

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 239.822 van 9 november 2017
in de zaak A. 221.162/VII-39.881.**

In zake : Marcel VANDEWEYER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Melissa Verplancke
 kantoor houdend te 9031 Drongen
 Beekstraat 35b
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD
VAN LIMBURG

Tussenkomen de partij :
 de NV THUIS BEST WONINGEN & APPARTEMENTEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Johan Vanmuysen
 kantoor houdend te 3500 Hasselt
 Bampslaan 19
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 7 januari 2017, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb/A/1617/0361 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 29 november 2016 in de zaak
1314/0159/A/8/0153.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 25 januari 2017 verklaart het
cassatieberoep toelaatbaar.

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

De tussenkomen de partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 21 maart 2017. De tussenkomen de partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend teneinde te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 oktober 2017.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Melissa Verplancke, die verschijnt voor verzoeker, afdelingschef Tom Roosen, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Annelies Maes, die loco advocaat Johan Vanmuysen verschijnt voor de tussenkomen de partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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. Op 3 oktober 2013 neemt de deputatie van de provincieraad van Limburg (hierna: deputatie) een vergunningsbeslissing waarbij aan de NV Thuis Best Woningen & Appartementen (hierna: NV TBWA) een verkavelingsvergunning wordt verleend.

3.2. Het beroep van verzoeker tot vernietiging van deze vergunningsbeslissing wordt met een arrest van de RvVb van 19 mei 2015 ongegrond verklaard.

3.3. Het arrest van 19 mei 2015 wordt door de Raad van State op beroep van verzoeker vernietigd bij arrest nr. 233.453 van 12 januari 2016. Het arrest verwijst de zaak naar de anders samengestelde RvVb.

3.4. Het bestreden arrest verwerpt het beroep van verzoeker tot vernietiging van de vergunningsbeslissing van 3 oktober 2013.

IV. Onderzoek van de middelen

Uiteenzetting van het eerste middel

4. Verzoeker voert de schending aan van artikel 4.7.14 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) “al dan niet in samenhang met de door de deputatie begane machtsoverschrijding en de miskennis van het devolutief karakter van het administratief beroep (beginsel veruitwendigd o.a. door artikel 4.7.21 § 1 VCRO)”.

Hij betoogt dat hij betrokken was in de administratieve vergunningsprocedure en derhalve het vereiste, minstens procedureel belang bij het middel heeft vermits de in artikel 4.7.14 VCRO gestelde “vereiste van het bestaan van een volledig en correct samengesteld aanvraagdossier [...] de

belangen van alle omwonenden van het perceel waarop de vergunning betrekking heeft aangaat”. Hij stelt dat “de onvolledigheid van het aanvraagdossier de mogelijkheden voor het overmaken van opmerkingen en kritiek aan de vergunningverlenende overheid [...] beperkt heeft”, verder dat “[e]enzelfde belang geldt voor het opwerpen van de miskennis van de devolutive werking van het administratief beroep (de bevoegdheidsverdeling tussen het college van burgemeester en schepenen enerzijds en de deputatie anderzijds) met betrekking tot de aanvulling van het aanvraagdossier tijdens het administratief beroep”. En dat de deputatie in de vergunningsbeslissing van 3 oktober 2013 heeft vastgesteld “dat de aanvraag onvolledig was”. Het bestreden arrest “had aldus de schending van artikel 4.7.14 § 3 VCRO [...] moeten vaststellen, daar de deputatie zich heeft uitgesproken over een aanvraagdossier dat, zowel in de administratieve procedure in eerste aanleg als bij de aanvang van de administratieve beroepsprocedure, onvolledig was”. Gelet op de voorwaarden in artikel 4.7.14, § 3, VCRO “waaraan een aanvraag dient te voldoen om ontvankelijk en volledig te zijn” verleent het bestreden arrest in strijd met deze bepaling een beoordelingsmarge aan de vergunningverlenende overheid “om te bepalen of een aanvraag al dan niet volledig is, zelfs wanneer de bij wet voorgeschreven stukken niet zijn opgenomen in de aanvraag”. Indien de aanvraag niet alle voorgeschreven stukken bevat, dan kan de procedure geen voortgang vinden en kan er geen vergunning verleend worden, daar “het verdere verloop van de procedure in eerste aanleg en de beroepsprocedure (...) alleen [gelden] ten aanzien van ontvankelijke en volledige aanvragen”. Hij voegt toe dat “[d]e aanvullende stukken [...] in casu tot doel [hebben] om een met de wet strijdige onvolledigheid van het aanvraagdossier op te vangen (o.a. een schending van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een verkavelingsvergunning [...])” en dat “[h]et aanvaarden van essentiële stukken door de deputatie en de opname hiervan als beoordelingsgrond in haar beslissing [...] buiten haar bevoegdheid [valt], daar een dergelijke wijziging van het aanvraagdossier een nieuwe aanvraag doet ontstaan die niet gelijk te stellen is met de initiële aanvraag zoals beoordeeld door het college van burgemeester en schepenen” en “die onderworpen moet worden aan een nieuw oordeel van het

college van burgemeester en schepenen [...]. [...] De deputatie bevestigt in haar beslissing dat het aanvraagdossier in eerste administratieve aanleg onvolledig was en erkent hiermee dat de stad Genk een fout heeft begaan door een vergunning toe te kennen” aangezien zij “in strijd met artikel 4.7.14 § 3 VCRO [...] de aanvraagprocedure [heeft] voortgezet en een vergunning [heeft] toegekend [...] terwijl zij louter de onontvankelijkheid van de aanvraag had moeten vaststellen en elke vergunning had moeten weigeren”. Aangezien de aangevulde stukken “de volledigheid van het aanvraagdossier betreffen en aldus de ontvankelijkheid van de aanvraag raken” zijn het stukken “die een essentieel onderdeel van het aanvraagdossier uitmaken”. De deputatie heeft niet de bevoegdheid om “de fout begaan door de Stad Genk recht te zetten”. Het bestreden arrest geeft bovendien “aan de devolutieve werking van het administratief beroep bij de deputatie (artikel 4.7.21 § 1 VCRO) een onwettige interpretatie” door aan te nemen dat “de deputatie een vergunning kan verlenen op basis van een aanvraagdossier dat in eerste administratieve aanleg onvolledig was (i.e. niet de bij wet voorgeschreven stukken bevatte) en tijdens het administratief beroep werd aangevuld met essentiële stukken die niet aanwezig waren in eerste administratieve aanleg (en waarover het college van burgemeester en schepenen van de stad Genk zich aldus niet heeft kunnen uitspreken, noch het voorwerp heeft uitgemaakt van het openbaar onderzoek)”. Uit artikel 4.3.1, § 1, in fine, VCRO volgt “dat men de leemten van een onvolledige aanvraag niet kan opvangen door tijdens de beroepsprocedure stukken toe te voegen”.

Beoordeling

5. Het middel gaat terug op de verwerping door de RvVb van het tweede middel van verzoeker waarin onder meer de schending wordt aangevoerd van artikel 4.7.13, 2°, 4.7.14, § 1, 2°, en 4.7.14, § 3, VCRO, het besluit van de Vlaamse regering van 29 mei 2009 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een verkavelingsvergunning en van het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid wegens onvolledigheid van het aanvraagdossier die pas in graad van administratief beroep werd “verholpen door

alsnog essentiële stukken bij het dossier te voegen, terwijl de aanvraag op dat ogenblik niet meer kon worden vervolledigd” en “de omwonenden nooit inzage van de aanvullende stukken [kregen] en [...] daaromtrent nooit opmerkingen [konden] maken”.

6. De in het geding toepasselijke versie van artikel 4.7.12 VCRO bepaalt dat een vergunning binnen de reguliere procedure afgeleverd wordt door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waarin het voorwerp van de vergunning gelegen is.

7. Artikel 4.7.13 VCRO in zijn toepasselijke versie bepaalt dat de Vlaamse regering de nadere regelen bepaalt “omtrent de opbouw van het aanvraagdossier”.

8. Luidens de toepasselijke versie van artikel 4.7.14 VCRO:

- is een vergunningsaanvraag “ontvankelijk en volledig indien voldaan is aan alle voorwaarden, vermeld in artikel 4.7.13, en de dossiergegevens een onderzoek ten gronde toelaten”;
- wordt het resultaat van het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar of zijn gemachtigde binnen een ordeterminen aan de aanvrager verstuurd, en
- geldt het verdere verloop van de procedure in eerste aanleg en de beroepsprocedure “alleen ten aanzien van ontvankelijke en volledige aanvragen”.

De decreetgever heeft aldus bepaald dat in de reguliere administratieve procedure in eerste aanleg “men een dossier kan afwijzen indien het ofwel onvolledig is, ofwel geen onderzoek ten gronde toelaat” (memorie van toelichting Vl. Parl. 2008-09, stuk nr. 2011/1, 179).

9. Luidens de toepasselijke versie van artikel 4.7.15 VCRO kan iedereen gedurende de termijn van het openbaar onderzoek schriftelijke en mondelinge bezwaren en technische opmerkingen indienen.

