

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 218.515 van 16 maart 2012
in de zaak A. 199.337/X-14.685.**

In zake : de n.v. M.H.B.S.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Konstantijn Roelandt
 kantoor houdend te 1040 BRUSSEL
 Gallierslaan 33
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de gemeente ZELE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Stijn Verbist
 kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
 Graaf Van Hoornestraat 51
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 februari 2011, strekt tot de nietigverklaring van “de beslissing (van 27 december 2010) van de administratie van de gemeente Zele tot onvolledig- en onontvankelijkverklaring van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor het oprichten van magazijnen, werkplaatsen, showroom, kantoren, tankstation en carwash op een terrein gelegen te 9240 Zele, Wijnveld en met als kadastrale omschrijving 1ste Afdeling, Sectie A, delen van 132b, 123, 121b, 125d, 118a en 117a”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 februari 2012.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Konstantijn Roelandt, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Pieter Thomaes, die loco advocaat Stijn Verbist verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel 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

3.1. Op 14 december 2010 dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zele een aanvraag in tot het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning voor het oprichten van “nieuwbouwmagazijnen, werkplaatsen, showroom, kantoren, tankstation en carwash” op een perceel gelegen te Zele, Wijnveld, kadastraal gekend sectie A, nrs. deel van 132/b, deel van 123, deel van 121/b, 125/d, 188/a en 117/a.

3.2. Met een ter post aangetekend schrijven van 27 december 2010 wordt door de burgemeester en de gemeentesecretaris, namens het college van burgemeester en schepenen, aan de verzoekende partij medegedeeld, wat volgt:

“Dit dossier werd onderzocht door de gemeentelijke administratie en is onvolledig en onontvankelijk bevonden om volgende redenen:

Voorafgaand aan de realisatie van de bestemming van het PRUP Wijnveld dienen de zaken gerealiseerd zoals opgenomen in artikel 1 van het PRUP. De dossiergegevens laten hierover geen onderzoek ten gronde toe. Zo ontbreken o.a. de resultaten van het archeologisch dedectieonderzoek zoals omschreven in punt 1.6.

Hiermee wordt de vergunningsprocedure definitief stopgezet”.

3.3. Dit schrijven is het voorwerp van het door de verzoekende partij ingestelde annulatieberoep.

IV. Bevoegdheid van de Raad van State

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoekende partij stelt in haar verzoekschrift met betrekking tot de “Bevoegdheid van de Raad van State”, wat volgt:

“Overeenkomstig artikel 14, eerste lid, van de Gecoördineerde Wetten op de Raad van State, is Uw Raad als enige bevoegd om de vernietiging te bevelen van een akte of reglement van een administratieve overheid.

De aangevochten beslissing komt in aanmerking voor vernietiging door Uw Raad, daar deze beslissing een akte van een administratieve overheid uitmaakt. Artikel 4.7.14, §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (‘VCRO’) bepaalt dat de gemeentelijke administratie het volledigheds- en ontvankelijkheidsonderzoek voert.

Aangezien overeenkomstig artikel 4.7.14, §3 van de VCRO het verdere verloop van de procedure in eerste aanleg en de beroepsprocedure alleen gelden ten aanzien van ontvankelijke en volledige aanvragen, is geen administratief beroep mogelijk.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen is overeenkomstig artikel 4.8.1 van de VCRO enkel bevoegd om uitspraken te doen over bestuurlijke beslissingen betreffende het ‘afleveren’ of ‘weigeren’ van een vergunning. Pas nadat de aanvraag ontvankelijk is verklaard, kan het College van Burgemeester en Schepenen in eerste aanleg een dossier ten gronde onderzoeken en desgevallend een vergunning afleveren of weigeren.

De Raad voor Vergunningsgbeslissing is bijgevolg niet bevoegd om een onontvankelijkheidsverklaring te vernietigen.

Aangezien de beslissing tot onontvankelijkheid tot gevolg heeft dat de procedure wordt stopgezet, heeft zij rechtsgevolgen en gaat het om een administratieve rechtshandeling in de zin van artikel 14, eerste lid, van diezelfde Gecoördineerde Wetten”.

4.2. De verwerende partij werpt een exceptie van onbevoegdheid van de Raad van State op, welke zij uiteenzet als volgt:

“19. Art. 14. § 1 R.vSt.-Wet leert ons dat ‘De afdeling uitspraak doet, bij wijze van arresten, over de beroepen tot nietigverklaring wegens overtreding van hetzij substantiële, hetzij op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen, overschrijding of afwending van macht, ingesteld tegen de akten en reglementen:

1/ van de onderscheiden administratieve overheden;

2/ van de wetgevende vergaderingen of van hun organen, daarbij inbegrepen de ombudsmannen ingesteld bij deze assemblees van het Rekenhof en van het Arbitragehof, van de Raad van State en de administratieve rechtscolleges evenals van organen van de rechterlijke macht en van de Hoge Raad voor de Justitie met betrekking tot overheidsopdrachten en leden van hun personeel.’

20. Zoals algemeen gesteld kan aldus bij de Raad van State een beroep worden ingesteld tegen uitvoerbare administratieve rechtshandelingen waaronder dient te worden verstaan ‘een handeling waarbij beoogd wordt rechtsgevolgen in het leven te roepen of te beletten dat zij tot stand komen, met andere woorden waarbij beoogd wordt wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand dan wel zodanige wijze te beletten’ ofte ‘om ontvankelijk te zijn moet het annulatieberoep gericht zijn tegen een uitvoerbare beslissing, zijnde een handeling waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen in het leven te roepen of te beletten dat zij tot stand komen, m.a.w. waarbij wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand dan wel zodanige wijzigingen te beletten.’

Een essentieel aspect van het begrip van de ‘uitvoerbare administratieve rechtshandelingen’ in voormelde context is het feit dat zij rechtsgevolgen moet dragen. Administratieve maatregelen die geen rechtsgevolgen hebben, die geen onmiddellijk nadeel kunnen berokkenen omdat de rechtstoestand er niet wordt door gewijzigd, zijn niet vatbaar voor vernietiging.

21. Concreet behelst het bestreden ‘besluit’, lees: de bestreden mededeling, een schrijven van het College van Burgemeester en Schepenen van de Gemeente Zele aan verzoekster waarbij haar conform art. 4.7.14 VCRO wordt medegedeeld dat het stedenbouwkundige vergunningsaanvraag door de gemeentelijke administratie onvolledig en onontvankelijk werd bevonden.

In casu valt niet in te zien op welke wijze voormelde mededeling enig rechtsgevolg zou impliceren voor verzoekster of op welke wijze deze mededeling een onmiddellijk nadeel zou berokken aan verzoekster doordat haar rechtstoestand erdoor wordt gewijzigd. In casu vormt deze mededeling echter louter een handeling voorafgaand aan een beslissing. Volgens de

vaste rechtspraak van Uw Raad zijn handelingen voorafgaand aan een beslissing niet vatbaar voor vernietiging, behoudens indien zij een zeker en definitief schadelijk gevolg hebben gehad en indien een verzoeker een voordeel kan halen uit hun vernietiging. Procedurehandelingen die louter gesteld worden ter voorbereiding van een definitieve beslissing zijn niet aanvechtbaar.

In casu heeft de door verzoekster bestreden mededeling geen zeker en definitief schadelijk gevolg en haalt verzoekster geen enkel voordeel uit de vernietiging ervan, aangezien niets verzoekster weerhoudt om opnieuw een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag in te dienen nadat het door art. 1.6 van de stedenbouwkundige voorschriften uit het PRUP Wijnveld vereiste archeologisch detectieonderzoek werd uitgevoerd.

22. Het verzoekschrift van verzoekster is dan ook onontvankelijk ratione materia en niet vatbaar voor vernietiging door Uw Raad”.

4.3. In de memorie van wederantwoord dupliceert de verzoekende partij:

“Verwerende Partij beweert dat het beroep van verzoekende partij ontvankelijk is ratione materiae omdat het bestreden besluit geen uitvoerbare administratieve rechtshandeling is, die beoogt rechtsgevolgen in het leven te roepen en geen onmiddellijk nadeel zou berokkenen omdat de rechtstoestand erdoor niet gewijzigd wordt.

Een administratieve rechtshandeling wordt omschreven als ‘een door een administratieve overheid op eenzijdige wijze genomen uitvoerbare rechtshandeling bekleed met het vermoeden van wettigheid’. Het betreft ‘een handeling die doelbewust wordt genomen om rechtsgevolgen in het leven te roepen, of om te beletten dat er rechtsgevolgen tot stand komen’.

Dit houdt vijf voorwaarden in:

1. de rechtshandeling wordt genomen door een administratieve overheid;
2. de rechtshandeling komt op eenzijdige wijze tot stand;
3. de rechtshandeling wordt vermoed overeen te stemmen met het recht (de bindende kracht);
4. de rechtshandeling is uitvoerbaar.
5. de rechtshandeling dient rechtsgevolgen met zich mee te brengen.

Hierna wordt aangetoond dat in casu alle vijf de voorwaarden vervuld zijn.

Ten eerste werd de rechtshandeling genomen door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zele, dit betreft een overheid die tot de uitvoerende macht behoort en het college van burgemeester en schepenen vervult de rol van administratieve overheid op gemeentelijk niveau.

Ten tweede kwam de rechtshandeling op een eenzijdige wijze tot stand, zonder dat de betrokkenen, hier verzoekende partij, een rol in het proces vervulde en dit omwille van het nastreven van het algemeen belang door de overheid.

