

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 237.273 van 3 februari 2017
in de zaak A. 215.992/X-16.244.**

In zake : Bruno INDEKEU
woonplaats kiezend te 3000 Leuven
Schapenstraat 7/a

tegen :

de STAD LOMMEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim Mertens
kantoor houdend te 3580 Beringen
Paalsesteenweg 81
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 29 mei 2015, strekt tot de nietigverklaring van :
 - a. “het negatief stedenbouwkundig attest, afgeleverd door Stadsbestuur Lommel op 20 mei 2015”, en
 - b. “de weigering (de dato 5 mei 2015) tot inrichten van een gevraagde projectvergadering, (door hetzelfde bestuur)”.

Verzoeker vraagt tevens een schadevergoeding tot herstel.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

Verzoeker heeft 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 28 oktober 2016.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Verzoeker die in persoon verschijnt, en advocaat Philippe Dreesen, die *loco* advocaat Wim Mertens verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd 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. Verzoeker heeft reeds verschillende malen een stedenbouwkundig attest aangevraagd bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Lommel voor het bouwen van een appartementencomplex op twee aan elkaar grenzende percelen te Lommel, Koning Leopoldlaan 20 en 22, kadastraal gekend onder Sectie C, nrs. 183/E en 179/M. Alle aan verzoeker afgegeven attesten zijn ongunstig, met uitzondering van het voorwaardelijk gunstig stedenbouwkundig attest van 13 november 2012.

4. Op 10 maart 2015 dient verzoeker bij het college van burgemeester en schepenen een nieuwe aanvraag in tot het bekomen van een stedenbouwkundig attest en vraagt hij om met betrekking tot zijn appartementencomplex een projectvergadering te organiseren.

5. Op 5 mei 2015 wordt aan verzoeker meegedeeld dat zijn aanvraag voor het organiseren van een projectvergadering onontvankelijk is, omdat “[h]et dossier [...] geen gevelaanzichten en grondplannen [bevat] waardoor het project te summier is”. Dit is het tweede bestreden besluit. In dit besluit wordt onder meer overwogen:

“Verder wijkt het [...] ontwerp af van het ontwerp waar in het verleden een gunstig stedenbouwkundig attest voor werd afgeleverd waarmee in grote lijnen akkoord kon worden gegaan. Het is dan ook aangewezen om in die richting verder te denken. Het is verwonderlijk dat de aanvraag opnieuw aansluiting zoekt met vorige ontwerpen die op verschillende punten strijdig zijn met de vereisten van de goede ruimtelijke ordening [...]”.

6. Op 20 mei 2015 levert het college van burgemeester en schepenen van de stad Lommel aan verzoeker een negatief stedenbouwkundig attest af omdat “het voorgestelde niet bestaanbaar is met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving”. Dit is het eerste bestreden besluit.

V. Ontvankelijkheid

Standpunt van de partijen

7. In zijn verzoekschrift stelt verzoeker dat de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen restrictief te interpreteren is. Verzoeker betoogt dat de Raad van State bevoegd is om uitspraak te doen over geschillen in verband met stedenbouwkundige attesten, aangezien het een advies betreft met volwaardige juridische waarde, waartegen geen georganiseerd beroep openstaat bij een ander rechtscollege. Verder zijn volgens verzoeker stedenbouwkundige attesten en projectvergaderingen niet specifiek voorbereidend ten aanzien van stedenbouwkundige vergunningsbeslissingen, zodat zij er niet onlosmakelijk mee

verbonden zijn. Evenmin maken zij integrerend deel uit van de vergunningsprocedure, waardoor de rechtspraak die dergelijke ‘voorbeslissingen’ aan de rechtsmacht van de Raad van State onttrekt niet kan worden toegepast.

Verzoeker merkt op dat de stedenbouwkundige attesten en stedenbouwkundige vergunningen geregeld zijn in afzonderlijke titels van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), te weten respectievelijk titel 5 en titel 4, evenals in afzonderlijke uitvoeringsbesluiten. Het enige verband tussen beide is, dat de overheid, na het bekomen van een positief stedenbouwkundige attest, gedurende twee jaar geen stedenbouwkundige vergunning mag weigeren voor een identiek project.