10. Het college van burgemeester en schepenen neemt luidens de toepasselijke versie van artikel 4.7.18 VCRO een beslissing over de vergunningsaanvraag binnen een vervalt termijn die ingaat de “de dag na deze waarop het resultaat van het ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek aan de aanvrager wordt verstuurd” en wordt geacht de aanvraag af te wijzen indien geen beslissing wordt genomen binnen de gestelde vervalt termijn.

11. Artikel 4.7.21 VCRO in zijn toepasselijke versie bepaalt dat belanghebbenden een georganiseerd administratief beroep tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen omtrent de vergunningsaanvraag kunnen instellen bij de deputatie van de provincie waarin de gemeente is gelegen.

“Een belangrijk principieel uitgangspunt” van deze regeling van de decreetgever “is dat het administratief beroep (ook) openstaat voor derden-belanghebbenden” hetgeen volgens de decreetgever “moet worden gekaderd in artikel 9, derde lid, van het Verdrag van Aarhus, volgens hetwelk de overheid dient te waarborgen dat burgers ‘wanneer zij voldoen aan de eventuele in het nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu” (memorie van toelichting, VI. Parl., 2008-2009, stuk nr. 2011/1, 184; zie ook verslag, VI. Parl., 2008-2009, stuk nr. 2011/6, 57).

De decreetgever heeft aldus op zich de verplichting genomen om voor de burgers de toegang tot bestuursrechtelijke procedures te verzekeren ingeval zij met de bepalingen van het nationale milieurecht strijdig geacht handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties willen betwisten, voor zover zij daartoe voldoen aan de in het nationale recht neergelegde criteria. Die criteria mogen niet zodanig worden omschreven of uitgelegd dat zij de toegang van deze burgers in dergelijk geval onmogelijk maken. De Raad van State als cassatierechter vermag de in het nationale recht vastgelegde criteria uit te leggen in

overeenstemming met de doelstellingen van artikel 9.3 van het Verdrag van Aarhus van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

12. Luidens de toepasselijke versie van artikel 4.7.21 VCRO behandelt de deputatie de aanvraag in haar volledigheid.

13. De decreetgever sluit met deze regeling uitdrukkelijk aan bij de rechtspraak van de Raad van State waarin wordt gesteld “dat ingevolge de ruimtelijkeordeningsdecreetgeving ‘de beslissing over de bouwaanvraag in de eerste plaats is opgedragen aan de gemeenteoverheid; dat buiten het [...] geval waarin het college van burgemeester en schepenen verzuimd heeft zich binnen de in deze bepaling gestelde termijn over de vergunningsaanvraag uit te spreken, geen andere overheid over de vergunningsaanvraag kan beschikken zonder dat eerst de gemeente erover uitspraak heeft gedaan; dat daaruit volgt dat, ingeval er zoals te dezen wijzigingen aan de oorspronkelijk aan het college van burgemeester en schepenen voorgelegde bouwaanvraag worden aangebracht nadat beroep werd ingesteld [...], die door de tussenkomenende partij als essentieel worden aangemerkt, naargelang het geval, de bestendige deputatie en/of de Vlaamse regering zich over de aldus gewijzigde aanvraag niet vermogen uit te spreken’”(memorie van toelichting Vl. Parl. 2008-09, stuk nr. 2011/1, 183).

14. Uit wat voorafgaat volgt dat:

- de bevoegdheid om zich over een verkavelingsaanvraag uit te spreken in de eerste plaats aan het college van burgemeester en schepenen toekomt en de openbare orde raakt;
- de deputatie in de reguliere administratieve procedure in beroep niet over de vergunningsaanvraag kan beschikken die eerst in de administratieve beroepsfase zou voldoen aan de in artikel 4.7.13 VCRO bedoelde nadere regelen inzake de opbouw van het aanvraagdossier, zonder dat eerst het college van burgemeester en schepenen erover uitspraak heeft gedaan.

15. Uit de gegevens van het dossier waarop de Raad van State mag acht slaan blijkt dat:

- het college van burgemeester en schepenen aan de tussenkomende partij een voorwaardelijke verkavelingsvergunning heeft verleend;
- verzoeker tegen deze vergunningsbeslissing een administratief beroep heeft ingesteld;
- de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn verslag heeft voorgesteld om het administratief beroep in te willigen en de vergunning te weigeren onder meer om reden van de dossiersamenstelling:

“De samenstelling van het aanvraagdossier voldoet niet aan de bepalingen van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 (en latere wijziging) betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een verkavelingsvergunning.

- Aanvrager is geen eigenaar van het goed waarop de aanvraag betrekking heeft. Een gedeeltelijke kopie van de ‘kaderovereenkomst project Brethei’ (onder meer zonder vermelding van datum en zonder ondertekening) kan niet in aanmerking worden genomen als een document waaruit blijkt dat de aanvrager door de eigenaar gemachtigd is. (art. 3 §1, 2°)
 - Het verkavelingsontwerp moet een aanduiding geven van de geplande kavels met ondubbelzinnige vermelding van hun breedte, diepte en oppervlakte. Voor de buitenste loten (de groenzones rondom de bouwkavels) wordt geen maatvoering vermeld. Zo is het voor bouwzone A niet duidelijk op welke afstand van de bestaande rooilijn / wegverharding de woningen zullen worden ingeplant. Voor bouwzone B is het niet duidelijk wat de afmetingen van het te behouden bos zijn en welke vrije tuinruimte de kavels 9 tem 12 aan achterzijde ter beschikking hebben”;
- volgens de vergunningsbeslissing van 3 oktober 2013 “bij de hoorzitting namens aanvrager bijkomende stukken werden bijgebracht, onder meer een kopie van de volledige kaderovereenkomst met machtiging aan de aanvrager, een verkavelingsplan met bijkomende maatgeving en de verkoopsovereenkomst van 12 februari 2013 betreffende de verkoop van lot 29 aan de eigenaar van de rechts naastgelegen woning Bretheistraat 10; dat nadien bij schrijven van 13 september 2013 een kopie van een financiële borgstelling door KBC Bank, opgemaakt op 10 september 2013, op naam van aanvrager, ten bedrage van 40.000 EUR en ten

gunste van het college van burgemeester en schepenen van de stad Genk, voor de realisatie van 4 bescheiden woningen in kwestieuze verkaveling, werd overgemaakt”;

- de deputatie in deze vergunningsbeslissing overweegt “dat het aanvraagdossier werd vervolledigd; dat uit de bijgebrachte stukken blijkt dat aanvrager door de eigenaar gemachtigd werd de aanvraag in te dienen; dat de voorstelling van het verkavelingsplan inzake maatvoering vervolledigd werd; dat de deputatie van oordeel is dat een bedrag van 10.000 EUR per te realiseren, bescheiden kavel als een afdoende financiële waarborg kan worden aangenomen” en “dat artikel 4.3.1. §1 VCRO bepaalt dat een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen mogelijk is; dat deze aanpassing enkel betrekking mag hebben op kennelijk bijkomstige zaken; dat de deputatie van oordeel is dat deze bijkomende stukken enkel betrekking hebben op kennelijk bijkomstige zaken en er enkel op gericht zijn aan de eerdere bezwaren tegemoet te komen en de oorspronkelijke aanvraag niet wijzigen”.

16. Het bestreden arrest schendt artikel 4.7.14 VCRO in zijn toepasselijke versie door te beslissen dat:

- de vaststelling dat een aanvraagdossier niet volledig conform is aan de vereisten in het voormelde besluit van de Vlaamse regering van 29 mei 2009 op zich niet volstaat om te besluiten tot de onwettigheid van de op basis van dit aanvraagdossier door de deputatie verleende verkavelingsvergunning tenzij “blijkt dat de adviserende en de vergunningverlenende overheid, dan wel belanghebbende derden, de aanvraag ingevolge het ontbreken van de betreffende stukken niet met de vereiste (volledige) kennis van zaken (ten gronde) konden beoordelen dan wel misleid werden”;

- verzoeker niet aantoont dan wel aannemelijk maakt dat de aanvullende stukken in casu essentiële stukken betroffen in het kader van de inhoudelijke beoordeling van de aanvraag, noch dat ze onder meer in het licht van de substantiële vormvereiste van het openbaar onderzoek noodzakelijk reeds bij het initiële aanvraagdossier dienden te zijn gevoegd;

- het oordeel in de bestreden vergunningsbeslissing dat de betreffende bijkomende stukken enkel betrekking hebben op kennelijk bijkomstige zaken niet kennelijk onredelijk is;
- een correcte inhoudelijke beoordeling van het dossier in de zin van artikel 2 van het voormelde besluit van de Vlaamse regering van 29 mei 2009 in beginsel ook mogelijk was op basis van het initiële aanvraagdossier.

17. Het middel is ontvankelijk en gegrond.

18. Er is geen grond om de overige middelen te onderzoeken die niet tot een ruimere vernietiging of vernietiging zonder verwijzing kunnen leiden.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt arrest nr. RvVb/A/1617/0361 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 29 november 2016 in de zaak 1314/0159/A/8/0153.

2. Dit arrest dient te worden overgeschreven in de registers van bovenvermelde Raad en melding ervan moet worden gemaakt op de kant van de vernietigde beslissing.

3. De zaak wordt verwezen naar de anders samengestelde Raad voor Vergunningsbetwistingen.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op 200 euro.

De tussenkommende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen november 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.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys