RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 245.613 van 3 oktober 2019
in de zaak A. 226.834/VII-40.443.

In zake : de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD VAN ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Reiner Tijs
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Nassaustraat 37-41
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. Bart HENDRICKX
2. Carine DEDECKER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Katrien Vergauwen en Yves Loix
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 29 november 2018, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb/A/1819/0171 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 16 oktober 2018 in de zaak 1516/RvVb/0710/A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 10 januari 2019 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft 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 verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend teneinde te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 september 2019.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Florentina Alimusay en Joëlle Gillemot, die loco advocaat Reiner Tijs verschijnen voor de verzoekende partij, en advocaat Fatema Hosseini, die loco advocaat Yves Loix verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock 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. Met een besluit van 28 april 2016 verleent de deputatie van de provincieraad van Antwerpen (hierna: deputatie) aan de aanvrager een stedenbouwkundige vergunning voor de nieuwbouw van vier woningen en twee appartementen.

4. Het bestreden arrest vernietigt op vordering van de heer en mevrouw Hendrickx-Dedecker deze vergunningsbeslissing.

5. De RvVb "weigert" daarnaast met het bestreden arrest "een stedenbouwkundige vergunning voor de nieuwbouw van vier woningen en twee appartementen" te verlenen aan de aanvrager.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

6. De deputatie voert de schending aan van artikel 37, § 2, van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (hierna: DBRC-decreet), de artikelen 4.7.13, 4.7.14, § 1, en 4.7.21 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

Zij betoogt in een eerste onderdeel dat de RvVb ten onrechte van oordeel is dat indien het aanvraagdossier onvolledig blijkt te zijn door het ontbreken van een mer-screeningsnota, er sprake is van een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering die leidt tot een indeplaatsstelling op grond van artikel 37, § 2, DBRC-decreet. Uit rechtspraak blijkt immers dat een aanvraag die niet zou voldoen aan de vereisten inzake de dossiersamenstelling, niet onmiddellijk of automatisch onontvankelijk moet worden verklaard. De vergunningverlenende overheid beschikt dienaangaande over een discretionaire bevoegdheid. De

voorwaarden in artikelen 4.7.13 en 4.7.14 VCRO met betrekking tot de dossiersamenstelling zijn niet op straffe van onontvankelijkheid voorgeschreven.

In een tweede onderdeel argumenteert zij dat de RvVb het beginsel van de devolutieve werking van het administratief beroep zoals vervat in artikel 4.7.21, § 1, VCRO miskent door te oordelen dat “enkel het college van burgemeester en schepenen bevoegd is om als eerste vergunningverlenend bestuursorgaan te beslissen over punten die noodzakelijk zouden zijn om met kennis van zaken over de zaak te kunnen oordelen”, te dezen “over de toe te voegen mer-screeningsnota”. Met het wijzigingsdecreet van 16 juli 2010 is het “ook de bedoeling van de decreetgever om de devolutieve werking te herstellen en het mogelijk te maken dat de deputatie in graad van beroep zich volledig kan buigen over de zaak en eventuele aanpassingen kan toelaten”. Zij wijst erop dat de RvVb “eerder in een gelijkaardige zaak deze opnieuw [heeft] verwezen naar de deputatie zodat deze zich hierover opnieuw dient uit te spreken” en dat uit vaste rechtspraak van de RvVb blijkt “dat het aanvraagdossier wel degelijk in graad van beroep kan worden aangevuld”. Zij stelt nog dat tijdens het openbaar onderzoek in een bezwaarschrift werd gewezen op het ontbreken van een mer-screeningsnota bij de aanvraag en dat niets uitsluit dat de deputatie kan “oordelen dat een nieuw openbaar onderzoek moet georganiseerd worden en […] de zaak [kan] terugsturen naar het college van burgemeester en schepenen […] ter organisatie van dit openbaar onderzoek”.

Zij verwijst in een derde onderdeel naar artikel 13 van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning dat de administratieve lus invoert die de bevoegde vergunningverlenende overheid toelaat een vastgestelde onregelmatigheid te herstellen en desgevallend een nieuw openbaar onderzoek te organiseren. De bevoegde overheid in graad van administratief beroep zal “het aanvraagdossier kunnen vervolledigen op grond van de devolutieve werking” zodat vermeden kan worden “dat vergunningsprocedures opnieuw moeten worden gevoerd omwille van een onvolledigheid van het aanvraagdossier”. Deze regeling is “[g]een breuk met het verleden” maar “een

codificatie of verduidelijking van reeds bestaande opvattingen over de devolutieve werking en de mogelijkheden om in graad van beroep bepaalde procedurele elementen - zoals het ontbreken van een MER-screeningsnota - recht te zetten, desgevallend na het organiseren van een nieuw openbaar onderzoek". Door het bestreden arrest wordt "een ongelijke situatie gecreëerd tussen gelijkaardige gevallen, terwijl de decreetgever precies voor ogen had om het bestaande systeem te verankeren en te verduidelijken".

Beoordeling

7. De op 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.

8. Artikel 4.7.13 VCRO in de toepasselijke versie bepaalt dat de Vlaamse regering de nadere regelen bepaalt "omtrent de opbouw van het aanvraagdossier".

9. 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 ordetermijn 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, nr. 2011/1, 179).

10. 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.

11. Het college van burgemeester en schepenen neemt luidens de toepasselijke versie van artikel 4.7.18 VCRO een beslissing over de vergunningsaanvraag binnen een vervaltermijn die ingaat "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 vervaltermijn.

12. Artikel 4.7.21 VCRO in de 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.

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" (*memorie van toelichting* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 183).

14. Uit wat voorafgaat volgt dat:

- de bevoegdheid om zich over een stedenbouwkundige aanvraag uit te spreken in de eerste plaats aan het college van burgemeester en schepenen toekomt en daarom 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. Luidens artikel 4.3.1 VCRO “kan het vergunningverlenende bestuursorgaan de vergunning toch afleveren, wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen”. “Die voorwaarden kunnen” luidens diezelfde bepaling “niet dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen”.

16. Uit de gegevens van het dossier waarop de Raad van State acht mag slaan blijkt dat de aanvraag voor de in randnummer 3 vermelde stedenbouwkundige vergunning onderworpen is aan een milieueffectenrapportage en dat de bij het college van burgemeester en schepenen ingediende aanvraag niet de rechtens vereiste project-mer-screeningsnota bevat.

17. Het middel gaat terug op de beslissing tot de indeplaatsstelling in het bestreden arrest op basis van de conclusie van het gegrondverklaarde tweede middel van de heer en mevrouw Hendrickx-Dedecker.

18. De gegrondverklaring van het tweede middel steunt op de overwegingen:

- een “project-m.e.r.-screeningsnota is […] opgevat als een noodzakelijk instrument voor een correcte inschatting van de aan een project mogelijk verbonden milieueffecten”,
- er kan “niet ernstig betwist [...] worden dat het initiële aanvraagdossier […] minstens een m.e.r.-screeningsnota moest bevatten”,
- de “bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen om, als eerste vergunningverlenend bestuursorgaan, te beslissen over het [...] volledig vergunningsdossier, raakt […] de openbare orde”,
- deze “onoverbrugbare onwettigheid sluit een eenvoudige vernietiging van de bestreden beslissing uit”.

19. De indeplaatsstelling steunt op de overwegingen:

- de RvVb “kan […] zelf een vergunning weigeren voor zover de bevoegdheid van de verwerende partij als vergunningverlenend bestuursorgaan specifiek daartoe volledig gebonden is”,
- “de beoordeling van het tweede middel dat de [deputatie] een volledig gebonden bevoegdheid heeft om de vergunning, omwille van de door de [RvVb] vastgestelde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering, namelijk de onvolledigheid van het vergunningsdossier, te weigeren, leidt tot de […] indeplaatsstelling”.

20. Luidens de toepasselijke versie van artikel 4.8.2 VCRO doet de RvVb als administratief rechtscollege, bij wijze van arresten, uitspraak over de beroepen die worden ingesteld tot vernietiging van vergunningsbeslissingen genomen in laatste administratieve aanleg, betreffende het afgeven van een vergunning.

21. Wanneer de RvVb het beroep gegrond verklaart kan de RvVb, luidens artikel 35 DBRC-decreet, de bestreden vergunningsbeslissing geheel of gedeeltelijk vernietigen.

22. Artikel 37, § 1, DBRC-decreet bepaalt dat de RvVb na gehele of gedeeltelijke vernietiging van de bestreden vergunningsbeslissing, “de verwerende partij [kan] bevelen om met inachtneming van de overwegingen die opgenomen zijn in zijn uitspraak een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen. Het kan daarbij de volgende voorwaarden opleggen:

1° welbepaalde rechtsregels of rechtsbeginselen moeten bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing worden betrokken;

2° welbepaalde procedurele handelingen moeten voorafgaand aan de nieuwe beslissing worden gesteld;

3° welbepaalde onregelmatige motieven of kennelijk onredelijke motieven mogen niet bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing worden betrokken”.

23. Artikel 37, § 2, DBRC-decreet bepaalt dat de RvVb het arrest in de plaats kan stellen van die beslissing als de nieuw te nemen beslissing, bevolen conform paragraaf 1, eerste lid, van artikel 37 DBRC-decreet, het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij.

24. Uit de wetsgeschiedenis van de laatst aangehaalde bepaling blijkt dat de indeplaatsstellingsbevoegdheid “omwille van de efficiëntie” werd toegekend aan de RvVb “ingeval er sprake is van een zuiver gebonden bevoegdheid” van het vergunningverlenende bestuursorgaan. Daarbij wordt onder meer gedacht aan het geval waarbij “de bestreden beslissing een vergunning verleend heeft voor stedenbouwkundige handelingen, die naar het oordeel van de Raad voor Vergunningsbetwistingen geenszins kunnen worden vergund wegens een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering” waardoor “het vergunningverlenende bestuursorgaan in dat geval de vergunning enkel [kan] weigeren” en “over geen enkele beleidsvrijheid of appreciatiemarge (meer) beschikt bij het nemen van de beslissing” (*Parl.St.* Vl.Parl. 2015-16, nr. 777/1, 11).

De decreetgever beoogt aldus met deze indeplaatsstellingsbevoegdheid van de RvVb onder meer de gevallen van feitelijke of *a posteriori* gebonden bevoegdheid die volgen uit de werking van de wet in het

licht van de concrete gegevens van het aan de vergunningverlenende overheid voorgelegde administratief dossier.

25. Het eerste en derde middelonderdeel die ervan uitgaan dat het onderzoek ten gronde van een vergunningsaanvraag kan worden gevoerd zonder een voorafgaand ontvankelijkheids- en volledigheidsonderzoek en -verklaring, falen naar recht.

26. Het tweede middelonderdeel dat ervan uitgaat dat de mogelijkheid in artikel 4.3.1 VCRO tot vergunningverlening wel kan “dienen om de leemten van een onvolledige […] aanvraag op te vangen”, faalt naar recht.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drie oktober tweeduizend negentien, 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**