8. De verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord de ontvankelijkheid van het beroep tegen het tweede bestreden besluit. Zij wijst er op dat administratieve maatregelen die geen rechtsgevolgen hebben en die geen onmiddellijk nadeel kunnen berokkenen omdat de rechtstoestand er niet door wordt gewijzigd, niet vatbaar voor vernietiging zijn.

9. In zijn memorie van wederantwoord stelt verzoeker dat het tweede bestreden besluit “wél nadelen en rechtsgevolgen voor verzoeker [meebrengt], [die] immers in het ongewisse blijft over de wijze hoe hij best rekening kan houden met beleidsbeslissingen van de overheid, vooral als dit beleid ‘onvoldragen’ is wegens afwezigheid van een effectief ruimtelijk uitvoeringsplan”.

10. In zijn laatste memorie stelt verzoeker dat, anders dan in het auditorsverslag wordt gesteld, het oordelen over de bestreden besluiten niet behoort tot de rechtsmacht van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. De bestreden besluiten kunnen immers onmogelijk als een voorbeslissing worden gekwalificeerd. Ze zijn immers “niet determinerend” voor de beslissing over de vergunningsaanvraag en hebben ten aanzien van die beslissing zelfs geen voorbereidend karakter, “nu ze vanuit legistiek oogpunt duidelijk afgescheiden zijn van stedenbouwkundige vergunningen”.

Beoordeling

11. Het toepasselijke, tot Titel V “Diverse bepalingen” van de VCRO horende, artikel 5.3.1 luidt:

“§ 1. Het stedenbouwkundig attest geeft op basis van een plan aan of een overwogen project in redelijkheid de toets aan de stedenbouwkundige voorschriften, de eventuele verkavelingsvoorschriften en een goede ruimtelijke ordening zal kunnen doorstaan. Het wordt afgeleverd door het college van burgemeester en schepenen of, in de gevallen, vermeld in artikel 4.7.1, § 1, 2°, door de Vlaamse Regering of de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

Het stedenbouwkundig attest kan niet leiden tot de vrijstelling van een vergunningsaanvraag.

§ 2. De bevindingen van het stedenbouwkundig attest kunnen bij het beslissende onderzoek over een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning niet worden gewijzigd of tegengesproken, voor zover :

1° in de periode van gelding van het stedenbouwkundig attest geen sprake is van substantiële wijzigingen aan het betrokken terrein of wijzigingen van de stedenbouwkundige voorschriften of de eventuele verkavelingsvoorschriften;

2° de verplicht in te winnen adviezen of de tijdens het eventuele openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen geen feiten of overwegingen aan het licht brengen waarmee bij de opmaak van het stedenbouwkundig attest geen rekening werd gehouden;

3° het stedenbouwkundig attest niet is aangetast door manifeste materiële fouten.

§ 3. Het stedenbouwkundig attest blijft geldig gedurende twee jaar vanaf het ogenblik van de uitreiking ervan.

§ 4. De Vlaamse Regering kan nadere formele en procedurele regelen bepalen voor de toepassing van dit artikel.”

Het toepasselijke, tot Titel V “Diverse bepalingen” van de VCRO horende, artikel 5.3.2 luidt:

“§ 1. Personen die instaan voor de ontwikkeling en verwezenlijking van belangrijke bouw- of verkavelingsprojecten kunnen, eens een realistische projectstudie voorhanden is, verzoeken om een projectvergadering met het bevoegde vergunningverlenende bestuursorgaan en de adviesverlenende instanties, aangewezen krachtens artikel 4.7.16, § 1, eerste lid, respectievelijk artikel 4.7.26, § 4, 2°. Indien de vergunningsaanvraag ingediend zal worden bij het college van burgemeester en schepenen van een niet-ontvoogde gemeente, wordt ook het departement bij de projectvergadering betrokken. De projectvergadering beoogt de procedurele afstemming tussen de betrokken organen en instanties, de bespreking van

de eventueel nodig of nuttig geachte projectbijsturingen en de eventuele toepassing van artikel 5.3.1.

In het geval het project zal leiden tot een aanvraag voor zowel een stedenbouwkundige vergunning als een milieuvergunning, dan worden bij de projectvergadering tevens volgende instanties betrokken :

1° het bestuursorgaan dat bevoegd is voor het verlenen van de milieuvergunning;

2° de in het kader van de milieuvergunningsaanvraag adviesverlenende instanties.

§ 2. Het verzoek tot organisatie van een projectvergadering kan niet worden geweigerd.

§ 3. De Vlaamse Regering omschrijft de projecten die als belangrijke bouw- of verkavelingsprojecten in de zin van § 1, eerste lid, moeten worden beschouwd.

Zij kan tevens nadere materiële, methodologische en procedurele regelen bepalen voor de toepassing van dit artikel.”

12. Luidens artikel 4.8.2, eerste lid, 1°, VCRO doet de Raad voor Vergunningsbetwistingen als administratief rechtscollege 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”.

13. Anders dan verzoeker dit ziet, brengt het gegeven dat “ze vanuit legistiek oogpunt duidelijk afgescheiden zijn van stedenbouwkundige vergunningen” niet mee dat het stedenbouwkundig attest en de projectvergadering, bedoeld in randnummer 11, los zouden staan van die vergunningen. Uit de tekst zelf van de artikelen 5.3.1 en 5.3.2 van de VCRO volgt dat het stedenbouwkundig attest en de projectvergadering specifiek voorbereidend zijn ten aanzien van de beslissing van de vergunningverlenende overheid. De laatstgenoemde beslissing verschijnt als de eindbeslissing van wat te beschouwen is als een complexe administratieve rechtshandeling waarvan het stedenbouwkundig attest en de beslissing over een projectvergadering in voorkomend geval een integrerend deel uitmaken.

14. Zoals de verwerende partij in haar laatste memorie terecht opmerkt doet het in dat verband niet ter zake of de bestreden handelingen al dan niet “determinerend” zijn voor de eindbeslissing.

Gelet op de welbepaalde band bedoeld in randnummer 13 zijn die handelingen hoe dan ook niet los te denken van de beslissing over de vergunningsaanvraag, waaromtrent de beroepen aan de rechtsmacht van de Raad van State zijn onttrokken. Datzelfde lot treft dan ook de bestreden handelingen.

15. Het beroep is onontvankelijk.

VI. Verzoek om schadevergoeding tot herstel

16. Verzoeker vraagt om hem een schadevergoeding tot herstel toe te kennen en om de verwerende partij te veroordelen tot het betalen van een dwangsom per dag vertraging in de uitvoering van de schadevergoedingsplicht.

17. Artikel 25/3, § 3, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 ‘tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State’ (hierna: het algemeen procedurereglement) bepaalt dat “[i]ndien geen onwettigheid wordt vastgesteld, [...] het arrest dat de procedure tot nietigverklaring afsluit, eveneens het verzoek om schadevergoeding tot herstel af[wijst]”.

De Raad van State heeft te dezen geen onwettigheid vastgesteld. Bijgevolg dient zowel het verzoek om schadevergoeding tot herstel als het daarmee samenhangende verzoek tot het opleggen van een dwangsom te worden verworpen.

Gelet op het bepaalde in artikel 70, § 1, vijfde lid, van het algemeen procedurereglement, dient het rolrecht dat verband houdt met het verzoek tot een schadevergoeding tot herstel aan verzoeker te worden terugbetaald.

VII. Kosten

Vraag van de verwerende partij

18. De verwerende partij vraagt om verzoeker te veroordelen tot het betalen van de maximale rechtsplegingsvergoeding omdat het beroep “tergend” is. Volgens de verwerende partij zorgt het vorderen van een exorbitante schadevergoeding voor een verstoring van haar gemoedsrust en laat verzoeker geen enkele kans onbenut om haar te belasten met tijdrovende attestaanvragen of om tegen haar te procederen.

Beoordeling

19. Het blijkt niet dat verzoeker voor de Raad van State al eerder beslissingen zou hebben bestreden met dezelfde inhoud als de bestreden besluiten.

De Raad van State is van oordeel dat te dezen de basisrechtsplegingsvergoeding volstaat.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 200 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

3. Het onverschuldigde recht in verband met het verzoek tot een schadevergoeding tot herstel, begroot op 200 euro, dient aan verzoeker te worden terugbetaald.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drie februari 2017, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust