

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 254.493 van 15 september 2022
in de zaak A. 233.803/VII-41.135**

In zake : Jacques MESSIAEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sandra Verhoye
kantoor houdend te 8800 Roeselare
Sint-Eloois-Winkelsestraat 115A
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE WEST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 1 juni 2021, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2021-0916 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 22 april 2021 in de zaak 1920-RvVb-0649-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 17 augustus 2021.

Verzoeker heeft een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft op 27 januari 2022 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 teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 april 2022.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sandra Verhoye, die verschijnt voor verzoeker, en verzoeker zelf, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3. De deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen (hierna: de provincie) weigert bij besluit van 23 april 2020 aan verzoeker een omgevingsvergunning te verlenen “voor het plaatsen van een zonne-installatie”.

4. Het bestreden arrest verwerpt de zes middelen en bijgevolg de vordering van verzoeker tot vernietiging van de vergunningsbeslissing van de provincie.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt verzoeker

5. Verzoeker voert de schending aan van de artikelen “17-19” van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 ‘houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna: *procedurereglement RvVb*):

“Gelet op het feit dat art. 17 van het Procedurebesluit van 16 mei 2014 voorziet dat de griffier elk inkomend verzoekschrift inschrijft op een voorlopig register in de volgorde van ontvangst en bij toepassing van art. 19 van voormelde procedurebesluit de griffier met een beveiligde zending afschrift van het verzoekschrift betekend aan de verweerder (art. 19,1°) en aan de belanghebbende bij de zaak (art. 19.2°)

Doordat in de bestreden beslissing van de RvVb van 22 april 2021 wordt gemotiveerd dat bij brief van 30 oktober 2020 de schriftelijke uiteenzetting van de eerste tussenkomende partijen overgemaakt is aan de verzoekende partij en de verzoekende partij aldus kennis heeft kunnen nemen van het standpunt van de eerste tussenkomende partij.

Terwijl de schending van de bovenstaande regels is ingeroepen mbt de betekening én kennisgeving van het verzoekschrift tot tussenkomst, niet van de schriftelijke uiteenzetting, aan de verweerder (*in casu* de verzoekende partij) of aan de belanghebbenden (*in casu* verzoekende partij).

Doordat in de bestreden beslissing van de RvVb van 22 april 2021 wordt gemotiveerd dat geen enkele bepaling voorschrijft dat de beschikking en/of het verzoek tot tussenkomst worden overgemaakt aan de verzoekende partij. Terwijl de bepaling van art. 17 voorziet dat elk inkomend verzoekschrift wordt ingeschreven en bij toepassing van art. 19 de griffier elk inkomend verzoekschrift bij beveiligde zending ter kennis brengt, waardoor de bepalingen van art. 17-19 zijn geschonden”.

Beoordeling

6. Het bestreden arrest overweegt:

“Bij brief van 30 oktober 2020 werd de schriftelijke uiteenzetting van [het college] overgemaakt aan de verzoekende partij. Ze heeft dan ook kennis kunnen nemen van het standpunt van [het college].

Geen enkele bepaling schrijft voor dat de beschikking en/of het verzoek tot tussenkomst worden overgemaakt aan de verzoekende partij. De verzoekende partij verduidelijkt evenmin op welke wijze haar belangen daardoor geschaad zijn. Artikel 76 Omgevingsvergunningsbesluit bepaalt enkel dat in geval van een tussenkomst, de griffier een afschrift van de schriftelijke uiteenzetting van de tussenkomende partij betekent aan de verzoekende partij.

De verzoekende partij toont evenmin enig belang aan. Zij heeft de schriftelijke uiteenzetting in haar bezit en heeft er expliciet op geantwoord”.

7. Het middel gaat terug op de verwerping door de RvVb van de exceptie van verzoeker van onontvankelijkheid van de tussenkomst van het college van burgemeester en schepenen onder meer omdat hij geen “geldige betekening ontving van het verzoek tot tussenkomst” en het verzoek hem “niet geldig betekend” werd.

Door het middel van de schending van de artikelen “17-19” van het procedurereglement RvVb niet voor de RvVb aan te voeren, kan verzoeker het daarom niet voor het eerst in cassatieberoep opwerpen.

Het middel is niet ontvankelijk.

B. Tweede middel

Standpunt verzoeker

8. Verzoeker voert de schending van artikel 27 van het procedurereglement RvVb:

“Doordat in de bestreden beslissing van de RvVb van 22 april 2021 wordt gemotiveerd dat de verwerende partij het administratief dossier heeft ingediend. Het feit dat ze geen antwoordnota heeft ingediend brengt niet met zich mee dat de door de verzoekende partij aangehaalde feiten als bewezen worden geacht.

Terwijl de wettelijke bepaling niet voorziet in een keuzemogelijkheid door de verwerende partij om al dan niet een antwoordnota in te dienen. De wettelijke omschrijving is een opsomming van te stellen handelingen., telkens van elkaar onderscheiden door het kommateken waardoor een expliciet standpunt van het bestuur, wier beslissing wordt aangevochten aan de instantie oordelend in beroep wordt overgemaakt, *in casu quod non*, wordt verwacht, precies om de contouren van het geschil af te lijnen. Doordat de wettelijke bepaling bepaalde gevolgen voorziet voor het niet indienen, namelijk *in concreto* wat de feiten betreft, in het bijzonder dat de feiten door de verzoeker aangehaald als bewezen worden geacht. Terwijl in de bestreden beslissing de gevolgen hiervan niet worden aanvaard terwijl deze volstrekt te kaderen zijn in het feit dat de RvVb niet *ultra petita* kan oordelen zonder de bepalingen art. 149 GW te schenden”.

Beoordeling

9. Artikel 27 van het procedurereglement RvVb luidt:

“De verweerder dient een antwoordnota, een geïnventariseerd administratief dossier, als dat nog niet werd ingediend, en eventuele aanvullende en geïnventariseerde overtuigingsstukken in binnen een vervaltermijn van vijfenveertig dagen, die ingaat op de dag na de betekening van het afschrift van het verzoekschrift, vermeld in artikel 19, 1°.

Als de verweerder niet binnen die termijn, vermeld in het eerste lid, het administratief dossier indient, maant de griffier de verweerder aan om daartoe vooralsnog over te gaan binnen een door de griffier bepaalde termijn. Als de verweerder hieraan geen gevolg geeft, worden de door de verzoeker aangehaalde feiten als bewezen geacht, tenzij deze feiten kennelijk onjuist zijn”.

Uit deze bepaling volgt dat als de verweerder geen gevolg geeft aan de aanmaning om het administratief dossier in te dienen, de door de verzoeker aangehaalde feiten als bewezen worden geacht, tenzij deze feiten kennelijk onjuist zijn.

10. Het middel dat ervan uitgaat dat als de verweerder geen antwoordnota indient, de door de verzoeker aangehaalde feiten als bewezen worden geacht, gaat uit van een verkeerde rechtsopvatting.

Het middel faalt naar recht.

C. Derde middel

Standpunt verzoeker

11. Verzoeker zet uiteen:

“Gelet op het feit dat het College van Burgemeester en Schepenen ook geen enkel belang laten gelden gezien het de vernietiging betreft van een beslissing van de Bestendige Deputatie, die na het administratief beroep de beslissing ook heeft geweigerd.

Doordat in de bestreden beslissing van de RvVB van 22 april 2021 wordt gemotiveerd dat art. 105, §2 OVD van rechtswege belang heeft om bij de Raad tussen te komen, zodat ze haar belang verder niet moet bewijzen.

Terwijl de aangehaalde bepaling art. 105, §2 OVD een recht op hoger beroep installeert voor het College BS in de 4 gelimiteerde gevallen zoals zijn voorzien in art. 105 §1 OVD, hierna hernomen, terwijl het *in casu* geen hoger beroep door het CBS betreft in de gevallen zoals in art. 105 §1 OVD voorzien.

Terwijl de aangehaalde bepaling ook geen mogelijkheid voorziet tot een vordering in tussenkomst. Het belang was immers uitgeput ingevolge de weigering”.

Beoordeling

12. Overeenkomstig artikel 14, § 2, van de RvS-wet doet de Raad van State “uitspraak, bij wijze van arresten, over de cassatieberoepen ingesteld tegen de door de administratieve rechtscolleges in laatste aanleg gewezen beslissingen in betwiste zaken wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen”.

13. Het middel dat de “schending van normen en rechtsregels/machtsafwending in het kader van de legaliteit versus afwijking omwille van het innovatief karakter” aanvoert, maar nalaat te preciseren welke wet of rechtsregel wordt overtreden door het bestreden arrest of welke substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen worden geschonden door het bestreden arrest, is niet ontvankelijk.

D. Vierde middel

Standpunt verzoeker

14. Verzoeker voert de schending aan van artikel 56 van het decreet van 22 december 2017 ‘over het lokaal bestuur’ (hierna: decreet lokaal bestuur):

“Dat de CBS is tussengekomen, vertegenwoordigd door haar raadsman. Zij legt hierbij noch het bewijs, noch het stuk, noch de beslissing voor van het CBS Roeselare omtrent de procedure verrichtingen en aanstelling raadsman in het kader van deze procedure. Dat de tussenkomst bij gebreke aan legitimatie onontvankelijk is en de standpunten CBS aldus buiten beschouwing moeten gelaten worden.

Gelet op het feit dat hiermee het Decreet Lokaal Bestuur, in het bijzonder Art. 56 §3, 2° en 9° houdende bevoegdheid College van Burgemeester en Schepenen inzake beslissing tot optreden in rechte en vertegenwoordiging in gerechtelijke en buitengerechtelijke gevallen, is geschonden.

Dat zulks de onontvankelijkheid van de tussenkomst als gevolg heeft.

Doordat in de beslissing van de RvVb van 21 april 2021 wordt verwezen naar de bepalingen in het Procedurebesluit inzake de vertegenwoordigingsvereisten specifiek eigen aan de procedure voor de RvVb, in het bijzonder art. 3, 1^e lid en art. 60, 3^e lid Procedurebesluit.

Terwijl de betwisting en argumentatie niet de vertegenwoordiging van het College BS door de raadsman betreft, dan wel de/het onderliggende legitimatie/belang van de vordering in tussenkomst. Een dergelijke vordering is immers onderworpen aan de bepaling van art. 56 Decreet Lokaal Bestuur. Het CBS moet blijk geven van een genomen beslissing om een procedurehandeling te stellen én moet blijk geven aan welke gevolmachtigde raadsman deze wordt opgedragen. Terwijl een dergelijke beslissing niet voorligt. Terwijl het ter pleitzitting neergelegd ‘blad’, waaromtrent huidige beroeper ter zitting het voorbehoud heeft laten akteren, geen notulen betreffen van het CBS met de genomen beslissing, noch een officieel uittreksel betreft”.

Beoordeling

15. Het bestreden arrest overweegt:

“De verzoekende partij betwist niet dat de eerste tussenkomende partij wordt vertegenwoordigd door een advocaat, die is ingeschreven op het tableau van de Orde van Advocaten. Gelet op geciteerd artikel 3, lid 1 Procedurebesluit,

wordt de advocaat van de eerste tussenkomende partij geacht rechtsgeldig door haar gemandateerd te zijn om de betreffende procedure te voeren.

De verzoekende partij voert ter zake geen enkel (begin van) bewijs van het tegendeel aan, en beperkt zich tot het argument dat geen stuk voorligt waaruit het (rechtsgeldig) mandaat van de tussenkomende partij aan haar advocaat blijkt. De eerste tussenkomende partij, die geen (publiekrechtelijke) rechtspersoon is en die wordt vertegenwoordigd door een advocaat, diende bij haar verzoekschrift geen beslissing om in rechte te treden, te voegen.

De eerste tussenkomende legt ter zitting overigens een kopie van het besluit van de eerste tussenkomende partij neer, waaruit de beslissing om in rechte te treden en haar mandaat afdoende blijkt.

De verzoekende partij maakt voorbehoud voor de neerlegging van het bijkomend stuk. In de mate dat de eerste tussenkomende partij vertegenwoordigd is door een raadsman, diende zij geen bewijs van haar mandaat bij haar verzoekschrift te voegen. De neerlegging van het bijkomend stuk, als repliek op de door de verzoekende partij in haar wederantwoordnota aangevoerde exceptie, is ontvankelijk”.

16. Het middel dat niet opkomt tegen de in het vorige randnummer aangehaalde overweging in het bestreden arrest, is niet gericht tegen het bestreden arrest.

Het middel is niet ontvankelijk.

17. Het middel dat de schending aanvoert van artikel 56 van het decreet lokaal bestuur zonder uiteen te zetten op welke wijze het bestreden arrest deze bepaling schendt, is niet ontvankelijk.

E. Vijfde middel

Standpunt verzoeker

18. Verzoeker voert de schending aan van artikel 4.3.1, § 1, a)b)c), van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en artikel 7.1.2 van de algemene stedenbouwkundige verordening van de stad Roeselare (hierna: ASV).

Hij zet uiteen:

“Doordat in de beslissing van de RvVb van 21 april 2021 wordt gemotiveerd dat art. 7.1.2 ASV duidelijk is en geen interpretatie behoeft en doordat er wordt gemotiveerd dat er geen reden is om aan te nemen, noch aan de hand van de bewoordingen van de betrokken bepaling, noch enige andere bepaling in de ASV dat art. 7.1 ASV enkel de criteria weergeeft waaraan de zonninstallatie dient te voldoen om van vergunning vrijgesteld te zijn; Terwijl de bepaling van art. 7.1.2 ASV de vrijstellingsbepalingen voor zonnepanelen en zonnecollectoren die op het dak worden geplaatst, hetzij in de dakvorm worden geïntegreerd.

Deze wettelijke bepalingen uit de algemene verordening leggen met andere woorden geen verplichting op hoe zonnepanelen of collectoren moeten geplaatst worden, evenmin leggen deze bepalingen verplichtingen op voor andere installaties.

Deze wettelijke bepalingen omschrijven enkel de voorwaarden waaraan de plaatsing van de zonnecollectoren en zonnepanelen moet voldoen om te genieten van de stedenbouwkundige vrijstelling.

De volgende stap in de redenering is dat de vrijstelling in Vlaanderen voor het plaatsen van zonnepanelen op een bepaalde wijze, *a fortiori* geen verbod impliceert voor het plaatsen van andere systemen en technische installaties. De andere installaties - waaronder *in casu* de zonne-tracker - zijn aldus niet verboden, ook volgens de bepaling van art. 7.1 e.v. aan geen voorwaarden onderworpen, en minstens wel vergunbaar”

en besluit:

“Verzoeker meent dat er geen sprake is van een legaliteitsbelemmering, noch op grond van art. 7.1, noch op grond van art. 7.1.4. zodat minstens er schending is van de bepaling van art. 4.3.1. §1 a) b) c) VCRO.

Nu de algemene Bouwverordening geen bepalingen voorziet voor deze zonnetracker op het dak, kan deze Algemene Bouwverordening niet aan de grondslag liggen van een weigering van de vergunning.

Het al dan niet toekennen van de vergunning moet aldus getoetst worden aan de verkavelingvergunning, die ook in geen voorschriften voorziet en er aldus mee in overeenstemming is”.

Beoordeling

19. Het middel is niet ontvankelijk omdat

- het grotendeels niet gericht is tegen het bestreden arrest en de Raad van State dwingt om in tweede instantie de feitenbeoordeling door de RvVb over te doen

waartoe de Raad van State als cassatierechter overeenkomstig artikel 14, § 2, van de RvS-wet niet bevoegd is,

- het, in zoverre het de schending aanvoert van artikel 4.3.1, § 1, a)b)c), VCRO en artikel 7.1.2 ASV, nalaat uiteen te zetten op welke wijze het bestreden arrest deze bepalingen schendt.

F. Zesde middel

Standpunt verzoeker

20. Verzoeker voert de schending aan van artikel 3.5 ASV:

“Gelet op de schending van art. 3.5 ASV die bepaalt dat de vergunningverlenende overheid bij uitzondering afwijkingen kan toestaan omwille van zijn erfgoedwaarden (...), de voorgestelde innovatieve en verbeterende oplossing (...).

De innovatieve en verbeterende oplossing (die door de consument is uitgevoerd én betaald ! - 60K) weerspiegelt zich in de verschillende deelfacetten van het project :

- Voor het opwekken ervan : zonnepanelen
- Voor het opslaan ervan : batterijen
- Voor het gebruik van een zeer beperkte ruimte (op het dak), ruimte die alsmaar schaarser wordt
- Voor de verschillende stappen in de keuring in samenwerking met de verantwoordelijke ingenieur van Fluvius

Doordat in de bestreden beslissing wordt gemotiveerd dat een afwijking mogelijk is, maar inmiddels is gemotiveerd waarom de afwijking niet wordt toegestaan, namelijk om reden dat de motiveringsnota ontbreekt, en doordat niet zou zijn voldaan aan de voorwaarden van de uitzondering e (7.1.4)

Terwijl bij de aanvraag een motiveringsnota van de architect is gevoegd, en terwijl de vooropgestelde voorwaarden niet de voorwaarden zijn waarin de installatie moet voldoen, maar er is verwezen waaraan de installatie moet voldoen om vrijgesteld te zijn van vergunning”.

Beoordeling

21. Het middel dwingt de Raad van State tot het overdoen in tweede instantie van de feitelijke beoordeling door de RvVb.

De Raad van State is daartoe als cassatierechter overeenkomstig artikel 14, § 2, van de RvS-wet, niet bevoegd.

Het middel is niet ontvankelijk

G. Zevende middel

Standpunt verzoeker

22. Verzoeker voert de schending aan van “recht van verdediging - hoorrecht”:

“Gelet op de schending van het ingebed beginsel en normatieve plicht van het hoorrecht in administratieve geschillen, waarom de verzoekende partij meermaals heeft verzocht.

Doordat in de motivering van de beslissing wordt verwezen naar art. 11 van Besluit van de Vlaamse regering tot uitvoering van art. 5 van het decreet van 20 maart 2020, die de mogelijkheid biedt om te beslissen de hoorzittingen in voorkomend geval alleen schriftelijk, via teleconferentie of via videoconferentie te houden. Verder wordt gemotiveerd dat in de beslissing de schriftelijke hoorzitting wordt gestaafd.

Terwijl de wettigheid van deze beslissing moet onderzocht worden, zelfs ambtshalve;

Doordat in de motivering is opgenomen dat het horen, schriftelijk, dan wel mondeling, nuttig moet gebeuren.

Terwijl het hoorrecht een fundamenteel recht is op een fysieke uiteenzetting waarin de argumenten in een interactief debat verder kunnen verdiept worden, als ook de feitelijk context beter kan worden toegelicht en ingeschat”.

Beoordeling

23. Het middel is niet ontvankelijk omdat
- het niet gericht is tegen het bestreden arrest en de Raad van State dwingt om in tweede instantie de feitenbeoordeling door de RvVb over te doen waartoe de Raad van State als cassatierechter overeenkomstig artikel 14, § 2, van de RvS-wet niet bevoegd is,

- het nalaat te preciseren welke wet of rechtsregel wordt overtreden door het bestreden arrest of welke substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen worden geschonden door het bestreden arrest.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftien september tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams