

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 226.085 van 15 januari 2014
in de zaak A. 206.234/X-15.185.**

In zake : 1. de NV IMMOBILIÈRE DU COLVERT
 2. Roger NELLENS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Pieter-Jan Defoort en Saartje Spriet
 kantoor houdend te 8000 Brugge
 Predikherenstraat 23/1
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 en eveneens
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Christian De Maesschalck
 kantoor houdend te 8310 Brugge
 Dampoortstraat 5

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door :
1. de Vlaamse regering
2. de Expertencommissie Onroerend Erfgoed
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Staelens
kantoor houdend te 8000 Brugge
Gerard Davidstraat 46/1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 september 2012, strekt tot de nietigverklaring van “het bindend advies van 7 juni 2012 van de Expertencommissie Onroerend Erfgoed houdende de aanvraag tot de plaatsing van een afsluiting te 8300 Knokke-Heist, Zoutelaan 280-282”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 december 2013.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter-Jan Defoort, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Samuel Mens, die *loco* advocaat Bart Staelens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Van Mingeroet heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Op 20 december 2011 dienen de verzoekende partijen een aanvraag in tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning voor “het

plaatsen van een afsluiting” op percelen gelegen te Knokke, Zoutelaan 280-282, kadastraal bekend sectie F, nrs. 486/m, 486/n, 487/c, 488/g en 489/e.

Op deze percelen bevindt zich het bij ministerieel besluit van 27 januari 2004 beschermde monument “Resten van het Sint-Paulusfort”.

De aanvraag strekt tot de regularisatie van twee afsluitingen. De afsluiting aan de straatzijde bestaat uit houten panelen begroeid met klimop. De afsluiting op de perceelsgrens tussen Zoutelaan 280 en Spaanselaan 2 wordt gevormd door een militair camouflagenet en bevindt zich tussen de gracht en de wal.

4. Op 19 januari 2012 verleent Onroerend Erfgoed een gunstig advies voor de afsluiting aan de straatzijde en een ongunstig advies voor de afsluiting in de walgracht.

5. Op 23 maart 2012 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Knokke-Heist een gedeeltelijke vergunning onder voorwaarden. De vergunning wordt afgeleverd voor de afsluiting aan de straatzijde, maar niet voor de afsluiting ter hoogte van de walgracht.

6. Op 3 mei 2012 wordt tegen de voormelde beslissing van het college van burgemeester en schepenen beroep aangetekend bij de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen.

7. Op 7 juni 2012 verleent de Expertencommissie Onroerend Erfgoed volgend advies:

“Na grondige beraadslaging sluit de commissie zich aan bij het advies van Onroerend Erfgoed.

De commissie heeft geen bezwaar tegen de afsluiting aan de straatzijde.

De afsluiting in de walgracht daarentegen is een duidelijke ontsiering van het beschermde monument. De aangebrachte camouflagenetten zijn visueel storend en hebben geen uitstaans met het militair-historisch karakter van het monument.

De redenering van de beroepsindiener dat de afsluiting in de gracht moet aanzien worden als [...] ‘een boeiend spanningsveld tussen oud en modern’ of ‘een duidelijke knipoog naar hedendaagse defensietechnieken’ kan geenszins gevolgd worden. De afsluiting en de netten zijn storend en een duidelijke minwaarde voor het monument zodat de commissie dit element van de vergunningsaanvraag ongunstig adviseert.”

Verder wijst de Expertencommissie in haar advies nog op het volgende:

“De commissie wijst de deputatie erop dat zij ingevolge artikel 11, § 4/2, tweede lid van het hoger genoemde decreet [het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten], slechts een beslissing kan nemen over de toekenning of de weigering van de schriftelijke vergunning in zoverre zij het advies van de commissie overneemt.”

Dit is de bestreden beslissing.

8. Op 2 augustus 2012 verklaart de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen het beroep ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond. De vergunning wordt verleend voor de houten panelen aan de straatzijde en geweigerd voor de camouflagenetten. In deze beslissing wordt onder meer het volgende overwogen:

“De Expertencommissie heeft geen bezwaar tegen de afsluiting aan de straatzijde. De afsluiting in de walgracht daarentegen is een duidelijke ontsiering van het beschermde monument. De afsluiting en de netten zijn storend en vormen een duidelijke minwaarde voor het monument, waardoor de commissie ongunstig adviseert.

De deputatie kan slechts ingevolge artikel 11, § 4/2, tweede lid van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten, een beslissing nemen over de toekenning of de weigering van de vergunning in zoverre zij het advies van de commissie overneemt.”

De verzoekende partijen hebben tegen de voormelde beslissing van de deputatie een beroep tot nietigverklaring ingesteld bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

IV. Bevoegdheid van de Raad van State

Standpunt van de partijen

9. In hun verzoekschrift voeren de verzoekende partijen aan dat het bestreden besluit een bindend advies betreft dat rechtsgevolgen met zich meebrengt, aangezien de deputatie de vergunningsaanvraag voor de afsluiting op de perceelgrens op basis van het bestreden advies diende te weigeren. Het ongunstig bindend advies van de Expertencommissie vormt dan ook een administratieve rechtshandeling die voor vernietiging vatbaar is bij de Raad van State.

10. De verwerende partij repliceert in de memorie van antwoord dat de definitie die de verzoekende partijen “overigens niet ten onrechte” geven aan de aard van het advies, met name dat het bindend karakter van dit advies het *de iure* onmogelijk maakt de betrokken vergunning te bekomen, impliceert dat het om een vergunningsbeslissing gaat in de zin van artikel 4.8.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO). Hieruit volgt dat enkel de Raad voor Vergunningsbetwistingen bevoegd is en niet de Raad van State. Ook wanneer de theorie van de complexe administratieve rechtshandeling gevolgd wordt, kan volgens de verwerende partij enkel en alleen de Raad voor Vergunningsbetwistingen bevoegd zijn, nu de Raad voor Vergunningsbetwistingen het eindbesluit zou kunnen toetsen en als gevitieerd zou kunnen aanzien door een eventuele onrechtmatigheid van het bindend advies. Voorts vestigt de verwerende partij nog de aandacht op de bepalingen uit de VCRO met betrekking tot de bestuurlijke lus om te besluiten dat het onbegrijpelijk zou zijn dat het niet tot de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen zou behoren om de rechtmatigheid van een bindend advies van de Expertencommissie te beoordelen.

11. In hun memorie van wederantwoord werpen de verzoekende partijen op dat er onduidelijkheid bestaat in welke mate de Raad voor Vergunningsbetwistingen al dan niet bevoegd is om het bindend advies van de

Expertencommissie te vernietigen. Ze voeren aan dat in ieder geval, in het kader van de theorie van de complexe administratieve rechtshandeling, de samenstellende handeling, *in casu* het bindend advies van de Expertencommissie, rechtstreeks en met een afzonderlijk annulatieberoep bij de Raad van State kan worden bestreden. Tot op vandaag bestaat er geen zekerheid over de bevoegdheidsverdeling tussen de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de Raad van State bij complexe rechtshandelingen waarvan één voorbeslissing tevens een eindbeslissing is. De verzoekende partijen zien geen reden waarom de Raad van State niet langer bevoegd zou zijn voor een annulatieberoep tegen een voorbeslissing, die op zichzelf niet tot de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen behoort.

Beoordeling

12. Luidens artikel 4.8.2, eerste lid, 1°, VCRO doet de Raad voor Vergunningsbetwistingen als administratief rechtscollege bij wijze van arrest uitspraak over de beroepen die worden ingesteld tot vernietiging van “vergunningsbeslissingen, zijnde uitdrukkelijke of stilzwijgende bestuurlijke beslissingen, genomen in laatste administratieve aanleg, betreffende het afgeven of weigeren van een vergunning”.

Het thans bestreden bindend advies van de Expertencommissie Onroerend Erfgoed is essentieel een beslissing die specifiek voorbereidend is ten aanzien van het besluit van de deputatie van 2 augustus 2012 over de aangevraagde vergunning. Dit vergunningsbesluit van de deputatie verschijnt als de eindbeslissing van wat te beschouwen is als een complexe administratieve verrichting waarvan het genoemde advies een integrerend deel uitmaakt.

13. Gelet op die welbepaalde band laten het advies en de vergunningsbeslissing die erop gevolgd is zich niet los van mekaar indenken. Hetzelfde moet dan ook gelden voor de vernietigingsberoepen die werden ingesteld tegen, respectievelijk, het advies en de erop gevolgde vergunningsbeslissing.

In dit licht heeft de toewijzing, door het voormelde artikel 4.8.2, eerste lid, 1°, VCRO, van de bevoegdheid tot kennisneming van het vernietigingsberoep tegen het deputationbesluit van 2 augustus 2012 aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen tot gevolg dat ook de kennisneming van het beroep tot vernietiging van het bindend advies dat aan het deputationbesluit voorafging aan de Raad van State is onttrokken.

Bijgevolg beschikt de Raad van State niet over de rechtsmacht om over het voorliggende beroep uitspraak te doen.

De exceptie is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftien januari 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust