

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK
Xe KAMER

A R R E S T

nr. 224.221 van 2 juli 2013
in de zaak A. 207.472/X-15.295.

In zake : Edgard DE TROYER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Wim De Cuyper
 kantoor houdend te 9100 SINT-NIKLAAS
 Vijfstraten 57
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. de GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE
 AMBTENAAR, van het agentschap Ruimte en Erfgoed,
 afdeling Oost-Vlaanderen
2. de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 24 december 2012, strekt tot de cassatie van “het arrest nr. A/2012/0479 van 20.[1]1.2012 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, houdende de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 25 februari 2010, waarbij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het regulariseren van een werkplaats met geïntegreerde woning, de verbouwing van de exploitantenwoning en de uitbreiding van de werkplaats en waarbij de vergunning wordt geweigerd voor het bouwen van een tentoonstellingsruimte op de percelen gelegen te 9550 Herzele, Molenstraat 88A en met kadastrale omschrijving [...], sectie A, nummers 0088C, 0091B en 0091C”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 9337 van 15 januari 2013.

De verzoeker heeft een toelichtende memorie ingediend.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 mei 2013.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom Huygens, die loco advocaat Wim De Cuyper verschijnt voor de verzoeker, en mevrouw Kaat Van Keymeulen, juriste, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

De eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een 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. Het bestreden arrest verklaart het beroep van de eerste verwerende partij tot vernietiging van het besluit van 25 februari 2010 van de tweede verwerende partij gegrond, vernietigt dit laatste besluit, beveelt de tweede verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen binnen een termijn van drie maanden en beslist dat er geen kosten zijn gelet op de vrijstelling van rolrecht die aan de eerste verwerende partij is verleend.

4. Met het voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) bestreden besluit van 25 februari 2010 verklaart de tweede verwerende partij het administratief beroep van de verzoeker tegen het weigeringsbesluit van

het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Herzele van 13 augustus 2009 ontvankelijk en deels gegrond en verleent zij aan de verzoeker een stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van een werkplaats met geïntegreerde woning, de verbouwing van de exploitantenwoning en de uitbreiding van de werkplaats en weigert zij de stedenbouwkundige vergunning te verlenen voor het bouwen van een tentoonstellingsruimte.

IV. Onderzoek van de cassatiemiddelen

Ambtshalve cassatiemiddel

5. Artikel 4.8.16, § 1, 5° VCRO zoals het gold bij het instellen van het beroep bij de RvVb door de eerste verwerende partij (randnr. 3), bepaalt dat de beroepen bij de RvVb kunnen worden ingesteld door onder meer de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, voor wat betreft “vergunningen” afgegeven binnen de reguliere procedure, behoudens in de gevallen, vermeld in artikel 4.7.19, § 1, derde lid.

6. Uit de stukken waarop de Raad van State vermag acht te slaan blijkt dat de weigering van de tweede verwerende partij van de stedenbouwkundige vergunning voor een tentoonstellingsruimte afsplitsbaar is van de rest van het besluit van 25 februari 2010. Die rest betreft de vergunning van “de werken, handelingen en wijzigingen” die, in tegenstelling tot de aangevraagde tentoonstellingsruimte, wel binnen de mogelijkheden vallen voorzien in de kortetermijnvisie van het verleende positief planologisch attest.

7. In zoverre de RvVb beslist dat de decreetgever de eerste verwerende partij “niet alleen van rechtswege belanghebbende en procesbekwaam [heeft] gemaakt, maar tevens de procesbevoegdheid [heeft] gegeven om in die hoedanigheid zelf voor de Raad een beroep in te stellen” en de beslissing van de tweede verwerende partij vernietigt “waarbij de vergunning wordt geweigerd voor het bouwen van een tentoonstellingsruimte” op voormelde percelen, schendt hij deze decretale bepaling.

Uiteenzetting van het tweede cassatiemiddel

8. De verzoeker voert de schending aan van de artikelen 10, 11 en 149 van de Grondwet, en artikel 4.8.11, § 1, eerste lid 5° VCRO “voorheen art. 4.8.16, § 1 eerste lid, 5° VCRO”.

De verzoeker betoogt dat de RvVb ten onrechte aan de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar “voor het voeren van de procedure rechtens vereiste hoedanigheid en belang” toekent omdat op het ogenblik van de uitspraak deze laatste “niet meer nominatim wordt vermeld in art. 4.8.11, § 1, eerste lid, 5° VCRO, voorheen art. 4.8.16, § 1 eerste lid, 5° VCRO” en hij vanaf 29 december 2011 “niet langer bevoegd [is] om in eigen naam een procedure tot nietigverklaring te voeren”. De verzoeker stelt voorts dat in het decreet van 18 november 2011 tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening inzake de beroepsmogelijkheden (hierna: decreet van 18 november 2011) “niet [werd] voorzien dat de leidinggevend ambtenaar van het departement RWO de mogelijkheid heeft om de hangende procedures voor de RvVb in eigen naam te hervatten”. Volgens de verzoeker was “het bij de inleiding geldende belang en hoedanigheid” van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar “op het ogenblik van de uitspraak van het arrest niet langer [...] actueel”. Indien de vereiste van actueel belang niet zou gelden voor de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar “dient te worden vastgesteld dat dit een ongerechtvaardigd verschil in behandeling impliceert met andere verzoekende partijen die wel [te] allen tijde het terzake vereiste actueel belang moeten kunnen laten gelden”.

Beoordeling

9. De RvVb beantwoordt de exceptie van de verzoeker dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar “niet over voldoende rechtspersoonlijkheid beschikt om de vordering in te stellen” als volgt:

“De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar is rechts- en handelingsbekwaam en dus titularis van bepaalde bevoegdheden en

verplichtingen. In artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 5° VCRO, zoals het gold ten tijde van het instellen van het beroep bij de Raad, wordt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar ad nominatim vermeld, hetgeen betekent dat hij van rechtswege als belanghebbende en dus als procesbekwaam wordt beschouwd.

Door in de VCRO te bepalen dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar het beroep bij de Raad aanhangig kan maken, heeft de decreetgever hem niet alleen van rechtswege belanghebbende en procesbekwaam gemaakt, maar tevens de procesbevoegdheid gegeven om in die hoedanigheid zelf voor de Raad een beroep in te stellen.”

De RvVb beantwoordt aldus de exceptie van de verzoeker.

In zoverre het middel de schending aanvoert van artikel 149 van de Grondwet is het niet gegrond.

10. Artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 5° VCRO, vóór de wijziging bij decreet van 18 november 2011, duidt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar aan als belanghebbende die beroep bij de RvVb kan instellen “voor wat betreft vergunningen afgegeven binnen de reguliere procedure”.

Artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 5° VCRO na wijziging bij decreet van 18 november 2011 (thans: artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 5° VCRO) bepaalt wat volgt:

“De beroepen bij de Raad kunnen door volgende belanghebbenden worden ingesteld :

[...]

5° de leidend ambtenaar van het departement of bij afwezigheid diens gemachtigde, voor vergunningen die afgegeven zijn binnen de reguliere procedure, behalve in de gevallen, vermeld in artikel 4.7.19, § 1, derde lid;

[....].”

In plaats van aan de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar wordt de bevoegdheid om beroep aan te tekenen bij decreet van 18 november 2011 toegewezen aan de leidend ambtenaar van het departement (Memorie van Toelichting, VI. Parl. 2010-11, stuk 1250/1, 7). De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar is met ingang van 29 december 2011 niet langer bevoegd om beroep in te stellen bij de RvVb.

11. Door te oordelen dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar “[i]n artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 5° VCRO, zoals het gold ten tijde

van het instellen van het beroep bij de Raad [...] ad nominatim [wordt] vermeld, hetgeen betekent dat hij van rechtswege als belanghebbende en dus als procesbekwaam wordt beschouwd” en dat “de decreetgever hem niet alleen van rechtswege belanghebbende en procesbekwaam [heeft] gemaakt, maar tevens de procesbevoegdheid [heeft] gegeven om in die hoedanigheid zelf voor de Raad een beroep in te stellen”, schendt de RvVb niet artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 5° VCRO “voorheen art. 4.8.16, § 1 eerste lid, 5° VCRO”.

12. In zoverre het middel steunt op het ontbreken van de actualiteit van het belang van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar “op het ogenblik van de uitspraak van het arrest”, voert de verzoeker geen rechtsregel of rechtsbeginsel aan die zou zijn geschonden door de RvVb en kan het mitsdien niet worden aangenomen.

13. De artikelen 10 en 11 van de Grondwet zijn gericht tot de wetgevende en de uitvoerende macht.

De rechter moet de hem voorgelegde geschillen beslechten aan de hand van de bestaande rechtsregels en algemene rechtsbeginselen.

In zoverre kan het tweede middel niet tot cassatie leiden.

Uiteenzetting van het eerste onderdeel van het eerste cassatiemiddel.

14. De verzoeker voert in het eerste middel de schending aan van artikel 6 EVRM, artikel 1 Eerste protocol EVRM, artikel 149 van de Grondwet, artikel 4.4.26, § 2, en artikel 4.4.28, tweede lid van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), “artikel 145ter, § 2 DRO, en het algemeen rechtsbeginsel van stuiting of schorsing van een verjaringstermijn, zo een beroep tot nietigverklaring bij de Raad van State wordt ingesteld”.