Ten derde zou van een rechtshandeling van het college van burgemeester en schepenen inderdaad mogen verwacht worden dat ze in

overeenstemming is met het recht, gezien definitieve administratieve rechtshandelingen worden geacht in overeenstemming te zijn met het recht. De verzoekende partij blijft bindende kracht van de administratieve rechtshandeling ondervinden, zelfs als ze aangevochten wordt voor de rechterlijke instanties.

Ten vierde is de rechtshandeling ook uitvoerbaar, gezien het college van burgemeester en schepenen met de bestreden beslissing de vergunningsprocedure definitief stopzet.

Ten vijfde brengt het bestreden besluit wel degelijk rechtsgevolgen met zich mee en dit gezien het besluit letterlijk stelt:

‘Hiermee wordt de vergunningsprocedure definitief stopgezet.’

Meer zeker en definitief schadelijk kan een beslissing niet zijn. Dit betreft geen voorafgaande beslissing, dit is zoals de tekst het zelf stelt een ‘definitieve’ stopzetting van de vergunningsprocedure en verzoekende partij heeft uiteraard een belang en een voordeel bij het vernietiging ervan”.

4.4. In haar laatste memorie herhaalt de verzoekende partij dat luidens artikel 4.8.1., tweede lid, 1° VCRO de Raad voor Vergunningsbetwistingen uitsluitend bevoegd is “betreffende het afleveren of weigeren van een vergunning”, dat de onvolledigheid van een aanvraagdossier zich niet tussen de lijst van motieven voor het weigeren van een vergunning bevindt zodat er van een “beslissing tot weigering van een vergunning” in de zin van voormelde bepaling geen sprake kan zijn, en dat noodzakelijkerwijze de Raad van State als enige bevoegd is om de bestreden administratieve rechtshandeling te vernietigen.

Beoordeling

4.5. Artikel 4.7.12 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) bepaalt dat “binnen de reguliere procedure (een vergunning wordt) afgeleverd door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waarin het voorwerp van de vergunning gelegen is”

Artikel 4.7.14, §§ 1 en 3 VCRO bepaalt:

“§ 1. De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar of zijn gemachtigde gaat na of de vergunningsaanvraag ontvankelijk en volledig is. In niet-ontvoogde gemeenten die nog niet over een gemeentelijk stedenbouwkundige ambtenaar beschikken, wordt dit ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek gevoerd door de gemeentelijke administratie.

Een vergunningsaanvraag is ontvankelijk en volledig indien voldaan is aan alle voorwaarden, vermeld in artikel 4.7.13, en de dossiergegevens een onderzoek ten gronde toelaten.

§ 3. Het verdere verloop van de procedure in eerste aanleg en de beroepsprocedure gelden alleen ten aanzien van ontvankelijke en volledige aanvragen”.

4.6. Vermits krachtens voormeld artikel 4.7.14, § 3 VCRO, “het verdere verloop van de procedure in eerste aanleg en de beroepsprocedure alleen gelden ten aanzien van ontvankelijke en volledige aanvragen”, kan tegen een onvolledigheids- en onontvankelijkheidsverklaring van een stedenbouwkundige aanvraag geen administratief beroep worden ingesteld, en betreft het aldus een in laatste administratieve aanleg genomen beslissing.

Gelet op de voormelde bepalingen, luidens welke binnen de reguliere procedure de vergunningen in eerste aanleg door het college van burgemeester en schepenen wordt afgeleverd, kan het onvolledig en onontvankelijk verklaren van een vergunningsaanvraag door de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, zijn gemachtigde of de gemeentelijke administratie niet anders worden aangemerkt dan als een, in laatste aanleg genomen, bestuurlijke vergunningsbeslissing betreffende het weigeren van een vergunning als bedoeld in artikel 4.8.1., tweede lid, 1° VCRO.

4.7. Krachtens artikel 4.8.1., tweede lid, 1° VCRO spreekt de Raad voor vergunningsbetwistingen “zich als administratief rechtscollege uit over beroepen die worden ingesteld tegen vergunningsbeslissingen, zijnde uitdrukkelijke of stilzwijgende bestuurlijke beslissingen, genomen in laatste administratieve aanleg, betreffende het afleveren of weigeren van een vergunning”.

Deze bepaling is in werking getreden op 1 september 2009.

Deze uitdrukkelijk door de decreetgever toegewezen bevoegdheid ontnemt de Raad van State de rechtsmacht die deze tot 31 augustus 2009 ter zake bezat.

Overigens, de Raad van State beschikt evenmin over de rechtsmacht ten aanzien van niet in laatste aanleg genomen beslissingen over vergunningsaanvragen. Het zou immers geheel absurd zijn dat de Raad van State

geen rechtsmacht meer heeft over definitief geworden vergunningsbeslissingen, maar die wel zou behouden ten aanzien van niet in laatste aanleg gewezen beslissingen.

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

4.8. De exceptie is gegrond. Het beroep is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zestien maart 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens