

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 237.465 van 23 februari 2017  
in de zaak A. 220.011/VII-39.747.**

In zake :           1. de NV PASSADE  
                      2. de NV DEN WIJNGAERT  
                      3. Richy UTORO  
                      bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                      advocaat Martin Denys  
                      kantoor houdend te 1560 Hoeilaart  
                      de Quirinilaan 2  
                      bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEWESTELIJK STEDENBOUWKUNDIG AMBTENAAR  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Johan Claes  
kantoor houdend te 2550 Kontich  
Mechelsesteenweg 160  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.                   Het cassatieberoep, ingesteld op 13 augustus 2016, strekt tot de  
nietigverklaring van het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen  
(hierna: RvVb) nr. RvVb/A/1516/1324 van 5 juli 2016 in de zaak  
1314/0457/SA/4/0432.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2.                   Een beschikking van 8 september 2016 verklaart het  
cassatieberoep toelaatbaar.

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

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 februari 2017.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Martin Denys, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Leen Vanbrabant, die loco advocaat Johan Claes verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock heeft een andersluidend 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. Met een besluit van 6 februari 2014 verleent de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar van het departement RWO, afdeling Antwerpen (hierna: GSA) een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning aan “NMBS-Holding HST2 - Directie Stations” voor “het project bijkomende fiets- en voetgangersinfrastructuur, als uitbreiding van het project MST-Mechelen stationsomgeving”.

3.2. Het bestreden arrest verwerpt het beroep van de verzoekende partijen tot vernietiging van de vergunningsbeslissing van 6 februari 2014.

#### *IV. Onderzoek van het enige middel*

##### *Uiteenzetting van de verzoekende partijen*

4.1. De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 4.8.11, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) juncto artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), de artikelen 1.1.4, 4.3.1, §§ 1 en 2, VCRO, artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: inrichtingsbesluit), artikel 16 van de Grondwet, artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM juncto artikel 6 EVRM.

De verzoekende partijen betogen in een eerste middelonderdeel dat de RvVb onterecht het beroep van de NV Den Wijngaert en van R. Utoro onontvankelijk heeft verklaard. Zij lichten toe dat zij in het inleidend verzoekschrift het belang van de drie verzoekende partijen hebben uiteengezet en dat bij het verzoekschrift de eigendomstitel en de handelshuurovereenkomst werden gevoegd. Ook hebben zij in het kader van onder andere het eerste middel aangegeven in welke mate zij belang hebben bij het beroep. Zo werd gewezen op het gegeven dat zij eigenaar respectievelijk exploitanten zijn. Verder werd ook in de wederantwoordnota het belang beargumenteerd. Volgens de verzoekende partijen kan dan ook bezwaarlijk worden gesteld dat zij niet op een genoegzame wijze hun belang bij het vorderen van de vernietiging uiteen zouden hebben gezet.

In het tweede middelonderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de RvVb de grond van de zaak niet heeft onderzocht aan de hand van de in het administratief dossier aanwezige stukken terwijl zij in het verzoekschrift en de wederantwoordnota “op een uitgebreide wijze uiteen hebben gezet in welke mate

de bestreden vergunning ten aanzien van beroepers nadelig was - no parking, no business - en bovendien ook in strijd was met de aangegeven decretale bepalingen en beginselen van behoorlijk bestuur”.

Zij verwijzen naar hun argumentatie die zij in hun eerste en tweede middel voor de RvVb ontwikkelden. In het bijzonder wijzen zij erop dat de RvVb aan de “voorafgaandelijke opmerking” in hun inleidend verzoekschrift, waarin zij zich het recht voorbehielden om het verzoekschrift aan te vullen en om nieuwe middelen of onwettigheden op te werpen na kennisname van de bestreden afgeleverde vergunning, is voorbijgegaan. In de omstandigheid dat de vergunningverlenende overheid zelf de verzoekende partijen niet in het bezit heeft gesteld van de bestreden vergunningsbeslissing, kan hen niet worden verweten dat zij in het verzoekschrift “de door haar vooropgestelde premissie niet op een voldoende wijze aannemelijk zou hebben gemaakt”. Vermits de RvVb het volledige administratief dossier ter beschikking had, met inbegrip van alle plannen, kon door de RvVb zelf worden vastgesteld dat de verzoekende partijen door het uitvoeren van de vergunde werken een belangrijk aantal parkeerplaatsen zou verliezen. De RvVb is onterecht aan dit gegeven voorbijgegaan en heeft ten onrechte de grond van de zaak niet verder onderzocht.

### *Beoordeling*

#### *Eerste middelonderdeel*

4.2. Het eerste middelonderdeel gaat terug op de conclusie van de RvVb van zijn beoordeling van de “ontvankelijkheid wat betreft het belang en de hoedanigheid van de verzoekende partijen” dat:

- “het verzoekschrift enkel een uiteenzetting bevat van het mogelijke belang van de [NV Passade] als exploitant van de horecazaak gelegen aan de Brusselsesteenweg 301”;
- de NV Passade “over een belang beschikt om het bestreden besluit in rechte aan te vechten”;

- bijgevolg “[d]e vordering tot vernietiging [...] enkel [wordt] onderzocht in de mate dat het beroep is ingesteld door de [NV Passade]”.

4.3. Het eerste middelonderdeel is beperkt tot een uiteenzetting van de grieven van de NV Den Wijngaert en van R. Utoro tegen deze beoordeling in het bestreden arrest.

In zoverre het eerste middelonderdeel uitgaat van de NV Passade is het onontvankelijk.

4.4. Het toentertijd geldende artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, VCRO bepaalt dat elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge een vergunningsbeslissing een belanghebbende is die beroep bij de RvVb kan instellen.

Luidens het toentertijd geldende artikel 4.8.11, § 3, VCRO wordt dit beroep ingesteld “bij wijze van verzoekschrift” dat aan een aantal vormvereisten moet voldoen waarvan de regulariseerbaarheid wordt bepaald door de Vlaamse regering daartoe gemachtigd door het toentertijd geldende artikel 4.8.12, tweede lid, VCRO.

Een omschrijving in het verzoekschrift van het belang van verzoeker is overeenkomstig de voormelde artikelen 4.8.11, § 3, en 4.8.12 VCRO gelezen in samenhang met de toentertijd geldende artikelen 11 en 13 van het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: procedurereglement RvVb), een vormvereiste die niet regulariseerbaar is.

Door de vormvereisten van het verzoekschrift aldus te bepalen heeft de decreetgever de uitoefening van het in artikel 6 EVRM erkende recht van verdediging wat deze aspecten betreft, zelf geregeld.

4.5. Het voormelde artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, VCRO vereist niet dat een verzoeker hinder of nadelen die het gevolg zijn van de bestreden vergunningsbeslissing moet ondervinden. Het volstaat dat een verzoeker redelijkerwijze aannemelijk maakt dat er een risico op het ondergaan van de aangevoerde rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen van de bestreden vergunningsbeslissing bestaat.

Luidens artikel 11, tweede lid, 5°, van het voormelde procedurereglement RvVb bevat het verzoekschrift waarbij een beroep wordt ingesteld bij de RvVb een omschrijving van het belang van de verzoeker. De zin van de door deze bepaling in het procedurereglement RvVb voorgeschreven omschrijving van het belang van de verzoeker ten aanzien van de verwerende partij bestaat erin haar recht van verdediging te vrijwaren.

4.6. Het bestreden arrest oordeelt wat betreft de ontvankelijkheid van het beroep in hoofde van de NV Den Wijngaert en R. Utoro dat:

- het verzoekschrift een uiteenzetting moet bevatten waaruit blijkt dat een verzoeker, persoonlijk, hinder en nadelen kan ondervinden door de bestreden vergunningsbeslissing;
- de verzoekende partijen in het verzoekschrift stellen exploitanten te zijn van een horecazaak met een privéparking die door de bestreden vergunningsbeslissing volledig onbruikbaar wordt gemaakt en dat er ook een 70-tal parkeerplaatsen langs de Brusselsesteenweg zullen verdwijnen die “broodnodig” zijn voor de instandhouding van de exploitatie van de horecazaak;
- uit de stukken van de verzoekende partijen blijkt dat de horecazaak aan de Brusselsesteenweg 301 is gelegen die enkel uitgebaat wordt door de NV Passade;
- de NV Den Wijngaert en R. Utoro in het verzoekschrift niet uiteenzetten “in welke hoedanigheid - andere dan exploitant - [zij] een beroep zouden kunnen indienen bij de [RvVb] en welke mogelijke hinder en nadelen zij kunnen ondervinden door de bestreden beslissing”.

4.7. Uit de stukken van het dossier waarop de Raad van State vermag acht te slaan blijkt dat:

- de verzoekende partijen in het verzoekschrift voor de RvVb hun belang en hoedanigheid uitsluitend hebben geformuleerd in het kader van “de exploitatie van beroepers” en het kunnen blijven voeren of standhouden van “de handelsactiviteiten”;
- de verzoekende partijen volgende overtuigingsstukken bij het verzoekschrift hebben gevoegd: een eigendomsbewijs van de NV Den Wijngaert, handelshuurovereenkomsten tussen deze laatste en de NV Passade, twee bezwaarschriften die door R. Utoro onder meer als gedelegeerd bestuurder van de NV Passade en de NV Den Wijngaert werden ingediend;
- de GSA in de antwoordnota betwist dat de verzoekende partijen het rechtens vereiste belang aantonen;
- de verzoekende partijen in de wederantwoordnota hebben gewezen op de voormelde eigendomstitel, handelshuurovereenkomsten en bezwaarschriften.

4.8. Door in de gegeven omstandigheden aldus te beslissen, schendt het bestreden arrest niet het toepasselijke “artikel 4.8.11 § 1 VCRO juncto artikel 6 EVRM”.

#### *Tweede middelonderdeel*

4.9. Het tweede middelonderdeel gaat terug op de verwerping van het eerste en het tweede middel “in de mate dat het beroep is ingesteld door de [NV Passade]”.

Het tweede middelonderdeel is onontvankelijk in zoverre het uitgaat van de NV Den Wijngaert en R. Utoro.

4.10. In zoverre de schending wordt aangevoerd van de artikelen 1.1.4 en 4.3.1, §§ 1 en 2, VCRO, artikel 5 van het inrichtingsbesluit, artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM, is het

tweede middelonderdeel, bij gebreke van een uiteenzetting van de wijze waarop het bestreden arrest deze bepalingen schendt, onontvankelijk.

4.11. Als cassatierechter mag de Raad van State niet in tweede instantie de feitelijke beoordeling van de RvVb overdoen maar mag hij enkel nagaan of het hem voorgelegde arrest overeenkomstig de wet is genomen. Luidens artikel 14, § 2, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 treedt de afdeling bestuursrechtspraak in geval van cassatieberoep “niet in de beoordeling van de zaken zelf”.

4.12. Het in artikel 6, eerste lid, EVRM vervatte recht op toegang tot de rechter dat aan eenieder moet worden gewaarborgd, kan aan voorwaarden worden onderworpen die er evenwel niet toe mogen leiden dat dit recht op zodanige wijze wordt beperkt dat de kern ervan wordt aangetast.

4.13. Het toentertijd geldende artikel 11 van het procedureglement RvVb bepaalt dat het verzoekschrift een uiteenzetting van de feiten bevat alsook een omschrijving van de wijze waarop de aangevoerde geschonden geachte regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur naar het oordeel van de verzoeker geschonden worden.

4.14. Blijkens het bij de RvVb ingediende verzoekschrift voert de NV Passade twee middelen aan.

In het eerste middel van de RvVb wordt de schending aangevoerd van de artikelen 1.1.4 en 4.3.1, §§ 1 en 2, VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, het materieel motiverings-, redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel “doordat de bestreden [vergunnings]beslissing werd genomen in strijd met de artikelen 1.1.4 en 4.3.1 VCRO nu het bij de beoordeling geen rekening heeft gehouden met de gevolgen van de uitvoering van de bestreden vergunning ten aanzien van de onmiddellijke omgeving”.

In het tweede middel van de RvVb wordt de schending aangevoerd van artikel 5 van het inrichtingsbesluit, artikel 16 van de Grondwet, artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM, het zorgvuldigheids-, proportionaliteits- en redelijkheidsbeginsel “doordat de bestreden [vergunnings]beslissing voor mijn beroepers voor gevolg heeft dat zij hun exploitatie niet meer zullen kunnen verder zetten, en doordat de bestreden [vergunnings]beslissing ten aanzien van mijn cliënten dezelfde gevolgen met zich meebrengt als een onteigening met dit verschil dat er bij een onteigeningsprocedure een voorafgaandelijke vergoeding wordt betaald voor de aangerichte schade en dit in casu niet het geval is, en doordat dit ipso facto neerkomt op een 'bevriezing' van het eigendom van mijn verzoekers nu een horeca-exploitatie van een omvang zoals deze van verzoekers, onverkoopbaar wordt zonder parkeergelegenheid”.

Het bestreden arrest overweegt met betrekking tot deze middelen van de NV Passade wat volgt:

“De beide middelen van de [NV Passade] steunen essentieel op de premisse dat de horecazaak gelegen aan de Brusselsesteenweg 301 door het verlies aan parkeerplaatsen ten gevolge van de bestreden [vergunnings]beslissing niet meer kan geëxploiteerd worden en onverkoopbaar zal zijn”.

Het tweede middelonderdeel van het cassatieberoep heeft geen betrekking op deze overweging van het bestreden arrest.

4.15. Uit de gegevens waarop de Raad van State vermag acht te slaan blijkt dat tijdens het tegensprekelijk vooronderzoek van de RvVb:

- de GSA het administratief dossier met inbegrip van de bestreden vergunningsbeslissing heeft ingediend;
- de GSA met verwijzing naar artikel 11 van het procedurereglement RvVb in de antwoordnota heeft gesteld dat de NV Passade niet toelicht of staat wat zij in de

- middelen aanvoert, meer bepaald dat de betrokken horecazaak niet meer zal kunnen worden geëxploiteerd en onverkoopbaar zal zijn;
- de hoofdgriffier bij schrijven 17 maart 2015 aan de NV Passade heeft meegedeeld dat het administratief dossier werd ingediend en dat het volledige dossier elke werkdag op de griffie kan worden geraadpleegd tot vijf werkdagen vóór de terechtzitting;
  - de NV Passade een wederantwoordnota heeft ingediend waarin zij antwoordt dat zij “reeds [heeft] uiteengezet hoe het belang niet te onderscheiden valt van de gegrondheid van de ingeroepen middelen”, dat “daarover niet [meer kan] gezegd worden en [...] ook niet nodig” is, en dat “[d]e uitbater van de horecazaak [...] uiteraard eigenaar van de horecazaak” is;
  - de kamervoorzitter overeenkomstig het toentertijd geldende artikel 4.8.24 VCRO bij beschikking van 22 april 2016 de partijen heeft opgeroepen voor de zitting van 17 mei 2016 en tevens heeft bepaald dat de partijen het dossier elke werkdag op de griffie kunnen raadplegen tot vijf werkdagen vóór de terechtzitting.

4.16. Het bestreden arrest concludeert dat de NV Passade de samengevoegde middelen “niet afdoende onderbouwt om een onderzoek toe te laten van de aangevoerde schendingen” op grond van volgende overwegingen:

“Deze premisse wordt echter niet op de minste wijze aannemelijk gemaakt, laat staan aangetoond. Over hoeveel parkeerplaatsen de exploitatie nu beschikt, hoeveel parkeerplaatsen er op de privé-parking van de exploitatie verloren gaan, over hoeveel parkeerplaatsen de exploitatie moet kunnen beschikken, ... wordt op geen enkele wijze toegelicht.

Het komt toe aan de verzoekende partij om de middelen die ze aanvoert in het verzoekschrift volledig voor te stellen, zodat het de andere partijen mogelijk wordt gemaakt een verweer te voeren en het de Raad mogelijk wordt gemaakt om het middel te onderzoeken. Een verzoeker dient op grond van de uiteenzetting in het verzoekschrift zelf te overtuigen tot de gegrondheid ervan. Een loutere bewering kan geen middel adstrueren. Het gebrek aan toelichting en argumentatie van middelen kan niet goedgeemaakt worden door op de openbare zitting te suggereren een plaatsbezoek te houden en een deskundige aan te stellen. Des te minder indien de suggestie voor het eerst wordt gedaan op de openbare zitting, de verzoekende partij het middel zelf niet ondersteunt met een minimum aan deskundige gegevens en zelfs niet wordt toegelicht waarom enkel een plaatsbezoek en de aanstelling van een deskundige kan baten”.

4.17. Door aan te nemen dat de NV Passade de in randnummer 4.14 aangehaalde premisse van haar beide middelen aannemelijk moet maken en zij het gebrek aan toelichting en argumentatie dienaangaande niet kan goedmaken door voor het eerst op de zitting zonder verdere uitleg een plaatsbezoek en de aanstelling van een deskundige te suggereren, schendt het bestreden arrest, mede gelet op het procedureverloop, niet het recht van toegang tot de rechter van de NV Passade dat aan de voorwaarde van artikel 11 van het procedurereglement RvVb is onderworpen (randnummer 4.13).

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.**

**2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep, begroot op 600 euro, elk voor een derde.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drieëntwintig februari tweeduizend zeventien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

|                    |                      |
|--------------------|----------------------|
| Eric Brewaeys,     | kamervoorzitter,     |
| Pierre Lefranc,    | staatsraad,          |
| Peter Sourbron,    | staatsraad,          |
| bijgestaan door    |                      |
| Elisabeth Impens,  | griffier.            |
| <b>De griffier</b> | <b>De voorzitter</b> |

**Elisabeth Impens**

**Eric Brewaeys**