De verzoeker voert in een *eerste onderdeel* aan dat de vervaltermijn van artikel 4.4.28, tweede lid VCRO niet van toepassing is op een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning en dat de RvVb een niet in de VCRO voorziene voorwaarde heeft toegevoegd aan artikel 4.4.26, § 2 VCRO door te oordelen dat het positief planologisch attest uit de rechtsorde is

verdwenen omdat artikel 4.4.28, tweede lid, 5° VCRO stelt dat de geldingsduur van een planologisch attest in elk geval verstreken is vijf jaar na de afgifte ervan en bij het indienen van een stedenbouwkundige aanvraag op grond van een planologisch attest de voorwaarden van de artikelen 4.4.26, § 2, tweede lid en 4.4.28, tweede lid gelijktijdig vervuld dienen te zijn. De verzoeker stelt dat overeenkomstig artikel 4.4.26, § 2 VCRO kan worden afgeweken van de vigerende stedenbouwkundige voorschriften voor werken, handelingen en wijzigingen waarvoor een positief planologisch attest werd afgeleverd, wanneer dit binnen het jaar na afgifte van het attest gebeurt en de aanvraag betrekking heeft op de invulling van de behoeften op korte termijn. Artikel 4.4.28 VCRO heeft geen betrekking op vergunningsaanvragen maar enkel en alleen op de opmaak van een ruimtelijk uitvoeringsplan door het bestuursorgaan in uitvoering van een planologisch attest. De verplichting om een ruimtelijk uitvoeringsplan op te maken valt weg na vijf jaar. De bedoeling van de decreetgever was een temporele limiet te stellen aan de verplichting van het bestuursorgaan. Ook artikel 4.4.26, § 1 VCRO vermeldt het verval van het planologisch attest enkel en alleen in het kader van de verplichting voor het bestuursorgaan om een ruimtelijk uitvoeringsplan op te maken. Het verval van een planologisch attest heeft dan ook geen enkele invloed op de eventueel nog lopende stedenbouwkundige vergunningsaanvraag. De deputatie kon bij het nemen van de vernietigde beslissing wel degelijk steunen op het positief planologisch attest aangezien artikel 4.4.26, § 2 VCRO enkel vereist dat voor een afwijking voldaan moet zijn aan de twee hiertoe voormelde gestelde voorwaarden, waaraan in casu voldaan was. De RvVb schendt hierdoor artikel 4.4.26, § 2 VCRO.

Beoordeling

15. Het planologisch attest, afgegeven bij toepassing van het toentertijd geldende artikel 145ter, § 1 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO), “is een document dat aangeeft of een bestaand bedrijf al dan niet behouden kan worden op de plaats waar het gevestigd is”. In het geval van behoud worden de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden op korte en op lange termijn meegedeeld.

Kortetermijnbehoeften zijn vergunningsplichtige werken, wijzigingen of handelingen, die het bedrijf overeenkomstig zijn aanvraag binnen 2 jaar na de afgifte van het planologisch attest wil realiseren. Overeenkomstig het toentertijd geldende artikel 145ter, § 3 DRO wordt “[b]ij afgifte van een positief planologisch attest het voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan binnen een jaar na afgifte van het attest verstuurd naar de betrokken instanties overeenkomstig artikel 41, § 1, tweede lid, artikel 44, § 1, tweede lid of artikel 48, § 1, tweede lid of wordt het voorontwerp of ontwerp van bijzonder plan van aanleg binnen een jaar na afgifte van het attest verstuurd naar de betrokken instanties overeenkomstig artikel 18 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996”. Overeenkomstig het toentertijd geldende artikel 145ter, § 4 DRO is “[h]et planologisch attest geldt tot het ruimtelijk uitvoeringsplan voor het gebied is vastgesteld of het bijzonder plan van aanleg voor het gebied is goedgekeurd. Het attest vervalt echter ook 1° indien binnen een jaar na de afgifte van het attest het bedrijf geen aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning heeft ingediend volgens de bepalingen van artikel 145quater, of; 2° indien deze stedenbouwkundige vergunning vervallen is volgens de bepalingen van artikel 128, of; 3° bij stopzetting van het bedrijf, of; 4° bij overdracht van enig zakelijk recht, of; 5° vijf jaar na de afgifte van het planologisch attest”.

Aldus vervalt “het positieve attest (...) indien het bedrijf binnen het jaar zijn kortetermijnbehoeften niet heeft ingevuld met een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning en die vergunning ook effectief uitvoert, zodat het engagement (middelenverbintenis) van de overheid ook kan vervallen” (Memorie van Toelichting, VI. Parl. 2001-02, stuk 1203/1, 9).

16. De RvVb overweegt wat volgt:

“Artikel 4.4.28, tweede lid VCRO, dat artikel 145ter DRO heeft vervangen wat de geldigheidsduur van het planologisch attest betreft, is van toepassing op het in dit dossier betrokken planologisch attest. Het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid heeft immers onmiddellijke werking zodat de rechtskracht, waaronder de geldingsduur, van de nog geldende planologische attesten verleend onder het DRO nu beheerst wordt door het VCRO.”

“Artikel 4.4.26. § 1. Indien het planologisch attest besluit dat het bedrijf behouden kan worden op de plaats waar het gevestigd is, al dan niet met ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden, en als dat behoud of die ontwikkelingsmogelijkheden de opmaak of de wijziging van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg veronderstellen, dan is het betrokken bestuursorgaan ertoe verplicht om binnen het jaar na de afgifte van het planologisch attest een voorontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan of bijzonder plan van aanleg op te maken.

Indien het betrokken bestuursorgaan dat nalaat, dan wordt voor dat bestuursorgaan de mogelijkheid tot het voorlopig vaststellen van een ruimtelijk uitvoeringsplan of tot het voorlopig aannemen van een plan van aanleg voor een ander bestaand bedrijf of voor een nieuw bedrijventerrein opgeschort, totdat alsnog voldaan is aan de rechtsplicht, vermeld in het eerste lid, tenzij het attest inmiddels vervallen is.

§ 2. Op vraag van de houder van een planologisch attest dat het betrokken bestuursorgaan conform § 1 verplicht tot de opmaak of de wijziging van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg, kan bij de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning of een milieuvergunning worden afgeweken van de vigerende stedenbouwkundige voorschriften.

Vereist is dat de houder van het attest bewijst dat aan alle volgende voorwaarden is voldaan :

1° de aanvraag is ingediend binnen een jaar na de afgifte van het planologisch attest;

2° de aanvraag beperkt zich tot regelingen en voorwaarden voor de invulling van kortetermijnbehoeften, zoals aangegeven in het planologisch attest.”

[...]

Artikel 4.4.28. Een planologisch attest dat het betrokken bestuursorgaan conform artikel 4.4.26, § 1, verplicht tot de opmaak of de wijziging van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg, blijft gelden tot het ruimtelijk uitvoeringsplan definitief wordt vastgesteld.

Dergelijk planologisch attest vervalt evenwel :

1° als binnen het jaar na afgifte van het planologisch attest geen aanvraag werd ingediend voor een stedenbouwkundige vergunning in geval het gaat om een attest dat met toepassing van artikel 4.4.26, § 2, het mogelijk maakt een vergunning af te geven waarbij afgeweken wordt van de vigerende stedenbouwkundige voorschriften;

2° als deze stedenbouwkundige vergunning is vervallen;

3° als het bedrijf zijn activiteit stopzet;

4° bij overdracht van enig zakelijk recht op het bedrijf of individuele bedrijfsgebouwen;

5° vijf jaar na de afgifte van het planologisch attest.”

bestuursorgaan de verplichting tot de opmaak of de wijziging van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg zoals bepaald in de artikelen 4.4.26 en 4.4.28 VCRO. In voorkomend geval is de aanvrager van een stedenbouwkundige vergunning bedoeld in artikel 4.4.26, § 2 VCRO geen “houder van een planologisch attest dat het betrokken bestuursorgaan conform § 1 verplicht tot de opmaak of de wijziging van een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg”.

19. Door aan te nemen dat “de bestreden beslissing geen rechtsgrond meer” heeft omdat “het planologisch attest uit de rechtsorde verdwenen is” en “[b]ij het indienen van een stedenbouwkundige aanvraag op basis van een positief planologisch attest [...] de voorwaarden van artikel 4.4.26, § 2, tweede lid en artikel 4.4.28, tweede lid VCRO [...] gelijktijdig [dienen] vervuld te zijn” omdat “[e]en planologisch attest [...] alleen maar aangevraagd [wordt] wanneer het duidelijk is dat de ruimtelijke behoeften van het bedrijf slechts kunnen verwezenlijkt worden mits het opmaken van een ruimtelijk uitvoeringsplan”, schendt de RvVb bijgevolg artikel 4.4.26, § 2, tweede lid VCRO niet.

Het eerste middelonderdeel van het eerste middel wordt verworpen.

20. Het auditorsverslag is met toepassing van artikel 24, tweede lid van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt tot het onderzoek van het eerste middelonderdeel van het eerste middel. Het is noodzakelijk voor de oplossing van het geschil dat ook de overige onderdelen van het eerste middel door een lid van het auditoraat worden onderzocht en dat daarover verslag wordt uitgebracht.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent het debat.

2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met het aanvullend onderzoek van de overige onderdelen van het eerste middel.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twee juli 2013, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust