

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2014/0253 van 1 april 2014
in de zaak 1011/0147/A/8/0113

In zake: de nv ██████,

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Jan BOUCKAERT
kantoor houdende te 1000 Brussel, Loksumstraat 25
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 15 oktober 2010, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 19 augustus 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapellen van 30 oktober 2008 onontvankelijk verklaard.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te ██████ en met als kadastrale omschrijving ██████.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend maar heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een toelichtende nota ingediend.

De behandeling van de vordering die initieel werd toegewezen aan de eerste kamer, werd op 8 oktober 2013 toegewezen aan de achtste kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 29 oktober 2013, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Ludo DE JAGER heeft verslag uitgebracht.
Advocaat Bastiaan SCHELSTRAETE die loco advocaat Jan BOUCKAERT verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter niet.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. FEITEN

Op 2 juli 2008 (datum op formulier houdende de verkavelingsaanvraag) en op 4 juli 2008 (datum op de begeleidende brief) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapellen een aanvraag in voor een verkavelingsvergunning voor de verkaveling voor woningbouw van grond in 15 loten, gelegen in woonparkgebied.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan 'Antwerpen', gelegen in woonparkgebied. Er bestaat onduidelijkheid omtrent één van de vijftien loten, dat mogelijk in natuur- en bosgebied zou liggen.

Met een brief van 3 september 2008 maakt de gemeente Kapellen een aantal opmerkingen omtrent de verkavelingsaanvraag en vraagt ze de verzoekende partij om binnen de veertien dagen de gevraagde aanvullende gegevens te bezorgen.

Met een brief van 3 oktober 2008 bezorgt het studiebureau dat de verkavelingsaanvraag heeft voorbereid aanvullende informatie.

Met een brief van 22 oktober 2008 verzoekt de raadsman van de verzoekende partij de gemeente Kapellen om binnen de decretaal voorgeschreven termijn van 150 dagen vanaf ontvangst van de aanvraag, en zij preciseert "met name 23 oktober 2008", een beslissing te nemen over de aanvraag.

Met een brief van 30 oktober 2008, ondertekend door de gemeentesecretaris en de waarnemend burgemeester, meldt de gemeente Kapellen:

" ...

Het dossier werd inderdaad binnengebracht op 10 juli 2008, maar werd tot op heden nog niet volledig bevonden. In plaats van het dossier stop te zetten, heeft de gemeente de aanvrager de kans gegeven om het dossier te vervolledigen binnen een termijn van 14 dagen. Het heeft echter meer dan een maand geduurd voor de gemeente aanvullingen heeft ontvangen. De gemeente heeft niet alle gevraagde aanvullingen ontvangen. Wij hebben in totaal 8 exemplaren van het ganse dossier nodig daar wij 6 adviezen moeten vragen, en een openbaar onderzoek moeten houden. Wij hebben onvoldoende exemplaren van het volledige dossier om de adviezen te kunnen vragen. Met uw schrijven van 22 oktober 2008 geeft u de indruk dat u nog relevante stukken bezit om de aanvraag te behandelen die momenteel niet in het dossier zitten.

Aan uw verzoek om de beslissing te verzenden voor 23 oktober 2008 kan geen gunstig

gevolg worden gegeven. Als u de wettelijke termijnen nagaat van de verdere procedure blijkt duidelijk dat daaraan niet kan voldaan worden. (...)

Om bovenstaande redenen kunnen wij het dossier helaas niet behandelen en moet het dossier bijgevolg stopgezet worden.

..."

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 2 juli 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

Met een brief van 9 augustus 2010 deelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar aan de verzoekende partij mee dat haar beroep als onontvankelijk zou worden voorgelegd aan de deputatie.

Op 19 augustus 2010 beslist de verwerende partij om het beroep onontvankelijk te verklaren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

"...

De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening is op dit ogenblik van toepassing, maar deze voorziet in overgangsbepalingen. Art. 7.5.8 §1 tweede lid VCRO stelt immers: "vergunningaanvragen die bij college van burgemeester en schepenen werden betekend vóór 1 september 2009 (in casu ingediend op 2 juli 2008) worden behandeld overeenkomstig de procedureregelen die golden voorafgaand aan die datum".

Bijgevolg was op 2 juli 2008 het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999 van toepassing, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen ontvoogde en niet ontvoogde gemeenten. In art. 203 van dat decreet is voorzien dat, voor gemeenten die niet ontvoogd zijn, de artikelen 106 t/m 126 (ivm. de procedure) niet van toepassing zijn en dat het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996 dient te worden toegepast. Op het moment van het indienen van de aanvraag was de gemeente Kapellen nog niet ontvoogd .

Het betreft in casu een situatie waarbij het gemeentebestuur de aanvraag op 30 oktober 2008 onvolledig heeft verklaard.

*In art. 108 §2 van het decreet van 18 mei 1999 wordt uitdrukkelijk gesteld: "Wordt de aanvraag niet volledig bevonden, dan brengt de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar, binnen de 14 dagen na ontvangst van de aanvraag bij aangetekende brief of tegen ontvangstbewijs de aanvrager daarvan op de hoogte. Hierbij wordt vermeld om welke reden die aanvraag niet volledig wordt bevonden. **De vergunningsprocedure wordt hiermee definitief stopgezet.**"*

Beroep wegens het uitblijven van een beslissing is dan ook niet mogelijk en moet worden afgewezen.

