

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 261.346 van 14 november 2024
in de zaak A. 238.501/VII-41.932**

In zake : 1. de NV DELIA
 2. L.S.
 3. J.V.
 4. A.S.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Igor Rogiers
 kantoor houdend te 9270 Kalken
 Kalkendorp 17/A
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Gregory Verhelst
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Bouwmeestersstraat 11

tegen :

de PROVINCIE ANTWERPEN

Verzoekers tot tussenkomst :

1. het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN
VAN DE GEMEENTE BORNEM
2. de GEMEENTE BORNEM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Swerts
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 22 februari 2023, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2223-0421 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen van 12 januari 2023 in de zaak 2122-RvVb-0083-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 20 april 2023.

De verzoekende partijen hebben een toelichtende memorie ingediend.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bornem en de gemeente Bornem hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst werd voorlopig toegestaan bij beschikking van 27 juni 2023. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bornem en de gemeente Bornem hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft op 15 december 2023 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’ (hierna: cassatieprocedurebesluit).

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 oktober 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gregory Verhelst, die verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Alisa Konevina, die *loco* advocaat Tom Swerts verschijnt voor de verzoekers tot tussenkomst, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest 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 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3.1. De verzoekende partijen vragen een omgevingsvergunning voor de afbraak van een pand en de oprichting van een gebouw met acht appartementen, drie winkels/bureelruimten, fietsenstallingen en bergplaatsen.

3.2. De stedenbouwkundige verordening van de gemeente Bornem ‘inzake parkeren en stallen van auto’s en fietsen en realisatie van bergplaatsen’ (hierna: Parkeerverordening) bepaalt dat voor een project zoals dat van de verzoekende partijen tien parkeerplaatsen op eigen terrein moeten worden voorzien. De verplichting tot realisatie van het voorgeschreven aantal parkeerplaatsen op eigen terrein kan op grond van artikel 2.2 van de Parkeerverordening “door het college” worden vervangen door de betaling van een compensatie.

3.3. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bornem (hierna: het college) weigert de vergunning op 19 maart 2020 omdat de aanvraag geen tien parkeerplaatsen op eigen terrein voorziet.

3.4. De verzoekende partijen tekenen beroep aan tegen de weigeringsbeslissing. De deputatie van de provincieraad van Antwerpen beslist op 24 september 2020 om het beroep niet in te willigen en de vergunning te weigeren. Deze beslissing wordt door de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) vernietigd met een arrest van 22 april 2021 met nummer

RvVb-A-2021-0902. De deputatie neemt op 29 juli 2021 een nieuwe beslissing om het beroep niet in te willigen en de vergunning te weigeren.

3.5. De deputatiebeslissing van 29 juli 2021 wordt door de verzoekende partijen met een vernietigingsberoep bestreden voor de RvVb.

3.6. Met een tussenarrest van 2 juni 2022 met nummer RvVb-A-2122-0810 heropent de RvVb het debat na ambtshalve de vraag te hebben opgeworpen of de verwerende partij ten gevolge van het bij haar ingesteld bestuurlijk beroep de beslissingsmacht heeft verworven om in de plaats van het college afwijkingen toe te staan op grond van artikel 2.2 van de Parkeerverordening. De verzoekende partijen hebben hierna bij de RvVb een toelichtende nota ingediend.

3.7. Het bestreden arrest verklaart de tussenkomst van het college onontvankelijk, verklaart de tussenkomst van de gemeente Bornem ontvankelijk, en verwerpt het vernietigingsberoep dat de verzoekende partijen hebben ingesteld tegen de beslissing van 29 juli 2021.

IV. Ontvankelijkheid van de tussenkomst van het college in de cassatieprocedure

4.1. Artikel 26 van het cassatieprocedurebesluit bepaalt dat de bij de zaak voor het rechtscollege betrokken partijen, met uitzondering van die genoemd in artikel 12, eerste lid, in het geding mogen tussenkomen overeenkomstig artikel 21*bis* RvS-wet. Uit de gezamenlijke lezing van deze bepalingen volgt dat enkel de partijen die betrokken waren bij de zaak voor het bestuursrechtscollege belang kunnen hebben om tussen te komen in de cassatieprocedure.

