

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 195.858 van 9 september 2009
in de zaak A. 147.727/X-11.770.**

In zake : de n.v. FLANDERS SURPLUS,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. JONGBLOET,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Jan Jacobsplein 5

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat P. AERTS,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Coupure 5.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. FLANDERS SURPLUS op 17 februari 2004 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 12 december 2003 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Ruimtelijke Ordening, Wetenschappen en Technologische Innovatie houdende inwilliging van het beroep van de gemachtigde ambtenaar tegen het besluit van 27 maart 2003 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen waarbij aan haar de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor “het uitvoeren van technische werken aan en rond vergunde bestaande gebouwen, aanleggen en wijzigen van verhardingen en rioleringen” gelegen te Zulte, Leiestraat 88, op een perceel kadastraal bekend sectie A, nrs. 104/F en 107/L, onder de erin gestelde voorwaarden;

Gelet op het arrest nr. 133.446 van 2 juli 2004 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing wordt verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot voortzetting, op 5 augustus 2004 ingediend door de n.v. FLANDERS SURPLUS;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door A. VAN MINGEROET;

Gelet op de beschikking van 1 december 2006 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verwerende partij;

Gelet op de beschikking van 4 mei 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 12 juni 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad J. BOVIN;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P. WINDERICKX, die loco advocaat P. JONGBLOET verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat Y. FRANÇOIS, die loco advocaat P. AERTS verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het andersluidend advies van auditeur A. VAN MINGEROET;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De feiten

1.1. Op 5 april 2001 (datum van het ontvangstbewijs) dient de n.v. FLANDERS SURPLUS bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zulte een aanvraag in tot het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning voor “technische werken aan en rond vergunde bestaande gebouwen. Aanleggen en wijzigen van verhardingen en rioleringen” te Zulte, Leiestraat 88, op een perceel kadastraal bekend sectie A, nrs. 104/F en 107/L.

Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij het koninklijk besluit van 24 februari 1977 vastgestelde gewestplan Oudenaarde is het betrokken perceel gelegen, deels over een diepte van 50 meter in woongebied, en deels in

landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Het is niet gelegen binnen het beheersingsgebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan, en maakt evenmin deel uit van een behoorlijk vergunde niet vervallen verkaveling.

1.2. Op 12 september 2001 brengt de gemachtigde ambtenaar een ongunstig advies uit om reden dat de aanvraag in strijd is met de gewestplanbestemming en geen toepassing kan worden gemaakt van artikel 145bis, § 2 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

1.3. Bij besluit van 24 september 2002 weigert het college van burgemeester en schepenen de gevraagde vergunning op grond van het ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar.

1.4. Bij besluit van 27 maart 2003 willigt de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen het beroep van de n.v. FLANDERS SURPLUS tegen voormeld weigeringsbesluit in en verleent de gevraagde vergunning onder de erin gestelde voorwaarden.

1.5. Op 22 mei 2003 stelt de gemachtigde ambtenaar beroep in tegen dit besluit bij de Vlaamse minister bevoegd voor de ruimtelijke ordening.

1.6. Bij het thans bestreden besluit van 12 december 2003 willigt de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Ruimtelijke Ordening, Wetenschappen en Technologische Innovatie het beroep van de gemachtigde ambtenaar in en vernietigt het besluit van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 27 maart 2003.

2. Ontvankelijkheid - belang

2.1. De verwerende partij werpt een exceptie van gebrek aan belang op, welke zij uiteenzet als volgt:

1. De aanvraag van verzoekende partij betreft het aanleggen en wijzigen van verhardingen en rioleringen in en rondom een bestaand gebouw.

Na een ongunstig advies van de Gemachtigde Ambtenaar werd de vergunning geweigerd bij beslissing van 24 september 2002 van het College van Burgemeester en Schepenen van de gemeente Zulte.

Verzoekende partij tekende beroep aan bij de Bestendige Deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen.

Uit het besluit van 27 maart 2003 van de Bestendige Deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen blijkt dat in de loop van de beroepsprocedure de oorspronkelijk ingediende bouwplannen werden gewijzigd en aangepast. Het beroep van verzoekende partij werd bij besluit van 27 maart 2003 van de Bestendige Deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen ingewilligd op grond van deze aangepaste plannen.

Overeenkomstig art. 44 van het Coördinatiedecreet wordt de beslissing over bouwaanvraag in de eerste plaats aan de gemeentelijke overheid opgedragen. Buiten het in art. 54 van dezelfde wet bedoelde geval waarin het College van Burgemeester en Schepenen verzuimd heeft zich binnen de aldaar gestelde termijn over de vergunningsaanvraag uit te spreken, kan geen andere overheid over een vergunningsaanvraag beschikken zonder dat eerst de gemeente erover uitspraak heeft gedaan. Daaruit volgt dat, ingeval er belangrijke essentiële wijzigingen aan het oorspronkelijk aan het College voorgestelde bouwplan worden aangebracht nadat beroep werd ingesteld op grond van art. 53 van het Coördinatiedecreet, de Bestendige Deputatie zich over de aldus gewijzigde plannen niet vermag uit te spreken (...).

Gelet op de wijzigingen van de ingediende plannen diende de aanvraag eerst terug te worden voorgelegd aan de bevoegde gemeentelijke overheid, zonder dat de Bestendige Deputatie nadien de Vlaamse Minister bevoegd voor Ruimtelijke Ordening zich een oordeel mocht vormen.

Alleen reeds om deze redenen had de Vlaamse Minister bevoegd voor Ruimtelijke Ordening het besluit van 27 maart 2003 van de Bestendige Deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen dienen te vernietigen.

Verzoekende partij beschikt dan ook niet over het rechtens vereiste belang bij het indienen van de onderhavige vordering tot nietigverklaring.

2. Bij decreet van 21 november 2003 (B.S. 29 januari 2004) werd het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de Ruimtelijke Ordening en het decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 gewijzigd.

Ook in art. 53 van het Coördinatiedecreet, zoals gewijzigd bij decreet van 26 april 2000, werden wijzigingen aangebracht.

‘In art. 53 van hetzelfde decreet, gewijzigd bij decreet van 26 april 2000, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1/ In § 1, tweede lid worden tussen de woorden ‘door de Bestendige Deputatie’ en het woord ‘gehoord’, de woorden ‘of diens gemachtigde’ ingevoegd;

2/ Tussen het eerste en tweede lid van § 2 worden de volgende leden ingevoegd : ‘de kennisgeving aan de aanvrager bevat minstens:

op straffe van nietigheid een afschrift van het beroepschrift, waaruit blijkt op welke datum het beroep werd ingesteld en welke de redenen waarop het beroep is gegrond, met eventuele bijlagen, opgesteld ter ondersteuning van dit beroep en die er integrerend deel van uitmaken.

3/ Een inventaris van de overige stukken die aan de Vlaamse Regering en niet aan de aanvrager wordt toegezonden;

4/ Welke instantie het beroep bij de Vlaamse Regering voorbereidend onderzoekt, dat hij op het adres van deze instantie kan vragen om gehoord te worden bij de Vlaamse Regering of haar gemachtigde, om het dossier in te kijken en om er afschriften uit te bekomen. Indien de aanvrager, de Vlaamse Regering of de instantie die het beroep bij de Vlaamse Regering voorbereidend onderzoekt, vaststelt dat aan de verplichting van het eerste lid, 2/ en 3/, niet is voldaan, kan hieraan alsnog worden verholpen.

Onverminderd de definitieve rechtelijke beslissingen waarin schending van vormvoorschriften werd vastgesteld, is het voorgaand lid eveneens van toepassing op beroepen, ingesteld voor het van kracht worden van deze

bepaling, en tevens op de beroepen waarover opnieuw zal worden beslist na een vernietigingsarrest van de Raad van State' (art. 67 van het decreet van 21 november 2003).

Het door de Gemachtigde Ambtenaar ingestelde beroep beantwoordt aan het door art. 53, § 2, 2de lid 1/ op straffe van nietigheid opgelegde vormvoorschrift dat blijkens het 3de lid eveneens geldt voor administratieve beroepen ingesteld voor het van kracht worden van deze bepaling.

Door verzoekende partij wordt niet opgeworpen en uit het administratief dossier blijkt evenmin dat het door de Gemachtigde Ambtenaar ingesteld beroep rust op andere motieven dan deze opgenomen in het aan de Minister gericht beroepschrift waarvan aan de aanvrager tezelfdertijd een afschrift werd medegedeeld.

De stukken van het administratief dossier verstrekken geen ondersteunende inlichtingen, bij de motieven waarop het beroep rust en maken om die reden geen integrerend deel uit van het beroepschrift”.

2.2. De verzoekende partij betwist deze excepties, niet alleen om reden dat het in de loop van de procedure voor de bestendige deputatie aangepaste plan volgens haar geen essentiële wijziging betreffen, maar bovendien om reden dat, aangezien het voorliggende annulatieberoep als enig middel aanvoert dat het beroep van de gemachtigde ambtenaar niet ontvankelijk was, bij het gegrond bevinden ervan door de Raad van State, de minister gebonden zal zijn door het gezag van gewijsde van dit arrest, en niet anders zal kunnen dan vaststellen dat het beroep van de gemachtigde ambtenaar onontvankelijk is, dat hij derhalve niet wettig gevat is en dat hij de wettigheid van het besluit van de bestendige deputatie niet eens meer kan beoordelen.

De verzoekende partij betoogt dienaangaande dat “het decreet dd. 21 november 2003 tot onder meer wijziging van artikel 53 van het coördinatiedecreet (immers niet voor niets stelt) dat de versoepelde wijze waarop het beroep van de gemachtigde ambtenaar conform artikel 53 van het coördinatiedecreet kan worden ingesteld slechts geldt onverminderd definitieve rechterlijke beslissingen, waarbij de schending van vormvoorschriften werd vastgesteld”.

2.3.1. Artikel 53, § 2 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, zoals gewijzigd bij decreet van 21 november 2003 (hierna: het gecoördineerde decreet), bepaalt:

“§ 2. Het college van burgemeester en schepenen alsook de gemachtigde ambtenaar kunnen bij de Vlaamse regering in beroep komen binnen dertig dagen na de ontvangst van de beslissing van de bestendige deputatie tot verlening van de vergunning. Dit beroep, evenals de termijn voor instelling van het beroep, schorst de vergunning. Het wordt terzelfder tijd ter kennis van de

aanvrager en van de Vlaamse regering gebracht. Komt de gemachtigde ambtenaar in beroep, dan geeft deze daarvan bovendien kennis aan het college.

De kennisgeving aan de aanvrager bevat minstens :

- 1/ op straffe van nietigheid een afschrift van het beroepsschrift, waaruit blijkt op welke datum het beroep werd ingesteld en welke de redenen zijn waarop het beroep is gegrond, met eventuele bijlagen, opgesteld ter ondersteuning van dit beroep en die er een integrerend deel van uitmaken;
- 2/ een inventaris van de overige stukken die aan de Vlaamse regering en niet aan de aanvrager worden toegezonden;
- 3/ welke instantie het beroep bij de Vlaamse regering voorbereidend onderzoekt, dat hij op het adres van deze instantie kan vragen om gehoord te worden bij de Vlaamse regering of haar gemachtigde, om het dossier in te kijken en om er afschriften uit te bekomen. Indien de aanvrager, de Vlaamse regering of de instantie die het beroep bij de Vlaamse regering voorbereidend onderzoekt, vaststelt dat aan de verplichting van het eerste lid, 2/ en 3/, niet is voldaan, kan hieraan alsnog worden verholpen.

Onverminderd de definitieve rechterlijke beslissingen waarin schending van vormvoorschriften werd vastgesteld, is het voorgaand lid eveneens van toepassing op beroepen, ingesteld voor het van kracht worden van deze bepaling, en tevens op de beroepen waarover opnieuw zal worden beslist na een vernietigingsarrest van de Raad van State.

(...)”.

2.3.2. “Onverminderd de definitieve rechterlijke beslissingen waarin (de) schending van vormvoorschriften werd vastgesteld” kan niet anders worden begrepen dan dat de nieuwe bepaling van artikel 53, § 2 van het gecoördineerde decreet niet van toepassing is op administratieve beroepen waarover opnieuw moet worden beslist na een vernietigingsarrest waarbij de schending van vormvoorschriften is weerhouden en dat dateert van vóór het van kracht worden van de nieuwe bepaling. Voor deze administratieve beroepen is dan geen rechtzetting meer mogelijk en kan, met andere woorden, de minister niet anders dan de niet-ontvankelijkheid van het beroep vaststellen.

Onder “beroepen, ingesteld voor het van kracht worden van deze bepaling” wordt blijkens de memorie van toelichting verstaan “reeds aanhangig gemaakte beroepen waarover nog niet is beslist” (Parl. St. Vl. R., 2002-2003, nr. 1800, 1). Dit zijn met andere woorden de bij de Vlaamse regering nog hangende administratieve beroepen.

Onder “beroepen waarover opnieuw zal worden beslist na een vernietigingsarrest van de Raad van State” moet tot slot worden begrepen de administratieve beroepen waarover opnieuw uitspraak zal moeten worden gedaan ingevolge een vernietigingsarrest, ongeacht op welke gronden is besloten tot de vernietiging, en dat dateert van na het van kracht worden van de nieuwe bepaling van artikel 53 § 2 van het gecoördineerde decreet.

2.3.3. Over de voorliggende aanvraag is reeds beslist op 12 december 2003, dit is vóór het van kracht worden van de nieuwe bepaling van artikel 53 van het gecoördineerde decreet.

De verzoekende partij kan dan ook niet worden bijgetreden waar zij meent dat bij een eventuele vernietiging van het bestreden besluit op grond van het enig middel, de verwerende partij niet anders meer zou kunnen dan het beroep onontvankelijk te verklaren.

Luidens de nieuwe bepaling zal de verwerende partij de al dan niet ontvankelijkheid van het beroep van de gemachtigde ambtenaar wel degelijk nog dienen te beoordelen, rekening houdend met de gewijzigde bepalingen van artikel 53, § 2 van het gecoördineerde decreet.

Het komt de Raad van State niet toe vooruit te lopen op de beslissing die de minister in voorkomend geval hieromtrent zal dienen te nemen.

2.3.4. De verzoekende partij behoudt derhalve hoe dan ook haar belang bij het beroep.

3. Ten gronde - enig middel

3.1. Uiteenzetting van het middel

In een enig middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 53, § 2 van het gecoördineerde decreet,

“Doordat, het bestreden besluit werd genomen ingevolge het beroep dat de gemachtigde Ambtenaar voor de Provincie Oost-Vlaanderen op 22 mei 2003 instelde tegen het Besluit van de Bestendige Deputatie van de Provincie Oost-Vlaanderen dd. 27 maart 2003, houdende inwilliging van het beroep van verzoeker, en voorwaardelijke aflevering van de vergunning,

En doordat, bij het bestreden besluit het door de Gemachtigde Ambtenaar ingestelde beroep uitdrukkelijk ontvankelijk wordt verklaard.

En doordat, uit dit beroep van de gemachtigde ambtenaar voor de Provincie Oost-Vlaanderen, waarvan verzoeker bij brief dd. 22 mei 2003 copie toegestuurd kreeg, lijkt te moeten worden opgemaakt dat dit beroep niet vergezeld was van enig dossier (de brief vermeldt immers bijlage : ///);

En doordat, echter uit het administratief dossier blijkt dat, gelijktijdig met het beroepschrift, doch bij afzonderlijk schrijven, eveneens gericht aan de Minister bevoegd voor ruimtelijke ordening, ‘in navolging van het bovengenoemd beroepschrift’, in bijlage het dossier wordt bezorgd;

Terwijl, artikel 53, §2 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 vereist dat de Gemachtigde Ambtenaar op straffe van onontvankelijkheid het beroep dat hij bij de Vlaamse Regering instelt tegelijkertijd dient te notificeren aan de houder van de vergunning,

En terwijl, uit de rechtspraak van Uw Raad blijkt dat notificatie van copie van dit beroep behelst notificatie van het beroep met al zijn bijlagen, en dat de notificatie van deze bijlagen geldt als substantieel vormvoorschrift, zodat de niet-medebetekening aan de houder van de vergunning van de stukken die de Gemachtigde Ambtenaar in bijlage bij zijn beroep overmaakt aan de Vlaamse Regering de onontvankelijkheid van dit beroep tot gevolg heeft (...).

En terwijl, in de geest van de hierboven geciteerde rechtspraak enkel dan de niet-meezending der stukken gevoegd bij het door de gemeente of de gemachtigde ambtenaar bij de Vlaamse Regering ingestelde beroep de behandeling op gelijke voet niet-geschonden wordt, indien ten eerste de houder van de vergunning uit de meegezonden inventaris kan opmaken welke stukken de gemeente of de gemachtigde ambtenaar bij zijn beroep heeft gevoegd, en tevens bij het beroep met inventaris ook de stukken ontvangt waarvan hij niet in het bezit is of hoort te zijn, zoals in casu het orthofotoplan.