Art. 51 van het decreet van 22 oktober 1996 stelt: "binnen de 5 dagen na ontvangst van de aanvraag zendt de gemeente bij ter post aangetekende brief een ontvangstbewijs of deelt hem op dezelfde wijze mede, dat zijn dossier niet volledig is."

Hieraan is niet uitdrukkelijk toegevoegd dat dit betekent dat de procedure wordt stopgezet, maar aangenomen mag worden dat dit het geval is. Dit kan afgeleid worden uit de laatste alinea van art. 51 omtrent de gemachtigde ambtenaar die tot het besluit komt dat de aanvraag onvolledig is. Daarin wordt wel uitdrukkelijk gesteld dat deze "het

*ontvangstbewijs als ongeschreven kan beschouwen en dat **de procedure opnieuw moet worden begonnen.**"*

*Of nu het decreet van 18 mei 1999, dan wel het decreet van 22 oktober 1996 van toepassing was, feit blijft dat de aanvraag onvolledig werd verklaard bij schrijven van 30 oktober 2008 en dat dit voor gevolg heeft dat de procedure werd stop gezet. Er is geen beroep meer mogelijk.
..."*

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De bestreden beslissing werd aan de verzoekende partij betekend met een aangetekende brief van 20 september 2010.

Het beroep, ingesteld met een aangetekende brief van 15 oktober 2010, is tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

De verzoekende partij is de aanvrager van de vergunning en beschikt op grond van artikel 4.8.16, §1, 1° VCRO over het vereiste belang.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Enig middel

Standpunt van de partijen

In haar enig middel dat bestaat uit drie onderdelen, roept de verzoekende partij de volgende schendingen in:

"...

SCHENDING van de artikelen 51 en 53, § 1, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: "het coördinatiedecreet"), artikel 193, § 1, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: "DRO") en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van administratieve rechtshandelingen (hierna "formele motiveringswet") en het materiële motiveringsbeginsel.

DOORDAT de bestreden beslissing oordeelt dat het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapellen de bevoegdheid had om het dossier van verzoekende partij "stop te zetten" en bijgevolg het administratief beroep tegen het stilzitten van voormeld college niet inwilligt door het onontvankelijk te verklaren, hetgeen tot gevolg heeft dat de verkavelingvergunningsaanvraag van verzoekende partij voor de verkaveling van de grond gelegen te ████████ impliciet maar zeker wordt geweigerd;

TERWIJL, eerste onderdeel, artikel 51 van het coördinatiedecreet bepaalt dat de gemeente binnen de vijf dagen na ontvangst van de aanvraag het ontvangstbewijs bij een ter post aangetekende brief moet zenden aan de aanvrager of hem op dezelfde wijze moet meedelen dat zijn dossier niet volledig is en dat het aan de gemachtigde ambtenaar toekomt om in gevallen waarin hij tot de bevinding komt dat het dossier niet volledig is, aan de aanvrager en aan de gemeente mee te delen dat het ontvangstbewijs als ongeschreven moet worden beschouwd en dat de procedure opnieuw moet worden begonnen;

EN TERWIJL, een vergunningsverlenende overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen, hetgeen moet resulteren in een deugdelijke besluitvorming. De uitdrukkelijke motiveringsplicht die op de overheid rust overeenkomstig de artikelen 2 en 3 van de formele motiveringswet, vereist dat elke administratieve beslissing met individuele strekking afdoende, correct en pertinent gemotiveerd is; elke overheidsbeslissing meer bepaald uitdrukkelijk de feitelijke gronden en rechtsgronden moet vermelden die de genomen beslissing kunnen verantwoorden;

Luidens het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel, de overheid gehouden is elke administratieve beslissing slechts te treffen na zorgvuldige en redelijke voorbereiding en beoordeling van het dossier, zowel in feite als in rechte en zich zo nodig voldoende dient te informeren om met kennis van zaken een beslissing te nemen; elke overheidsmaatregel met name in redelijkheid verantwoord moet zijn in het licht van de beoogde doelstelling van de maatregel en aldus, mede op grond van het proportionaliteitsbeginsel, de gevolgen van de maatregel niet in kennelijke onevenredigheid mogen staan in verhouding tot het nagestreefde doel;

Luidens het motiveringsbeginsel, iedere beslissing van het bestuur op motieven dient te berusten die niet enkel in feite en in rechte aanwezig moeten zijn, doch die bovendien pertinent moeten zijn en de beslissing moeten verantwoorden (R.v.S., VAN BLADEL, nr. 37.043, 22 mei 1991). Deze materiële motivering moet blijken uit de gegevens van de zaak, maar moet niet worden opgenomen **in** de beslissing zelf. Er moeten dus wel degelijke motieven zijn, maar het volstaat dat deze terug te vinden zijn in het administratief dossier (vaste rechtspraak van de Raad van State, o.a. R.v.S., NOË, nr. 16.592, 26 juni 1974; R.v.S., RENARD, nr. 32.036, 21 februari 1989, R.v.S., V., nr. 34.816, 26 april 1990; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VANDAMME en J. VANDE LANOTTE, Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, Kluwer, Antwerpen, 2009, nr. 47 e.v.).

EN TERWIJL, de gemeente, overeenkomstig de in het onderdeel aangehaalde bepalingen, geen bevoegdheid had om de verkavelingvergunningsaanvraag van verzoekende partij "stop te zetten" en aldus geen beslissing te nemen over de vergunningsaanvraag; De deputatie van de provincie Antwerpen, door te overwegen dat het gemeentebestuur zulks wel kon, de in het eerste middelonderdeel aangehaalde bepalingen en beginselen schendt;

TERWIJL, tweede onderdeel, de overgangsbepalingen van het DRO bepalen dat zolang een gemeente niet voldoet aan de voorwaarden voorgeschreven in artikel 193, § 1, DRO de aanvragen voor stedenbouwkundige- of verkavelingsvergunningen in plaats van de bepalingen van het DRO moeten worden behandeld overeenkomstig de toepasselijke artikelen van het coördinatiedecreet;

De deputatie het administratief beroep ten onrechte behandelt overeenkomstig de bepalingen van het DRO, terwijl de gemeente Kapellen op het ogenblik dat verzoekende partij haar vergunningsaanvraag indiende niet voldeed aan de voorwaarden voorgeschreven in artikel 193, § 1, van het DRO;

TERWIJL, derde onderdeel, artikel 53, § 1, van het coördinatiedecreet bepaalt dat de aanvrager van een vergunning bij ontstentenis van een beslissing van het college van burgemeester en schepenen binnen de in artikel 52, § 1 bepaalde termijn in beroep kan gaan bij de bestendige deputatie;

EN TERWIJL, een vergunningsverlenende overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen, hetgeen moet resulteren in een deugdelijke besluitvorming. De uitdrukkelijke motiveringsplicht die op de overheid rust overeenkomstig de artikelen 2 en 3 van de formele motiveringswet, vereist dat elke administratieve beslissing met individuele strekking afdoende, correct en pertinent gemotiveerd is; elke overheidsbeslissing meer bepaald uitdrukkelijk de feitelijke gronden en rechtsgronden moet vermelden die de genomen beslissing kunnen verantwoorden;

Luidens het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel, de overheid gehouden is elke administratieve beslissing slechts te treffen na zorgvuldige en redelijke voorbereiding en beoordeling van het dossier, zowel in feite als in rechte en zich zo nodig voldoende dient te informeren om met kennis van zaken een beslissing te nemen; elke overheidsmaatregel met name in redelijkheid verantwoord moet zijn in het licht van de beoogde doelstelling van de maatregel en aldus, mede op grond van het proportionaliteitsbeginsel, de gevolgen van de maatregel niet in kennelijke onevenredigheid mogen staan in verhouding tot het nagestreefde doel;

Luidens het motiveringsbeginsel, iedere beslissing van het bestuur op motieven dient te berusten die niet enkel in feite en in rechte aanwezig moeten zijn, doch die bovendien pertinent moeten zijn en de beslissing moeten verantwoorden (R.v.S., VAN BLADEL, nr. 37.043, 22 mei 1991). Deze materiële motivering moet blijken uit de gegevens van de zaak, maar moet niet worden opgenomen in de beslissing zelf. Er moeten dus wel degelijke motieven zijn, maar het volstaat dat deze terug te vinden zijn in het administratief dossier (vaste rechtspraak van de Raad van State, o.a. R.v.S., NOË, nr. 16.592, 26 juni 1974; R.v.S., RENARD, nr. 32.036, 21 februari 1989, R.v.S., V., nr. 34.816, 26 april 1990; A. MAST, J. DUJARDIN, M. VANDAMME en J. VANDE LANOTTE, Overzicht van het Belgisch Administratief Recht, Kluwer, Antwerpen, 2009, nr. 47 e.v.).

EN TERWIJL, de bestreden beslissing aldus, in strijd met vermelde bepaling, ten onrechte de verkavelingvergunningsaanvraag van verzoekende partij onontvankelijk verklaart op grond dat de aanvraag bij schrijven van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kappelen onvolledig werd verklaard met als gevolg dat de procedure werd "stopgezet";

ZODAT de bestreden beslissing met miskennis van de aangehaalde beginselen is tot stand gekomen en derhalve onwettig is.

3.2 Toelichting bij het enig middel

(a) **Eerste onderdeel: schending van artikel 51 van het coördinatiedecreet, de artikelen 1 en 2 van de formele motiveringswet, alsook de materiële motiveringsplicht**

14. De deputatie heeft een naar recht falende toepassing beslissing genomen doordat zij het administratief beroep onontvankelijk verklaart op grond dat de verkaveling-vergunningsaanvraag van de verzoekende partij voor de verkaveling van de grond gelegen te [REDACTED] door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapellen onontvankelijk werd verklaard (**stuk II.1**). De aanvraag werd immers bij schrijven van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kapellen dd. 30 oktober 2008 onvolledig verklaard, met als gevolg dat de procedure werd stopgezet (**stuk II.9**).

15. De deputatie verwijst daartoe naar artikel 108, § 2, van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: "**DRO**"). Volgens dat artikel brengt de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, indien een aanvraag niet volledig wordt bevonden de aanvrager daarvan op de hoogte bij aangetekende brief of tegen ontvangstbewijs en dit binnen de 14 dagen na ontvangst van de aanvraag. Hierbij moet worden vermeld om welke reden de aanvraag niet volledig wordt bevonden en hiermee wordt de vergunningsprocedure definitief stopgezet.

16. De deputatie oordeelt dat de bevoegdheid van de gemeente om het dossier stop te zetten zou steunen op artikel 51 van het coördinatiedecreet. In dat artikel staat niet uitdrukkelijk geschreven dat de procedure wordt stopgezet, maar volgens inziens van de deputatie mag worden aangenomen dat dit wel het geval is. Dit zou afgeleid kunnen worden uit artikel 51, laatste alinea waarin uitdrukkelijk wordt gesteld dat de gemachtigde ambtenaar het ontvangstbewijs als ongeschreven kan beschouwen en dat de procedure opnieuw moet worden begonnen. De deputatie oordeelt dat bijgevolg geen beroep meer mogelijk is.

17. Verder oordeelt de deputatie dat het niet uitmaakt of het DRO dan wel het coördinatiedecreet van toepassing was, aangezien het een feit blijft dat de aanvraag onvolledig werd verklaard bij schrijven dd. 30 oktober 2008 en dat dit voor gevolg heeft dat de procedure werd "stopgezet" en dat er dus geen beroep meer mogelijk is.

18. Verzoekende partij wenst te benadrukken dat, in tegenstelling tot wat de deputatie oordeelt, de gemeente niet de bevoegdheid had om het aanvraagdossier van verzoekende partij "stop te zetten".

De bevoegdheid van de gemeente om het dossier stop te zetten kan immers niet worden afgeleid uit artikel 51, laatste alinea van het coördinatiedecreet. Dit artikel bepaalt enkel dat de gemachtigde ambtenaar, indien hij tot de vaststelling komt dat een dossier onvolledig is aan de aanvrager en aan de gemeente zal meedelen dat het afgegeven ontvangstbewijs als ongeschreven moet beschouwd worden en dat de procedure opnieuw moet worden begonnen. Hieruit kan dus geenszins worden afgeleid dat de gemeente een dossier kan "stopzetten" indien deze onvolledig is, aangezien de gemeente zich in dat geval een bevoegdheid van de gemachtigde ambtenaar toegeëigend. Dit kan niet, vermits de bevoegdheid van openbare orde is.

19. De deputatie verwijst naar artikel 108, § 2, van het DRO en stelt dat het niet uitmaakt of het DRO dan wel het coördinatiedecreet van toepassing was, vermits de aanvraag onvolledig werd verklaard. Opnieuw slaat de deputatie de bal mis. Het maakt

wel degelijk uit dat niet de bepalingen van het DRO, maar wel de bepalingen van het coördinatiedecreet worden toegepast op de vergunningsaanvraag van verzoekende partij. Op grond van de bepalingen van het coördinatiedecreet heeft de gemeente immers niet de bevoegdheid om de vergunningsaanvraag van de verzoekende partij stop te zetten. De verwijzing naar artikel 108, § 2, van het DRO is irrelevant, vermits deze enkel van toepassing is op ontvoogde gemeenten, en de gemeente Kapellen op de datum waarop verzoekende partij haar verkavelingsaanvraag indiende niet ontvoogd was (zie infra tweede onderdeel).

20. Bijgevolg had de gemeente niet de bevoegdheid om het dossier "stop te zetten".

21. Bovendien werd het schrijven van het college van burgemeester en schepenen dd. 30 oktober 2008 in strijd met de terzake geldende bepalingen daaromtrent opgesteld. Het gemeentebestuur had zelfs helemaal geen reden om de verkavelingsvergunningsaanvraag van de verzoekende partij onvolledig te verklaren en dit omwille van volgende redenen.

22. Artikel 51 van het coördinatiedecreet bepaalt :

"Behoudens in het bij artikel 46 bedoelde geval wordt de aanvraag op het gemeentehuis ingediend; indien het dossier volledig is, wordt dadelijk een ontvangstbewijs afgegeven.

De aanvraag kan ook bij ter post aangetekende brief worden gedaan; binnen vijf dagen na ontvangst ervan zendt de gemeente aan de aanvrager bij ter post aangetekende brief een ontvangstbewijs of deelt hem op dezelfde wijze mede, dat zijn dossier niet volledig is"(eigen onderlijning).

23. Het gemeentebestuur van de gemeente Kapellen had binnen vijf dagen na ontvangst van het dossier op 2 juli 2008 de aanvrager op de hoogte moeten brengen dat het dossier niet volledig was. Dit is niet gebeurd. Het gemeentebestuur heeft de aanvrager slechts op 3 september 2008 uitgenodigd om het dossier aan te vullen en dit per gewone brief i.p.v. een aangetekende brief (dit volgt uit een vergelijking van **stuk 11.6** met **stuk 11.9**). De Raad van State heeft in zijn arrest Inghels bevestigd dat de gemeente dit per aangetekende brief moet mededelen aan de aanvrager. De Raad van State oordeelde immers dat de verplichting om de onvolledigheid van het dossier aangetekend mee te delen, een substantiële vormvereiste is in het belang van de aanvrager (R.v.St., Inghels, nr. 20.704, 11 november 1980, zie **stuk 12**). De mededeling van de gemeente Kapellen was dus onwettig en dient bijgevolg, bij toepassing van artikel 159 van de Grondwet, als onbestaande te worden aangemerkt.

24. Het oordeel van het gemeentebestuur dat het dossier onvolledig is omdat onvoldoende exemplaren zijn ingediend, is bovendien onjuist. Hiervoor verwijst verzoekende partij naar het besluit van de Vlaamse regering van 4 november 1997 tot vaststelling van de samenstelling van het dossier (hierna: "het Besluit"). Artikel 16 van het Besluit bepaalt dat het aantal stukken aan het dossier moeten worden toegevoegd, vastgelegd is op **vier**. De omzendbrief van 10 februari 1998 stelt dat het voorgeschreven aantal stukken effectief aan het dossier moeten worden toegevoegd, omdat dit een grond kan vormen om het dossier onvolledig te verklaren indien onvoldoende stukken aan het dossier zijn toegevoegd. Artikel 23 van het besluit bepaalt dat een gemeentelijke overheid kan eisen om extra aantallen van bepaalde dossierstukken toe te voegen aan het dossier. Dergelijke vraag van de gemeente heeft **geen invloed** op de volledigheid

van het dossier.

25. *Het aanvraagdossier is op d.d. 2 juli 2008 in **viervoud** ingediend bij de gemeente Kapellen. Ook de aangepaste plannen en voorschriften zijn door het studiebureel Stokmans in viervoud ingediend. Het oordeel van de gemeente Kapellen dat het dossier onvolledig is, omdat onvoldoende exemplaren zijn ingediend, is dus onjuist én onwettig (opnieuw toepassing artikel 159 Grondwet). Verzoekende partij diende vier exemplaren in, wat dus volstond opdat het dossier volledig zou zijn. De vraag van het gemeentebestuur om extra exemplaren in te dienen om de adviezen te kunnen vragen, kon dus geenszins een invloed hebben op de volledigheid van het dossier.*

26. *Het gemeentebestuur van de gemeente Kapellen was bijgevolg niet bevoegd om en had daarenboven geen enkele reden om het dossier "stop te zetten". De bestreden beslissing weigert bijgevolg ten onrechte de vergunningsaanvraag.*

Door te motiveren dat het gemeentebestuur het bij het rechte eind had, miskent de deputatie tevens de artikelen 2 en 3 van de formele motiveringswet, alsook de materiële motiveringsplicht.

(b) Tweede onderdeel: schending van artikel 193, § 1, van het DRO

27. *De deputatie behandelde ten onrechte het administratief beroep overeenkomstig de bepalingen van het DRO. Niet de bepalingen van het DRO, maar wel de bepalingen van het coördinatiedecreet moesten worden toegepast.*

28. *Artikel 7.5.8., § 1, VCRO bepaalt immers het volgende:*

"beslissingen van het college van burgemeester en schepenen tot toekenning of weigering van een vergunning, genomen vóór 1 september 2009, worden bekendgemaakt en kunnen worden uitgevoerd en bestreden overeenkomstig de regelen die golden voorafgaand aan die datum.

Vergunningsaanvragen die bij het college van burgemeester en schepenen werden betekend vóór 1 september 2009, doch waarover het college op die datum nog niet heeft beslist, worden behandeld overeenkomstig de procedureregelen die golden voorafgaand aan die datum".

29. *De procedureregels die golden vóór de inwerkingtreding van de Codex RO zijn deze bepaald in het DRO. De overgangsbepalingen van het DRO bepalen dat zolang een gemeente niet voldoet aan de voorwaarden voorgeschreven in artikel 193, § 1, DRO de aanvragen voor stedenbouwkundige- of verkavelingsvergunningen in plaats van de bepalingen van het DRO moeten worden behandeld overeenkomstig de toepasselijke artikelen van het coördinatiedecreet (artikel 193, § 2, DRO).*

30. *De gemeente Kapellen voldoet pas sinds 1 september 2009 aan de hierboven gestelde voorwaarden voor de gemeentelijke vergunningsautonomie. De verkavelingsaanvraag werd daarentegen reeds op 2 juli 2008 bij de gemeente ingediend. Aangezien de gemeente Kapellen niet ontvoogd was op het ogenblik dat de verkavelingsaanvraag werd ingediend, moest het administratief beroep worden ingediend en behandeld overeenkomstig de bepalingen van het coördinatiedecreet.*

(c) Derde onderdeel: schending van artikel 53 van het coördinatiedecreet, de artikelen 1 en 2 van de formele motiveringswet en het materiële motiveringsbeginsel

32. In haar beslissing oordeelt de deputatie dat een beroep wegens het uitblijven van een beslissing niet mogelijk is en moet worden afgewezen.

33. Artikel 53, § 1, van het coördinatiedecreet bepaalt nochtans dat:

"De aanvrager kan binnen dertig dagen na de ontvangst van de beslissing van het schepencollege in beroep gaan bij de bestendige deputatie. Bij ontstentenis van een beslissing binnen de in artikel 52, § 1 bepaalde termijn kan hij eveneens in beroep gaan. De bestendige deputatie zendt een afschrift van het beroepsschrift binnen vijf dagen na ontvangst aan de gemeente en de gemachtigde ambtenaar".

De in artikel 52, § 1, coördinatiedecreet bedoelde termijn bedraagt vijftien dagen te rekenen vanaf de datum van het ontvangstbewijs. Voor verkavelingsvergunningen wordt deze termijn evenwel verdubbeld (artikel 55, § 1, coördinatiedecreet).

34. Artikel 53, § 1 coördinatiedecreet bepaalt niet binnen welke termijn het administratief beroep tegen de ontstentenis van een beslissing moet worden ingediend. Er wordt enkel gesteld dat de aanvrager bij een ontstentenis van een beslissing administratief beroep kan indienen bij de bestendige deputatie. Hieruit valt te besluiten dat de aanvrager te allen tijde in beroep kan gaan tegen het stilzitten van een gemeente om een beslissing te nemen over een stedenbouwkundige of verkavelingsaanvraag.

35. De Raad van State bevestigt in het vermelde arrest Inghels dat de aanvrager aan het gemeentelijk niveau kan voorbijgaan wanneer een gemeente zich niet houdt aan de haar opgelegde termijn om een beslissing te nemen. Uit dit arrest kan daarenboven afgeleid worden dat de aanvrager een vergunningsprocedure op een geldige wijze kan voortzetten ook al heeft de gemeente geen ontvangstbewijs afgegeven (**stuk 11.12**).

36. Verzoekende partij heeft onder randnummer 17 e.v. aangetoond dat het gemeentebestuur niet bevoegd was en daarenboven geen enkele reden had om het aanvraagdossier "stop te zetten". Vermits de gemeente daartoe niet bevoegd was en ook geen reden had om de aanvraag onontvankelijk te verklaren, is te besluiten dat de gemeente over de verkavelingsvergunning geen beslissing heeft genomen binnen de daarvoor voorziene termijn. Overeenkomstig het besproken arrest Inghels kon dus aan het gemeentelijk niveau worden voorbijgegaan en een rechtstreeks beroep bij de deputatie worden ingediend.

37. Door te motiveren dat het gemeentebestuur het bij het rechte eind had, miskent de deputatie tevens de artikelen 2 en 3 van de formele motiveringswet, alsook de materiële motiveringsplicht.

38. Bijgevolg was het beroep bij de deputatie wel degelijk ontvankelijk.
..."

In haar toelichtende nota voegt de verzoekende partij hier niets wezenlijks aan toe.

Beoordeling door de Raad

1.

Luidens artikel 7.5.8 §1 tweede lid VCRO worden vergunningsaanvragen die bij het college van burgemeester en schepenen werden betekend vóór 1 september 2009, doch waarover het college op die datum nog niet heeft beslist, behandeld overeenkomstig de procedureregelen die golden voorafgaand aan die datum.

In casu werd de vergunningsaanvraag die aanleiding gaf tot de bestreden beslissing, ingediend begin juli 2008.

In juli 2008 was het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999 (hierna "DRO") van toepassing. Daarin wordt een onderscheid gemaakt tussen ontvoogde en niet ontvoogde gemeenten. In artikel 203 van dat decreet is voorzien dat, voor gemeenten die niet ontvoogd zijn, de artikelen 106 tot en met 126 (betreffende de procedureregelen) niet van toepassing zijn en dat het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna "coördinatiedecreet") dient te worden toegepast. De gemeente Kapellen was in juli 2008 nog niet ontvoogd.

Het gemeentebestuur heeft "*het dossier stopgezet*" op 30 oktober 2008.

2.1.

In het eerste onderdeel van haar enige middel voert de verzoekende partij een schending van artikel 51 van het coördinatiedecreet, alsook van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van administratieve rechtshandelingen (hierna "formele motiveringswet") en van het materiële motiveringsbeginsel.

Luidens artikel 55 van het coördinatiedecreet zijn de artikelen 43, 44, 46, 51, 52 en 53, die betrekking hebben op de bouwvergunning, tevens van toepassing op de verkavelingsvergunning.

Artikel 51, 1° en 2° lid, bepaalt dat:

"Behoudens in het bij artikel 46 bedoelde geval wordt de aanvraag op het gemeentehuis ingediend; indien het dossier volledig is, wordt dadelijk een ontvangstbewijs afgegeven. De aanvraag kan ook bij een ter post aangetekende brief worden gedaan; binnen vijf dagen na ontvangst ervan zendt de gemeente aan de aanvrager bij een ter post aangetekende brief een ontvangstbewijs of deelt hem op dezelfde wijze mede, dat zijn dossier niet volledig is."

Artikel 51, laatste lid bepaalt dat:

"Komt (...) de gemachtigde ambtenaar tot de bevinding dat het dossier niet volledig is, dan deelt hij (...) mede dat het afgegeven ontvangstbewijs als ongeschreven moet worden beschouwd en dat de procedure opnieuw moet worden begonnen (...)"

Het beginsel van de materiële motiveringsplicht houdt in dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.

Uit de bestreden beslissing moet duidelijk blijken op welke overwegingen de verwerende partij zich heeft gesteund, zodat de Raad bij de uitoefening van zijn opgedragen legaliteitstoezicht kan

nagaan of het vergunningverlenend bestuursorgaan de ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en met name of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

De formele motiveringsplicht tenslotte heeft betrekking op de veruitwendiging van de motieven.

2.2.

De Raad stelt vast dat uit de stukken in het dossier blijkt, of minstens aannemelijk wordt gemaakt, dat de vergunningsaanvraag bij een ter post aangetekende brief werd gedaan en dat er vervolgens door de gemeente geen mededeling van ontvangstbewijs of onvolledigheid werd gedaan conform de in artikel 51, 1° en 2° lid voorgeschreven vormvereisten. De Raad stelt verder vast dat het gemeentebestuur op 3 september 2008 aan de vergunningsaanvrager verzocht om binnen de veertien dagen bijkomende gegevens te verstrekken ten einde het dossier aan te passen, verzoek waarvan de aanvrager kennis nam, nu op 3 oktober 2008 *“aangepaste plans en voorschriften betreffende voormelde verkaveling”* werden toegezonden.

Los van de vraag of de in artikel 51 opgelegde voorschriften substantiële vormvereisten uitmaken, stelt de Raad vast dat de verzoekende partij wel degelijk op de hoogte was van de vermeende onvolledigheid van het initieel door haar ingediende vergunningsaanvraagdossier, nu zij het zelf vervolledigde en aansluitend via haar raadsman opmerkingen formuleerde omtrent de onvolledigheid. Hierin ligt overigens een fundamenteel onderscheid met het door de verzoekende partij aangehaalde arrest Inghels, waar door de verzoekende partij werd opgeworpen dat zij enkel *“een omslag met (zijn) adres er op waar niets in stak”* ontving en zij dus op generlei wijze op de hoogte kon zijn van de onvolledigheid van haar dossier.

2.3.

De verzoekende partij werpt verder op dat, anders dan de deputatie oordeelt, de beweerde bevoegdheid van de gemeente om het dossier stop te zetten, niet kan afgeleid worden uit de bevoegdheid van de gemachtigde ambtenaar om aldus te handelen.

De Raad stelt hieromtrent vast dat – en anders dan bij het indienen van een vergunningsaanvraagdossier het geval is – op het ogenblik dat een dossier de gemachtigde ambtenaar bereikt in toepassing van het coördinatiedecreet, reeds een aantal belangrijke procedurestappen zijn doorlopen. Wanneer de gemachtigde ambtenaar op dat moment de onvolledigheid van het dossier vaststelt, is het de evidentie zelve dat hij meedeelt dat de *“procedure opnieuw moet worden begonnen”*, nu deze procedurestappen mogelijks aangetast zijn door de onvolledigheid van het aanvraagdossier. Deze verduidelijking is niet aan de orde bij de onvolledigheid bij het indienen van een aanvraagdossier, nu op dat ogenblik de procedure nog geen echte aanvang heeft genomen.

De Raad merkt ter zake op dat een vergunningsaanvraagprocedure pas een aanvang kan nemen op het moment dat een aanvraagdossier volledig wordt bevonden. Het begrip “stopzetten” van een onvolledig aanvraagdossier is in die optiek wellicht ongelukkig gekozen, maar duidelijk blijkt er uit dat de procedure geen voortgang kan vinden zolang het dossier niet volledig is.

In dit verband wijst de Raad er op dat de afgifte of toezending van het ontvangstbewijs, aldus artikel 52, §1 van het coördinatiedecreet, de aanvangsdatum bepaalt van de termijnen waarbinnen een vergunningsbeslissing moet worden genomen. In casu werd blijkens het dossier geen ontvangstbewijs afgeleverd.

2.4.

De verzoekende partij wijst er tenslotte op dat het gemeentebestuur ten onrechte heeft geoordeeld dat het dossier onvolledig was. Zij verwijst daartoe naar het Besluit van de Vlaamse regering van 4 november 1997 tot vaststelling van de samenstelling van het dossier voor de aanvraag om een bouwvergunning. Luidens dit besluit kan de gemeente bijkomende exemplaren van het dossier vragen, maar kan zulks geen invloed hebben op de volledigheid van het dossier. Los van de opmerking dat de gemeente het aanvraagdossier om verschillende redenen als onvolledig beschouwde, en niet enkel omwille van het aantal ingediende exemplaren, stelt de Raad vast dat, in casu, niet het door de verzoekende partij geciteerde besluit van de Vlaamse regering van 4 november 1997 van toepassing was, maar wel het Ministerieel Besluit van 6 februari 1971 tot vaststelling van de voorwaarden waaraan een dossier betreffende een verkavelingsaanvraag moet voldoen om als volledig te worden beschouwd. Luidens artikel 1, h) van dit Ministerieel besluit moest een verkavelingsaanvraagdossier onder meer bevatten *“alle andere door de gemeente verlangde gegevens”* om als volledig te worden beschouwd.

Los van de bedenking dat de verzoekende partij dit argument niet heeft ontwikkeld in haar administratief beroep voor de verwerende partij, stelt de Raad vast dat de gemeente wel degelijk over de bevoegdheid beschikte om het aanvraagdossier als onvolledig te beschouwen, temeer nu ze punctueel aangaf welke aanvullende gegevens volgens haar vereist waren om het dossier te vervolledigen.

2.5.

De Raad oordeelt derhalve dat de verzoekende partij, nu zij wel degelijk kennis nam van de onvolledigheid van haar dossier en aansluitend zelf bijkomende informatie verstrekte ten einde het dossier te vervolledigen, niet meer over het rechtens vereiste belang beschikt om een schending van de door artikel 51, 1° en 2° lid voorgeschreven vormvereisten op te werpen.

De Raad oordeelt verder dat de verwerende partij, onder meer verwijzend naar de bevoegdheid van de gemachtigde ambtenaar, niet op een kennelijk onredelijke wijze tot het besluit kon komen dat de vaststelling van de aanhoudende onvolledigheid van het aanvraagdossier door het gemeentebestuur tot de “stopzetting” van de (ten andere nog niet aangevatte) procedure moest leiden, en dat het gemeentebestuur ook over die bevoegdheid beschikt. De Raad oordeelt ten slotte dat de bestreden beslissing uitdrukkelijk de motieven vermeldt waarop ze is gestoeld.

3.

In een tweede middelonderdeel werpt de verzoekende partij op dat de verwerende partij ten onrechte het administratief beroep behandelde overeenkomstig de bepalingen van het DRO. Volgens haar moesten evenwel de bepalingen van het coördinatiedecreet worden toegepast.

Luidens artikel 7.5.8 § 2 vierde lid VCRO worden beroepsdossiers die bij de deputatie worden betekend vanaf 1 september 2009, volledig behandeld overeenkomstig de regelen, vastgelegd bij of krachtens artikel 4.7.21 tot en met 4.7.25 VCRO.

De Raad stelt vast dat de bestreden beslissing uitdrukkelijk melding maakt van het wettelijk kader dat van toepassing was, met name en onder meer de VCRO en het DRO. Anders dan de verzoekende partij voorhoudt was op de behandeling van het administratieve beroep niet het coördinatiedecreet maar wel reeds de VCRO van toepassing. Noch uit het verzoekschrift, noch uit de bestreden beslissing, blijkt waar deze laatste de bepalingen van het VCRO zou geschonden hebben.

In de mate dat de verzoekende partij doelt op de verwijzing die in de bestreden beslissing wordt gemaakt naar artikel 108 §2 DRO, stelt de Raad vast dat de bestreden beslissing uitdrukkelijk

overweegt dat, nu de gemeente Kapellen op het moment van de aanvraag nog niet ontvoegd was, de procedureregelen van het coördinatiedecreet moeten worden toegepast, en niet deze van het DRO. Haar verwijzing naar artikel 108 §2 DRO kan dan ook niet anders begrepen worden dan als een ondersteuning van haar standpunt omtrent de draagwijdte van artikel 51 van het coördinatiedecreet.

4.

In een derde middelonderdeel tenslotte werpt de verzoekende partij een schending op van artikel 53 van het coördinatiedecreet, samen gelezen met een schending van artikel 2 en 3 van de formele motiveringswet en van het materiële motiveringsbeginsel. Zij betoogt, tevens verwijzend naar het hogervermelde arrest Inghels van de Raad van State, dat de aanvrager te allen tijde in beroep kan gaan tegen het stilzitten van een gemeente om een beslissing te nemen over een verkavelingsaanvraag.

Artikel 53, §1 van het coördinatiedecreet bepaalt:

“De aanvrager kan binnen dertig dagen na de ontvangst van de beslissing van het schepencollege in beroep gaan bij de bestendige deputatie. Bij ontstentenis van een beslissing binnen de (...) termijn kan hij eveneens in beroep gaan”.

De Raad stelt vast dat dit artikel inderdaad geen termijn bepaalt binnen dewelke de aanvrager bij ontstentenis van een beslissing beroep kan aantekenen. Los van de bedenking dat een dergelijk beroep niet tot in de eeuwigheid kan ingediend worden, maar dat de bestuurde de nodige diligentie aan de dag hoort te leggen om zulks binnen een redelijke termijn te doen, stelt de Raad vast dat, en om de redenen die hoger uiteengezet worden onder 2.3., de mededeling van het gemeentebestuur dat het *“dossier stopgezet”* wordt, niet kan begrepen worden als de ontstentenis van een beslissing maar wel degelijk als een uitdrukkelijke beslissing moet worden beschouwd.

Los van de vraag of deze beslissing op grond van de destijds geldende procedureregelen middels een administratief dan wel een jurisdictioneel beroep kon worden bestreden, kan de Raad niet anders vaststellen dan dat, in de hypothese dat deze beslissing aanvechtbaar was bij de deputatie, het door de verzoekende partij ingestelde beroep bij de deputatie kennelijk te laat is ingesteld.

Het enige middel is in al zijn onderdelen ongegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk maar ongegrond.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 1 april 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Ludo DE JAGER, voorzitter van de achtste kamer,

met bijstand van

Ilke VAN BUGGENHOUT griffier.

De griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Ilke VAN BUGGENHOUT

Ludo DE JAGER