RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 256.895 van 22 juni 2023
in de zaak A. 236.197/VII-41.367

In zake : de NV TEXTILAC
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Van Heuven en Merlijn De Rechter
kantoor houdend te 2600 Antwerpen
Cogels Osylei 61
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN

Tussenkomende partijen :

1. de BV TASOZ
2. de BV ARPO
3. de BV ROELS PETER
4. de NV PONTRAVE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wannes Thyssen
kantoor houdend te 9552 Borsbeke
Molendijk 13
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 20 april 2022, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2122-0524 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 10 maart 2022 in de zaak 2021-RvVb-0232-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 2 juni 2022.

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

De bv Tasoz, de bv Arpo, de bv Roels Peter en de nv Pontrave hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 15 september 2022. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft op 13 december 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’.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 mei 2023.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dirk Van Heuven, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Wannes Thyssen, die verschijnt voor de tussenkomende partijen, 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. De verwerende partij verleent op 22 oktober 2020 aan de verzoekende partij (en andere) een omgevingsvergunning voor het bouwen van een retailcomplex met bijhorende parking.

4. Het bestreden arrest verwerpt:
- de exceptie van de verzoekende partij wegens strijdigheid van de tussenkomst van de tussenkomende partijen met artikel 59/3, derde lid, van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 ‘houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna: procedurebesluit RvVb);
- de exceptie van de verzoekende partij wegens strijdigheid van de tussenkomst van de tussenkomende partijen met artikel 105, § 4, *juncto* artikel 105, § 2, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: OVD);
- de drie middelen en bijgevolg het beroep van de verzoekende partij.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partij

5. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 59/3 van het procedurebesluit RvVb en artikel 149 van de Grondwet.

In een eerste middelonderdeel argumenteert zij dat het bestreden arrest haar exceptie verwerpt omdat de tussenkomst van de tussenkomende partijen de procedure niet vertraagt en haar rechten van verdediging hierdoor niet worden geschaad omdat haar de mogelijkheid wordt geboden om een tweede wederantwoordnota in te dienen waarin zij kan repliceren op de

uiteenzetting van de tussenkomende partijen. Door aldus te beslissen schendt het bestreden arrest artikel 59/3, derde lid, van het procedurebesluit RvVb.

De verzoekende partij betoogt dat laatstvermelde bepaling analoog is aan het vroegere artikel 21*bis*, § 1, 5°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (hierna: RvS-wet), dat het arrest nr. 121/99 van 10 november 1999 van het Grondwettelijk Hof heeft aangenomen dat de termijnen tot tussenkomst dwingend zijn, dat arrest nr. 137.241 van 16 november 2004 daaraan heeft toegevoegd dat er anders over oordelen de rechten van verdediging van de verzoekende partijen, de goede werking van de Raad van State en derhalve een adequate rechtsbedeling in het gedrang zou brengen en dat deze overwegingen *mutatis mutandis* gelden voor artikel 59/3, derde lid, van het procedurebesluit RvVb.

Zij stelt voorts dat niet betwist kan worden dat er *in casu* zonder meer sprake is van vertraging, nu zij "werd uitgenodigd tot een extra procedurestuk, namelijk een tweede wederantwoordnota, die in het Procedurebesluit niet is voorzien" en het "duidelijk [is] dat de rechten van verdediging geschaad zijn nu verzoekster zich ten eerste heeft moeten verweren op bijkomende argumenten tegenover haar aanspraak en ten tweede de kost heeft moeten maken om een tweede memorie van wederantwoord op te stellen". Het feit dat zij verplicht werd tot een tweede wederantwoordnota is het ultiem bewijs dat de procedure voor de RvVb vertraging heeft opgelopen. Er is geen regel die de verzoekende partij zou verplichten tot kennisgeving van haar beroep bij de RvVb aan de tussenkomende partijen. Aan de tussenkomende partijen moet een gebrek aan diligentie verweten worden.

In een tweede middelonderdeel voert zij aan dat het bestreden arrest niet antwoordt op haar argument "aangaande de rechten van verdediging, nl. dat een tweede wederantwoordnota diende opgesteld te worden en dat hierdoor kosten worden veroorzaakt".

Beoordeling

6. Het cassatieberoep kan enkel betrekking hebben op rechtsvragen. Artikel 14, § 2, RvS-wet bepaalt immers dat de Raad van State “niet in de beoordeling van de zaken zelf” treedt. Bijgevolg kan het cassatieberoep er niet toe strekken de Raad van State te verplichten de feitelijke beoordeling door de RvVb in tweede instantie over te doen.