4.2. Het bestreden arrest verklaart het verzoek tot tussenkomst van het college onontvankelijk om redenen die voor de Raad van State niet worden betwist. Het cassatieberoep van de verzoekende partijen wordt enkel gericht tegen de verwerping door het bestreden arrest van hun vernietigingsberoep. Het college

komt niet in cassatie op tegen de beslissing om zijn verzoek tot tussenkomst onontvankelijk te verklaren.

Het college is bijgevolg geen bij de zaak voor de RvVb betrokken partij die belang heeft om tussen te komen in de cassatieprocedure. De beschikking van 27 juni 2023 waarbij het college voorlopig werd toegestaan om in het debat tussen te komen, doet hieraan geen afbreuk.

Het college wordt niet toegestaan om in het debat tussen te komen. De memorie die voor het college én de gemeente Bornem werd ingediend, wordt geacht enkel van de gemeente Bornem (hierna: de tussenkomende partij) te zijn uitgegaan.

V. Onderzoek van het tweede middel tot nietigverklaring

Uiteenzetting van het middel

5. De verzoekende partijen voeren de schending aan van de artikelen 63 en 63/1 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: omgevingsvergunningsdecreet), van artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1^o, a), en tweede lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van de Parkeerverordening, inzonderheid artikel 2.2 ervan, en van het gezag van gewijsde van het arrest van de RvVb van 22 april 2021 met nummer RvVb-A-2021-0902:

“DOORDAT, de Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelt dat verwerende partij op grond van de devolutieve werking van het administratief beroep niet in de plaats treedt van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bornem om te beslissen over het verlenen van afwijkingen op het vereiste aantal parkeerplaatsen op eigen terrein op grond van de [...] Parkeerverordening [...];
TERWIJL, dat de devolutieve werking van het administratief beroep tot gevolg heeft dat de verwerende partij als bevoegde overheid de aanvraag opnieuw in haar totaliteit beoordeelt;

Dat deze bevoegdheid inzonderheid de toetsing van het aangevraagde aan de stedenbouwkundige voorschriften omvat, inbegrepen de mogelijkheid om afwijkingen op deze voorschriften toe te staan, zowel op grond van de generieke afwijkingsregels opgenomen in de VCRO, als op specifieke afwijkingsregels opgenomen in een plan van aanleg of [ruimtelijk uitvoeringsplan];

Dat elke andere aanname haaks zou staan op de door de decreetgever gewenste vergunningsprocedure met de daarin voorziene beroeps- en inspraakmogelijkheden;

Dat verwerende partij op grond van de devolutieve werking wel degelijk een afwijking kan verlenen op de [...] Parkeerverordening;

Dat het bestreden arrest aldus steunt op een verkeerde rechtsopvatting.”

6. De verzoekende partijen lichten daarbij toe dat moet worden aangenomen dat de bevoegdheid om afwijkingen toe te staan, die door artikel 2.2 van de Parkeerverordening wordt gegeven aan “het college”, gegeven is aan de vergunningverlenende overheid, zodat in geval van bestuurlijk beroep ook de deputatie de mogelijkheid heeft om de in die bepaling bedoelde afwijkingen toe te staan.

Er anders over oordelen zou volgens de verzoekende partijen strijdig zijn met het devolutief karakter van het georganiseerd bestuurlijk beroep en bovendien ertoe leiden dat de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid in laatste administratieve aanleg beperkt zou kunnen worden door een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening, wat strijdig is met de openbare orde.

Bovendien zou de beoordeling van het bestreden arrest afbreuk doen aan het gezag van gewijsde van het arrest van de RvVb van 22 april 2021 met nummer RvVb-A-2021-0902, nu in dat arrest werd beslist dat de verwerende partij verplicht is om de aanvraag aan een nieuw onderzoek te onderwerpen, in het bijzonder met betrekking tot de mogelijkheid om een afwijking toe te staan op de Parkeerverordening, omdat het college bij de behandeling in eerste aanleg had nagelaten om hieraan een afdoende onderzoek te wijden.

Standpunt van de tussenkomende partij

7. Volgens de tussenkomende partij kan de redenering van de verzoekende partijen niet worden gevolgd. De devolutieve werking van het beroep zou enkel betekenen dat de beslissingsbevoegdheid van het college wordt overgedragen aan de deputatie, doch niet dat de deputatie helemaal in de plaats komt van de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg.