En terwijl, in de geest van de hierboven geciteerde rechtspraak van Uw Raad de gelijke behandeling van de partijen helemaal niet gerespecteerd is, wanneer in het beroepsschrijven waarvan de titularis van de bestreden vergunning copie ontvangt opzettelijk de verkeerde indruk wordt gewekt dat bij dit beroep helemaal geen bijlagen horen, doch wanneer tegelijkertijd, en gewild buiten het weten van de titularis van de bestreden vergunning om aan de Minister een aantal bijlagen worden overgemaakt ‘in navolging van bovengenoemd’ beroepsschrift,

En terwijl, immers zodoende de titularis van de bestreden vergunning door de vernoemde indruk van het ontbreken van bijlagen bij het beroepsschrift helemaal niet geneigd is voorafgaandelijk aan de geplande hoorzitting het dossier in te kijken, daar waar in werkelijkheid dit dossier doorspekt kan zijn met bijlagen die de gemachtigde ambtenaar de bevoegde Minister ‘in navolging van zijn beroep’ doch buiten het weten om van de titularis van de bestreden vergunning heeft gestuurd’, en waarvan de betrokkene het bestaan niet kent,

En terwijl, aldus, de wetgever die volgens de rechtspraak van Uw Raad de gelijke toesturing van de bij het beroepsschrift horende bijlagen in het kader van de behandeling op gelijke voet van de partijen dermate belangrijk acht dat ze geldt als substantieel vormvoorschrift, onmogelijk kan hebben gewild dat daarentegen de nasturing van de bij het beroep horende bijlagen buiten het weten van de rechtsonderhorige om de ontvankelijkheid van het beroep niet zou aantasten.

Zodat, de gemachtigde Ambtenaar door de bijlagen van het beroep dat hij bij de Vlaamse regering instelde niet tegelijkertijd te notificeren aan verzoeker, doch door in tegendeel deze bijlagen buiten het weten van beroepster om na te sturen, de door artikel 53, §2 van het Decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening zoals gecoördineerd op 22 oktober 1996 beoogde gelijkheid van procespartijen heeft geschonden, waardoor een substantieel vormvoorschrift werd geschonden en de Minister door bij het bestreden besluit het beroep dat de Gemachtigde Ambtenaar instelde ontvankelijk te verklaren de in het middel vermelde bepaling heeft geschonden”.

3.2. Onderzoek van het middel

3.2.1. Artikel 53, § 2, eerste lid van het gecoördineerde decreet, zoals het van toepassing was op het ogenblik dat het bestreden besluit werd genomen, bepaalt:

“§ 2. Het college van burgemeester en schepenen alsook de gemachtigde ambtenaar kunnen bij de Koning in beroep komen binnen dertig dagen na ontvangst van de beslissing van de bestendige deputatie tot verlening van een vergunning. Dit beroep, evenals de termijn voor instelling van het beroep, schorst de vergunning. Het wordt terzelfdertijd ter kennis van de aanvrager en van de Minister gebracht. Komt de gemachtigde ambtenaar in beroep, dan geeft deze daarvan bovendien kennis aan het college”.

3.2.2. De verzoekende partij betwist niet dat het beroepschrift dat de gemachtigde ambtenaar aan de minister heeft gezonden, terzelfdertijd aan haar ter kennis werd gebracht.

3.2.3. Dit beroepschrift vermeldt onder de rubriek “bijlage” enkel “///”. Het is gemotiveerd als volgt:

“De aanvraag betreft het aanleggen en wijzigen van verhardingen en rioleringen in en rondom een bestaand gebouw. Op 2-4-2003 werd door ons bestuur beroep aangetekend tegen de beslissing van de Bestendige Deputatie van 6-2-2003 betreffende het verbouwen van dit industriegebouw. Deze vergunning is derhalve nog niet definitief. Het is derhalve aangewezen om ook de verhardingen te betwisten”.

3.2.4. In de gegeven omstandigheden kan het administratief dossier van de aanvraag, dat hoe dan ook door de gemachtigde ambtenaar aan de minister dient te worden overgemaakt, niet worden aanzien als een bijlage van het beroepschrift. Een afschrift ervan diende dan ook niet tegelijkertijd met het beroepschrift aan de aanvrager te worden medegedeeld.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 350 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
negen september 2009, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	P. LEFRANC,	staatsraad,
Mevr.	S. DE CLERCQ,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DE CLERCQ.

R. STEVENS.