7. Het middelonderdeel dat aanvoert dat de tussenkomst van de tussenkomende partijen de procedure voor de RvVb heeft vertraagd is geen rechtsvraag, maar verplicht de Raad van State de feitelijke beoordeling door de RvVb in tweede instantie over te doen.

Het middelonderdeel is in zoverre onontvankelijk.

8. Artikel 59/3, derde lid, van het procedurebesluit RvVb bepaalt:

> “Een belanghebbende bij de zaak die niet de mogelijkheid heeft gekregen om tussen te komen, kan alsnog tussenkomen als dat de procedure niet vertraagt”.

9. Uit het bestreden arrest blijkt wat betreft de rechtspleging het volgende:

- de verzoekende partij dient haar verzoekschrift in op 9 december 2020,
- “De nv CAROSSERIE VAN HOECKE [...] werd op 4 februari 2021 door de griffie wel uitgenodigd om tussen te komen. Laatstgenoemde heeft van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt”,
- “De verzoekende partij die op 30 maart 2021 een eerste verzoek tot het indienen van een wederantwoordnota ontving, krijgt er per aangetekende brief van 16 juni 2021 (na een vrijwillig verzoek tot tussenkomst van 7 april 2021 via het digitale loket) nog één, waarna ze op 19 juli 2021, via het digitale loket, een tweede wederantwoordnota indient. Dat procedurestuk wordt aanvaard gelet op de rechten van verdediging, en is ook tijdig ingediend”, en

- “De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 23 september 2021”.

Het bestreden arrest verwerpt de exceptie van de verzoekende partij wegens strijdigheid van de tussenkomst van de tussenkomende partijen met artikel 59/3, derde lid, van het procedurebesluit RvVb op volgende gronden:

> “Overeenkomstig artikel 59/3, derde lid van het Procedurebesluit kan een belanghebbende bij de zaak die niet de mogelijkheid heeft gekregen om tussen te komen, alsnog tussenkomen als dat de procedure niet vertraagt.
> In de gegeven omstandigheden kan de vrijwillige tussenkomst van de tussenkomende partijen aanvaard worden omdat deze tussenkomst de procedure niet vertraagt. De rechten van verdediging van de verzoekende partij werden hierdoor niet geschaad gelet op de haar geboden mogelijkheid om een tweede wederantwoordnota in te dienen met repliek op de schriftelijke uiteenzetting van de tussenkomende partijen”.

10. Het middelonderdeel, in zoverre ontvankelijk, dat de schending aanvoert van artikel 59/3, derde lid, van het procedurebesluit RvVb is niet gegrond.

11. De rechterlijke motiveringsverplichting in artikel 149 van de Grondwet heeft het karakter van een vormvereiste met een beperkte draagwijdte. Een uitspraak is gemotiveerd wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet - al waren ze verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengen zijn beslissing te nemen. Bij de beoordeling of de rechterlijke motiveringsverplichting werd nageleefd, is bijgevolg niet de vraag aan de orde of in de rechterlijke uitspraak een verkeerde beoordeling van de feitelijke gegevens is uitgedrukt. Het gaat er dan ook niet om of de motivering omstandig of juist is. Alleen een gemis aan motivering of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals de tegenstrijdigheid in de motieven, maken een schending uit van artikel 149 van de Grondwet. Wanneer de motivering een verkeerde gevolgtrekking in rechte maakt, kan dit een schending van de wet uitmaken, maar is er nog geen sprake van een motiveringsgebrek.

12. Het bestreden arrest verwerpt de exceptie van de verzoekende partij met de in randnummer 9 hiervoor weergegeven motieven.

Het middelonderdeel dat de schending aanvoert van de rechterlijke motiveringsverplichting, mist feitelijke grondslag.

13. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partij

14. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 1.1.5 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bij ministerieel besluit van 25 april 2016 goedgekeurde provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan ‘afbakening kleinstedelijk gebied Lokeren’, DEELRUP E17/1 (hierna: PRUP) en artikel 149 van de Grondwet.

Zij argumenteert dat het bestreden arrest een “[v]erkeerde interpretatie van het begrip ‘perceel’ in het Afbakenings-PRUP” hanteert. Dat begrip wordt niet gedefinieerd in het PRUP. “De RvVb heeft de interpretatie van de deputatie gevolgd, terwijl enkel deze van het CBS Lokeren juist is”. Zij wijst op het verschil in omschrijving van het begrip tussen het elektronische woordenboek waaraan de RvVb “wellicht” refereert en het Groot Woordenboek der Nederlandse Taal (editie 13). Zij stelt dat het in beide hypotheses “gaat […] om een stuk grond, een stuk onroerend goed, een deel van een groter geheel” en dat het “begrip ‘onroerend goed’ verwijst naar eenheid in eigendom. Een stuk van een onroerend goed vertaalt zich als vanzelfsprekend in een kadastraal perceel”.

De verzoekende partij betoogt voorts dat het “percelen i.p.v. perceel-argument […] onbeantwoord” bleef door de RvVb. Het bestreden arrest gaat niet in “op het middelonderdeel van verzoekster dat artikel 1.1.5 van het Afbakenings-PRUP letterlijk stelt dat een maximale terreinbezetting 80% bevat voor ‘percelen’ […] kleiner dan 15.000 m² met een maximale grondoppervlakte voor de gebouwen van 7.500 m², terwijl voor ‘percelen’ […] groter dan 15.000 m²

een maximale terreinbezetting geldt van 50%. [...] De [RvVb] kan […] niet zonder artikel 1.1.5 van het PRUP te miskennen oordelen dat de Terreinbezettingsnorm geldt door de gehele projectsite en niet per kadastraal perceel binnen de projectsite".

Tot slot stelt de verzoekende partij dat de RvVb "geen billijkheidsbezwaren [kan] inroepen tegen een duidelijke norm". "In het bestreden arrest wordt een billijkheidsargumentatie tegenover de interpretatie van verzoekster opgeworpen die erop neerkomt dat - als de interpretatie van de stad Lokeren wordt gevolgd - de eigenaar door te 'spelen' met de kadastrering de Terreinbezettingsnorm in het eigen voordeel zou kunnen beïnvloeden".

De verzoekende partij "brengt zoveel als nodig daartegenover in dat:

- als een 'perceel' statisch is en dus de integraliteit van de site in het RUP dan wel de op dat ogenblik bestaande eigendomsgrenzen betreft, de toepasselijke Terreinbezettingsnorm kan slaan op gronden … waarvan de vergunningsaanvrager geen eigenaar is
- waar door de RvVb per analogie wordt overwogen dat de vergroeningsdoelstelling betrekking heeft op het hele plangebied, de onderscheiden Terreinbezettingsnorm voor 'kleine' percelen en voor 'grote' percelen geen enkele zin heeft
- het kennelijk onredelijk is ervan uit te gaan dat eenzelfde begrip 'percelen' binnen hetzelfde RUP een andere betekenis heeft al naargelang het om de bezettingsnorm dan wel om planbaten gaat. Dergelijke interpretatie komt de rechtszekerheid van degene die vallen onder het PRUP absoluut niet ten goede
- (en vooral) dat de vermeende 'perverse' effecten van een bepaling niet tegen de letterlijke/spreekwoordelijke interpretatie van deze bepaling kunnen ingaan".

Zij stelt nog dat het besluit van 20 januari 2022 waarbij de verwerende partij een nieuwe aanvraag "voor een aanzienlijk herleid project" van de verzoekende partij weigert "irrelevant in huidige procedure" is.

Beoordeling

15. Het middel gaat terug op de verwerping door de RvVb van het eerste onderdeel van het eerste middel van de verzoekende partij waarin zij heeft aangevoerd “dat op haar aanvraag met drie kadastrale percelen de 80%-norm inzake de terreinbezetting van toepassing is, en niet de 50%-norm zoals de verwerende partij onjuist aanneemt”, dat het in het PRUP niet-gedefinieerde begrip “perceel” “in zijn spraakgebruikelijke betekenis van ‘kadastraal perceel’ [moet] worden begrepen” en dat het PRUP dan ook niet geschonden is waardoor “de aanvraag aan de verkeerde norm zou getoetst zijn om tot een schending van het PRUP te besluiten”.

16. Het stedenbouwkundig voorschrift 1.1.5 van het PRUP:
- is onderdeel van het voorschrift “specifiek bedrijventerrein voor kleinhandel” (artikel 1) dat de desbetreffende zone bestemd “voor lokale en regionale bedrijven met als hoofdactiviteit grootschalige kleinhandel. Het betreft individuele grootschalige winkels. De nieuwe op te richten winkels hebben een minimale bruto-vloeroppervlakte van 1000 m². De maximale grondoppervlakte van de gebouwen voor nieuw op te richten gebouwen of uitbreidingen bedraagt 7500 m²” (artikel 1.1);
- bepaalt: “De maximale terreinbezetting bedraagt 80 % voor percelen kleiner dan 15000 m² met een maximale grondoppervlakte voor de gebouwen van 7500 m². Voor percelen groter dan 15000 m² geldt een maximale terreinbezetting van 50 %. De rest van het terrein dient een groene aankleding te krijgen”.

17. Het bestreden arrest verwerpt het middelonderdeel van de verzoekende partij met volgende overwegingen:
- de verzoekende partij is “van mening dat het gaat om 3 kleinere kadastrale percelen, waardoor voor de berekening van de maximale terreinbezetting rekening moet worden gehouden met de 80%-norm” en dat “het begrip perceel […] in artikel 1.1.5 van het PRUP moet […] begrepen worden als een ‘kadastraal perceel’,

wat door de verwerende partij uitdrukkelijk wordt tegengesproken in de bestreden beslissing";

- het PRUP bevat geen juridische definitie van het begrip "perceel" waardoor moet "teruggegrepen worden naar de spraakgebruikelijke betekenis van het woord" die "niet noodzakelijk samen[valt] met 'kadastraal perceel'" aangezien volgens "het woordenboek Van Dale […] het begrip 'perceel' immers [wordt] uitgelegd als 'een stuk grond'";
- de verzoekende partij kan dan "ook niet worden gevolgd wanneer ze stelt dat de […] spraakgebruikelijke betekenis van 'kadastraal perceel' wordt ondersteund door de toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften […] waaruit zou blijken dat het de bedoeling was 'om onbebouwde kadastrale percelen te viseren'";
- de tussenkomende partijen merken "niet onterecht op dat de bouwplaats op het ogenblik van de opmaakprocedure van het PRUP niet onbebouwd was, dat de sloopvergunning voor de voormalige site […] pas in mei 2015 werd verleend en dat de configuratie van het terrein door de eigenaar/aanvrager van de vergunning werd aangepast na de inwerkingtreding van het toepasselijke PRUP";
- "het [kan] niet de bedoeling zijn om elk projectgebied in kadastrale percelen te laten opsplitsen om zo op kunstmatige wijze onder de perceelsoppervlakte van 15.000 m² met bijhorende maximale terreinbezettingsnorm te kunnen blijven. Dat zou in strijd zijn met de doelstelling van het desbetreffend voorschrift om 'het ganse terrein', waarmee bedoeld wordt het volledige plangebied, op termijn te vergroenen";
- "Dat een eigenaar 'mag doen met zijn eigendom wat hij wil', zoals de verzoekende partij aanvoert, wil uiteraard niet zeggen dat de vergunningverlenende overheid verplicht is om met een louter kadastrale splitsing rekening te houden voor het bepalen van de toepasselijke terreinbezettingsnorm";
- "De verzoekende partij toont dan ook niet aan dat de verwerende partij er foutief of kennelijk onredelijk van uitgegaan is dat de aanvraag betrekking heeft op 'het inrichten van een hoekperceel met een oppervlakte van circa 23145m²' en dat ze voor de berekening van de maximale terreinbezetting de norm van 50% heeft gehanteerd".

18. Door het begrip “perceel” in het stedenbouwkundig voorschrift in artikel 1.1.5 met de aangehaalde motieven als “een stuk grond” te definiëren dat niet noodzakelijk samenvalt met een “kadastraal perceel”, schendt het bestreden arrest niet artikel 1.1.5 van het PRUP.

19. Het middelonderdeel dat aanvoert dat het “percelen i.p.v. perceel-argument […] onbeantwoord” bleef, mist feitelijke grondslag.

20. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Standpunt van de verzoekende partij

21. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 53, 2°, OVD.

Zij betoogt dat de interpretatie in het bestreden arrest “onverenigbaar [is] met het overduidelijke artikel 12 OVD waaruit volgt: één dossiertaks per natuurlijke persoon of rechtspersoon, niet per bezwaarschrift” waartegenover het bestreden arrest “enkel billijkheidsargumenten [stelt] die erop neerkomen dat de drempel om bezwaar in te dienen tegen een omgevingsvergunningsaanvraag te hoog zou worden” terwijl de RvVb “de wetgeving [heeft] af te dwingen, niet te wijzigen”.

Beoordeling

22. Artikel 53, 2°, OVD bepaalt dat het beroep in de vergunningsprocedure in laatste administratieve aanleg door het betrokken publiek kan worden ingesteld.

23. Luidens artikel 3, § 2, 9°, van het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State’ moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de cassatiemiddelen bevatten”.

Onder “cassatiemiddel” moet een voldoende duidelijke omschrijving van de door het bestreden arrest geschonden rechtsregel of rechtsbeginsel worden begrepen.

Onder “uiteenzetting” van het cassatiemiddel moet worden begrepen de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden uitspraak worden miskend.

24. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 53, 2°, OVD, maar laat na uiteen te zetten de wijze waarop het bestreden arrest deze bepaling miskent.

25. Het middel is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 22 euro.
De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 600 euro, elk voor een vierde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tweeëntwintig juni tweeduizend drieëntwintig, 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**