De tussenkomende partij verwijst voor de bevestiging hiervan naar de parlementaire voorbereiding van oud artikel 4.7.21, § 1, VCRO, bepaling waarvan de inhoud gelijk is aan het huidige artikel 63 van het omgevingsvergunningsdecreet.

Beoordeling

8. Uit het bestreden arrest blijkt dat artikel 2.2 van de Parkeerverordening het volgende bepaalt:

“Indien het vereiste aantal parkeerplaatsen volgens deze verordening niet kan worden aangelegd op eigen terrein omwille van de goede plaatselijke ordening, kan het college de verplichting tot realisatie van parkeerplaatsen vervangen door de betaling van de door het belastingsreglement ter zake opgelegde compensatoire vergoeding.”

De bepalingen van een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening, zoals de Parkeerverordening, zijn stedenbouwkundige voorschriften waaraan een vergunningsaanvraag door de vergunningverlenende overheid moet worden getoetst op grond van artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, a), VCRO.

9. Op grond van 63 van het omgevingsvergunningsdecreet onderzoekt de vergunningverlenende overheid in laatste aanleg de vergunningsaanvraag in haar totaliteit.

In de parlementaire voorbereiding van het gelijklopende oud artikel 4.7.21, § 1, VCRO werd toegelicht dat deze bepaling aansluit “bij de vaste rechtspraak volgens dewelke het hoger beroep een administratief en geen jurisdictioneel karakter heeft” en dat “het beroep [...] de beslissingsbevoegdheid aldus over[draagt] naar de deputatie [...] met het gevolg dat de beslissing van de deputatie in de plaats komt van deze van het college”. (*Parl. St.* VI. Parl. 2008-09, nr. 2011/1, p. 183)

Artikel 63 van het omgevingsvergunningsdecreet bevestigt aldus het wezenskenmerk van het georganiseerd bestuurlijk beroep dat de beroepsinstantie de aanvraag volledig onderzoekt, en haar beoordeelt zowel ten aanzien van de rechtmatigheid als op het vlak van de opportuniteit. De beslissing die de vergunningverlenende overheid in graad van beroep neemt na onderzoek van de aanvraag, komt in de plaats van de beslissing waartegen het bestuurlijk beroep werd ingesteld. Uit de voormelde parlementaire voorbereiding kan niet worden afgeleid dat afbreuk wordt gedaan aan dit wezenskenmerk.

10. Wanneer een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening aan het college van burgemeester en schepenen, de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg, de bevoegdheid verleent om in een vergunningsbeslissing onder bepaalde voorwaarden omwille van de goede plaatselijke ordening afwijkingen toe te staan op de voorschriften van die verordening, beschikt de deputatie, als vergunningverlenende overheid in laatste aanleg, over dezelfde bevoegdheid om afwijkingen toe te staan in de vergunningsbeslissing die in de plaats komt van de collegebeslissing. Er anders over oordelen, zou betekenen dat de deputatie niet zou beschikken over dezelfde, in artikel 4.3.1, § 1, VCRO bepaalde, beoordelingsbevoegdheid als het college, wat strijdig is met artikel 63 van het omgevingsvergunningsdecreet.

11. Het bestreden arrest, dat het beroep van de verzoekende partijen afwijst omdat het enige middel tot nietigverklaring “berust op de naar recht foutieve premisse dat de [deputatie] ten gevolge van de devolutieve werking van

het bestuurlijk beroep in de plaats komt van het college [...] om te beslissen over het verlenen van afwijkingen op het vereiste aantal parkeerplaatsen met toepassing van artikel 2.2 van de [P]arkeerverordening”, miskent aldus de draagwijdte van dat artikel 2.2 en schendt artikel 63 van het omgevingsvergunningsdecreet.

Het middel is in die mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt arrest nr. RvVb-A-2223-0421 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 12 januari 2023 in de zaak 2122-RvVb-0083-A.

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

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

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 800 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

De verzoekers tot tussenkomst worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 300 euro, elk voor de helft.

5. De te veel betaalde rolrechten met bijdrage ten bedrage van 824 euro dienen te worden terugbetaald aan de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op veertien november tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams