



JAARVERSLAG 2017-2018

DBRC
DIENST VAN DE BESTUURSRECHTSCOLLEGES



Vlaanderen
is bestuursrechtspraak

CONTENTS

VOORWOORD	7
SYNOPSIS	8
DEEL 1. ORGANISATIE EN BELEID	9
1. Historiek	10
2. Opdracht	10
2.1. Missie van de Dienst van de bestuursrechtscolleges	10
2.2. Kerntaken van de bestuursrechtscolleges	11
2.2.1. De Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb)	11
2.2.2. Het Handhavingscollege (HHC)	12
2.2.3. De Raad voor Verkiezingsbetwistingen (R.Verkb.)	13
3. Organisatiestructuur	13
3.1. Regelgevend kader	13
3.2. Organogram en personeelskader	15
3.3. HR- en organisatiebeleid	17
3.4. Financieel kader	17
4. Doelstellingen m.i.v. implementatie en evaluatie beleidsplan	18
4.1. Aanpak van de werkvoorraad	18
4.2. Voorbereiding van de toekomst van de Vlaamse bestuursrechtspraak	19
4.2.1. Raad voor Verkiezingsbetwistingen	19
4.2.2. Bijkomende bevoegdheden	20
4.2.3. Bijdrage regeerakkoord 2019	20
4.3. Toegankelijkheid en efficiëntie	21
4.3.1. Digitalisering	21
4.3.2. Huisvesting	22
4.3.3. Externe relaties	23
5. Het procedureverloop bij de rechtscolleges	23
5.1. De procedure	23
5.2. Gewijzigde regelgeving	24
DEEL 2. HET VOORBIJE WERKJAAR IN CIJFERS	27
1. De Raad voor Vergunningsbetwistingen	28
1.1. Instroom	28
1.1.1. Verzoekschriften	28
1.1.2. Aard van de vordering	28
1.1.3. Voorwerp van het beroep	29
1.2. Uitstroom	30
1.2.1. Uitspraken	30
1.2.2. Doorloop- en behandelingstermijnen	33
1.3. De hangende dossiers	35
1.4. Nieuwe rechtstechnieken	36
1.4.1. Bestuurlijke lus	36
1.4.2. Bemiddeling	36
1.5. Samenvatting	37

2. Het Handhavingscollege	38
2.1. Instroom	38
2.1.1. Verzoekschriften	38
2.1.2. Voorwerp van het beroep	38
2.2. Uitstroom	38
2.2.1. Uitspraken	38
2.2.2. Gemiddelde doorloop- en behandelingstermijnen	40
2.3. De hangende dossiers	40
2.4. Nieuwe rechtstechnieken – de bestuurlijke lus	40
3. De Raad voor Verkiezingsbetwistingen	41
DEEL 3. BELANGWEKKENDE RECHTSPRAAK	43
1. Rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen	44
1.1. Ontvankelijkheid	44
1.1.1. Tijdigheid van de vordering	44
1.1.2. Belang	44
1.1.3. Bevoegdheid Raad voor Vergunningsbetwistingen	49
1.2. Administratieve procedure	54
1.2.1. Besluit Dossiersamenstelling	54
1.2.2. Administratief beroep	56
1.2.3. Beginselen van behoorlijk bestuur	59
1.3. Beoordelingsgronden	62
1.3.1. Beoordeling goede ruimtelijke ordening	62
1.3.2. Stedenbouwkundige voorschriften	64
1.3.3. Advisering	70
1.3.4. Milieueffectenbeoordeling	71
2. Rechtspraak van het Handhavingscollege	73
2.1. Ontvankelijkheid van de vordering	73
2.1.1. Tijdigheid van het beroep	73
2.1.2. Hoedanigheid en vertegenwoordiging van rechtspersonen	74
2.1.3. Beveiligde zending	74
2.1.4. Ontvankelijkheid middelen	75
2.2. Bevoegdheid Handhavingscollege	75
2.2.1. Bestuurlijke lus	75
2.2.2. Bevoegdheid tot uitstel	76
2.3. Bevoegdheid gewestelijke entiteit	76
2.3.1. Bevoegdheid ratione personae	76
2.3.2. Bevoegdheid ratione materiae	77
2.3.3. Bevoegdheid tot het opleggen van alternatieve bestuurlijke geldboete	78
2.3.4. Bevoegdheid tot het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete	81
2.3.5. Bevoegdheid tot voordeelontneming	82
2.3.6. Samenhang met bestuurlijke maatregelen	82
2.4. Beoordelingselementen bij het bepalen van de hoogte van de boete	83
2.4.1. Algemeen: Motiveringsplicht bij bepalen boetebedrag	83
2.4.2. Frequentie	84
2.4.3. Omstandigheden	85
COLOFON	89

VOORWOORD

In dit jaarverslag presenteert de Dienst van de Bestuursrechtscolleges (DBRC) de resultaten van het werk van alle medewerkers tijdens het vierde werkjaar, van 1 september 2017 tot en met 31 augustus 2018.

Bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, die het negende werkjaar afsluit, blijft de werkvoorraad verder dalen, niettegenstaande een gestaag stijgende instroom.

Het aantal, met een einduitspraak, afgesloten dossiers is, zoals tijdens de vorige jaren, nog steeds hoger dan het aantal nieuw ingediende dossiers, zodat de behandeling van de dossiers veel minder lang duurt.

Daarnaast slaagt de Raad voor Vergunningsbetwistingen er in zeer kort op de bal te spelen door vorderingen tot schorsing van de tenuitvoerlegging van bestreden beslissingen zo spoedig mogelijk te behandelen, en bij uiterst dringende noodzakelijkheid zelfs zo goed als onmiddellijk.

Dat is deels te danken aan de dalende instroom van nieuwe dossiers bij het (vroegere Milieu- en nu) Handhavingscollege, zodat bestuursrechters, stafmedewerkers, referendarissen, coördinatiejuristen en griffiemedewerkers zich op de behandeling van vergunningsbetwistingen kunnen concentreren.

De 'consolidatie', op een hoog niveau, van het aantal uitspraken is, zeker voor de buitenwereld, het allerbelangrijkste, en kan alleen maar bereikt worden door veel onverdroten werk en inzet, ook 'achter de schermen'.

Naast het dagelijks juridisch werk hebben DBRC-medewerkers tijdens het voorbije werkjaar nog tijd besteed aan de verdere uitbouw van het digitaal dossieropvolgingssysteem, zowel voor de behandeling van vergunningsbetwistingen, als van de in het najaar van 2018 te behandelen verkiezingsbetwistingen door de Raad voor Verkiezingsbetwistingen, waarvoor de Vlaamse regering nieuwe bestuursrechters heeft benoemd na selectie van de kandidaten door de DBRC.

Terzelfdertijd hebben we, na een lange gezamenlijke voorbereiding, in de zomer van 2018 de herinrichting van de DBRC-kantoren afgerond.

Een aangename werkplek bevordert niet alleen de interne (samen)werking, maar komt ook de uitstraling, en vooral de dienstverlening van de DBRC, en van de door de DBRC overkoepelde en ondersteunde bestuursrechtscolleges, ten goede.

Met dank aan de inzet van de 50 DBRC-collega's durf ik te stellen dat we erin geslaagd zijn onze opdracht met succes uit voeren, zodat we met vertrouwen uitkijken naar het volgend werkjaar!

Eddy Storms
Eerste Voorzitter
10 december 2018

SYNOPSIS

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges legt de inhoud vast van het jaarverslag van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges (DBRC).

Het jaarverslag omvat het jaarlijks werkingsverslag van de eerste voorzitter van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges, waarin de implementatie van zijn beleidsplan en de evaluatie ervan wordt uiteengezet. In voorkomend geval bevat dat verslag de nodige bijsturingen van het plan, wijst het de behoeften aan en bevat het voorstellen om de werking van de Vlaamse bestuursrechtscolleges te verbeteren (artikel 9 DBRC-decreet).

Het jaarverslag omvat daarnaast een overzicht van de activiteiten van de drie Vlaamse bestuursrechtscolleges die de Dienst van de Bestuursrechtscolleges ondersteunt, en gaat dus in op de werkzaamheden van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, het Handhavingscollege en de Raad voor Verkiezingsbetwistingen tijdens het gerechtelijk jaar september 2017 - augustus 2018 (artikel 48 DBRC-decreet).

Dit jaarverslag is onderverdeeld in drie grote delen. Het eerste deel omvat het werkingsverslag van de eerste voorzitter van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges. Het tweede deel biedt, op basis van cijfermateriaal, een overzicht van de activiteiten van de bestuursrechtscolleges, terwijl het derde deel relevante en principiële rechtspraak belicht.

DEEL 1. ORGANISATIE EN BELEID



1. Historiek

Met het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, hierna kortweg DBRC-decreet genoemd, is de Dienst van de Bestuursrechtscolleges (DBRC) opgericht.

Het DBRC-decreet heeft als doelstelling 3 Vlaamse bestuursrechtscolleges, namelijk de Raad voor Vergunningsbetwistingen, het Handhavingscollege en de Raad voor Verkiezingsbetwistingen, nauwer te laten samenwerken en richt daartoe de Dienst van de Bestuursrechtscolleges op – als dienst die inhoudelijk en administratief deze rechtscolleges overkoepelt en ondersteunt – om zo te komen tot een efficiënt, daadkrachtig (en tegelijkertijd kostenbesparend) geheel.

De Dienst van de Bestuursrechtscolleges moet zorgen voor een flexibele en efficiënte ondersteuning van deze 3 rechtscolleges, met het oog op het garanderen, binnen een redelijke termijn, van een effectieve en kwaliteitsvolle rechtsbescherming.

De Dienst van de Bestuursrechtscolleges is als organisatie operationeel sinds 1 november 2014.

De Dienst van de Bestuursrechtscolleges staat onder leiding van een eerste voorzitter. Op 17 november 2014 heeft de algemene vergadering van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges en de rechtscolleges, conform artikel 8 van het DBRC-decreet, de heer Eddy Storms als eerste voorzitter verkozen.

2. Opdracht

2.1. Missie van de Dienst van de bestuursrechtscolleges

De Dienst van de Bestuursrechtscolleges is specifiek opgericht door de Vlaamse decreetgever om tot synergieën te komen tussen de verschillende participerende rechtscolleges om zo onder meer schaalvoordelen te bekomen, beheerskosten te verminderen en efficiënter te kunnen werken.

Omwille van deze specifieke ontstaans- en bestaansredenen definieert de Dienst van de Bestuursrechtscolleges zijn missie vanuit het strategisch waardenkader van 'operational excellence', met de focus op het zo efficiënt mogelijk organiseren van processen om zo de bij de bestuursrechtscolleges ingediende beroepen binnen een redelijke termijn kwaliteitsvol af te handelen:

“De Dienst van de Vlaamse Bestuursrechtscolleges (DBRC) is de dienst die inhoudelijk en administratief de Raad voor Vergunningsbetwistingen, het Handhavingscollege en de Raad voor Verkiezingsbetwistingen overkoepelt en ondersteunt.

De Dienst van de Bestuursrechtscolleges zorgt voor een flexibele en efficiënte ondersteuning van de rechtscolleges met het oog op het garanderen van een effectieve en kwaliteitsvolle rechtsbescherming binnen een redelijke termijn.”

Opdat de rechtscolleges kunnen functioneren als innoverende, efficiënte en daadkrachtige rechtscolleges, stemt de Dienst van de Bestuursrechtscolleges zijn beleidsmodel, organisatiestructuur, personeelsformatie en procesoptimalisaties hierop af.

Daarnaast streven de rechtscolleges en de Dienst van de Bestuursrechtscolleges een aantal doelstellingen na die focussen op een gebalanceerde verhouding tussen instroom en uitstroom, op de doorloop- en behandelingstermijnen en op inhoudelijk kwaliteitsvolle uitspraken, zodat de door de Dienst van de Bestuursrechtscolleges ondersteunde rechtscolleges aan elke rechtzoekende een efficiënte en een inhoudelijk kwaliteitsvolle rechtsbescherming kunnen bieden.

2.2. Kerntaken van de bestuursrechtscolleges

2.2.1. De Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb)

Historiek en samenstelling

De Raad voor Vergunningsbetwistingen is opgericht door de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), die op 1 september 2009 in werking is getreden.

Na de publicatie, op 30 november 2009, in het Belgisch Staatsblad van het door de Vlaamse Regering op 20 november 2009 bekrachtigd reglement van orde is de Raad voor Vergunningsbetwistingen effectief opgestart.

Op 1 september 2009 (de dag van de formele oprichting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen) hebben drie bestuursrechters (de heer Eddy Storms, mevrouw Hilde Lievens en de heer Filip Van Acker) hun ambt opgenomen. Een vierde bestuursrechter (mevrouw Nathalie De Clercq) is benoemd vanaf 1 september 2011. Sinds 1 november 2015 is de Raad voor Vergunningsbetwistingen uitgebreid met een vijfde en een zesde bestuursrechter (de heer Pieter Jan Vervoort en mevrouw Karin De Roo) en zijn de drie bestuursrechters van het Handhavingscollege (de heer Pascal Louage, de heer Geert De Wolf en de heer Marc Van Asch) ook actief als bestuursrechter bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Bevoegdheden

➤ Voor aanvragen die zijn behandeld volgens de procedureregels van de VCRO

De Raad voor Vergunningsbetwistingen doet als administratief rechtscollege, bij wijze van arresten, uitspraak over de beroepen die worden ingesteld tot vernietiging van:

- vergunningsbeslissingen, zijnde uitdrukkelijke of stilzwijgende bestuurlijke beslissingen, genomen in laatste administratieve aanleg, betreffende het verlenen of weigeren van een vergunning;
- registratiebeslissingen, zijnde bestuurlijke beslissingen waarbij een constructie als 'vergund geacht' wordt opgenomen in het vergunningenregister of waarbij een dergelijke opname geweigerd wordt;
- de aktenames van meldingen zoals vermeld in artikel 4.2.2 VCRO.

➤ Voor aanvragen die volgens de procedure van het Omgevingsvergunningsdecreet zijn behandeld

De Raad voor Vergunningsbetwistingen doet als administratief rechtscollege, bij wijze van arresten, uitspraak over de beroepen die worden ingesteld tot vernietiging van:

- de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissingen betreffende de omgevingsvergunning, genomen in laatste administratieve aanleg;
- de aktenames of de niet-aktenames van een melding zoals vermeld in artikel 111 van het Omgevingsvergunningsdecreet.

Op 1 augustus 2018 trad het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid in werking dat de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten introduceert. De betwistingen met betrekking tot deze vergunningen worden eveneens toegewezen aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Vanaf dezelfde datum is de Raad eveneens bevoegd voor betwistingen met betrekking de omgevingsvergunning voor vegetatiewijzigingen. Het Decreet van 8 december 2017 houdende diverse bepalingen rond ruimtelijke ordening, milieu en omgeving integreert immers de vergunning voor het wijzigen van vegetaties of kleine landschapselementen in de omgevingsvergunning.

► Voor onteigeningsbeslissingen

Op 1 januari 2018 trad het decreet betreffende onteigening voor het algemeen nut in werking, zodat een definitief onteigeningsbesluit door de belanghebbenden bestreden kan worden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

2.2.2. Het Handhavingscollege (HHC)

Historiek en samenstelling

Artikel 16.4.19, §1 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM), zoals ingevoegd door het decreet van 21 december 2007 tot aanvulling van het DABM, bepaalt dat het (Milieu)handhavingscollege opgericht is als administratief rechtscollege, zoals vermeld in artikel 161 van de Grondwet.

Na de inwerkingtreding van de regelgeving inzake de omgevingsvergunning zelf is ook deze omtrent de handhaving van de omgevingsvergunning in werking getreden. Daardoor wijzigden vanaf 1 maart 2018 de naam en de bevoegdheden van het Milieuhandhavingscollege.

Het Milieuhandhavingscollege wordt kortweg het Handhavingscollege.

Sinds 1 november 2015 zijn drie bestuursrechters (de heer Pascal Louage, de heer Geert De Wolf en de heer Marc Van Asch) benoemd bij het Handhavingscollege. Deze drie bestuursrechters zijn ook actief als bestuursrechter bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Bevoegdheden

Het Handhavingscollege is als administratief rechtscollege bevoegd voor de behandeling van beroepen ingesteld tegen beslissingen van de gewestelijke entiteit (de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer (kortweg AMMC) van het departement Omgeving) waarbij een alternatieve of een exclusieve bestuurlijke geldboete wordt opgelegd, al dan niet vergezeld van een voordeelontneming.

Enkel diegene aan wie de boete is opgelegd, is beroepsgerechtigd. Het beroep schorst onmiddellijk de bestreden beslissing.

De bestuurlijke beboeting kan schendingen van een brede waaier van Europese verordeningen, milieuwetten en -decreten bestraffen. Het toepassingsgebied van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (kortweg DABM) omvat zowel milieuhygiënewetgeving als milieubeheerwetgeving. Artikel 16.1 van het DABM en artikel 2 van het Milieuhandhavingsbesluit bevatten een opsomming van de wetgeving in kwestie.

2.2.3. De Raad voor Verkiezingsbetwistingen (R.Verkb.)

Historiek en samenstelling

Het DBRC-decreet heeft, met ingang van 1 november 2014, de provinciale Raden voor Verkiezingsbetwistingen omgevormd tot één Raad voor Verkiezingsbetwistingen.

Vanaf 1 januari 2015 gelden tevens nieuwe procedureregels voor de Raad voor Verkiezingsbetwistingen krachtens het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.

De voorzitter van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen is professor dr. Herman Matthijs.

Met het Besluit van de Vlaamse Regering van 2 maart 2018 zijn 9 aanvullende bestuursrechters (waarvan één inmiddels, omwille van een onverenigbaarheid, ontslag heeft genomen) voor een periode van zes jaar herbenoemd als aanvullend bestuursrechter bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen.

Met het Besluit van de Vlaamse Regering van 22 juni 2018 zijn, na een door de DBRC georganiseerde; objectieve en decretaal bepaalde selectieprocedure, bijkomend 5 aanvullende bestuursrechters voor een periode van zes jaar benoemd als aanvullend bestuursrechter bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen.

Bevoegdheden

De Raad voor Verkiezingsbetwistingen is een onafhankelijk Vlaams administratief rechtscollege dat de bezwaren behandelt die tegen een lokale verkiezing worden ingebracht en die de juistheid nagaat van de zetelverdeling tussen de lijsten en van de rangorde waarin de raadsleden en de opvolgers gekozen zijn verklaard. De Raad voor Verkiezingsbetwistingen stelt de geldigheid van de lokale verkiezingen in Vlaanderen aldus vast, ook wanneer er geen bezwaren zijn. Zo kunnen de rechtstreeks verkozen raden van de provincies, gemeenten, districten en sommige OCMW's starten.

De Raad behandelt ook geschillen in verband met verkiezingsuitgaven door kandidaten en lijsttrekkers en nog een aantal andere geschillen over lokale mandatarissen, vermeld in het Gemeentedecreet, het Provinciedecreet en de OCMW-wet.

Alleen kandidaten kunnen bezwaren indienen.

3. Organisatiestructuur

3.1. Regelgevend kader

Artikel 5 DBRC-decreet bepaalt dat de Vlaamse bestuursrechtscolleges bestaan uit ten minste acht effectieve bestuursrechters, onder wie een eerste voorzitter, voorzitters en kamervoorzitters.

Bestuursrechters die benoemd of aangesteld zijn bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, respectievelijk het Handhavingscollege, kunnen door de eerste voorzitter, ten behoeve van de goede werking van de Vlaamse bestuursrechtscolleges, ter beschikking gesteld worden van het Handhavingscollege, respectievelijk de Raad voor Vergunningsbetwistingen (artikel 5, tweede lid DBRC-decreet).

De algemene vergadering van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges stelt onder de effectieve bestuursrechters, die deel uitmaken van de algemene vergadering, een eerste voorzitter aan voor een mandaat van vijf jaar, dat eenmaal kan worden hernieuwd (artikel 8, eerste lid DBRC-decreet).

De eerste voorzitter is belast met de algemene en dagelijkse leiding van de Vlaamse bestuursrechtscolleges. De eerste voorzitter is tevens hoofd van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges. De eerste voorzitter kan bevoegdheden inzake het dagelijks beheer delegeren aan de beheerder (artikel 9, eerste t.e.m. derde lid DBRC-decreet).

De functie van beheerder, hoofd van het coördinatiebureau, hoofdgriffier, griffier, griffiemedewerker, coördinatiejurist en referendaris wordt opgenomen door personeelsleden van de dienst van de Bestuursrechtscolleges. Deze personeelsleden kunnen hun functie bij de Dienst van de Bestuursrechtscolleges niet cumuleren met een andere functie bij de diensten van de Vlaamse overheid. De personeelsleden oefenen hun ambt onafhankelijk en onpartijdig uit. Zij mogen geen nadeel ondervinden van de uitoefening van hun taken (artikel 6 DBRC-decreet).

De eerste voorzitter oefent het mandaat van korpschef uit. Het mandaat van korpschef omvat het hiërarchisch en functioneel gezag over de bestuursrechters. De eerste voorzitter bewaakt de eenheid van rechtspraak of rechtsvorming tussen de Vlaamse bestuursrechtscolleges (artikel 9, achtste t.e.m. tiende lid DBRC-decreet).

De voorzitters van het Handhavingscollege en van de Raad voor Vergunningsbetwistingen worden aangesteld onder en door de effectieve bestuursrechters die benoemd of aangesteld zijn bij dat Vlaams bestuursrechtcollege.

De voorzitter van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen wordt aangesteld onder en door de aanvullende bestuursrechters die benoemd zijn bij dat Vlaams bestuursrechtcollege.

Ook deze voorzitters hebben een mandaat van vijf jaar, dat eenmaal kan worden hernieuwd.

De voorzitter van elk bestuursrechtcollege bewaakt de eenheid van rechtspraak of rechtsvorming binnen het Vlaams bestuursrechtcollege waarvoor hij bevoegd is. Hiertoe kan elke voorzitter een zaak op eigen initiatief, of op vraag van een kamervoorzitter, toewijzen aan een kamer met drie rechters.

De voorzitter van elk bestuursrechtcollege is binnen dat rechtcollege belast met de efficiënte toewijzing van een beroep (artikel 10 DBRC-decreet).

De Vlaamse bestuursrechtscolleges worden ingedeeld in kamers. Een enkelvoudige kamer houdt zitting met één bestuursrechter. Meervoudige kamers houden zitting met drie bestuursrechters. De eerste voorzitter bepaalt de samenstelling van de kamers en wijst de kamervoorzitters aan.

Een kamervoorzitter heeft de leiding van een kamer van een bestuursrechtcollege, is belast met de organisatie ervan en brengt daarover verslag uit bij de eerste voorzitter.

Elke kamervoorzitter bewaakt de eenheid van rechtspraak of rechtsvorming in de eigen kamer (artikel 12 DBRC-decreet).

De rechtspositieregeling van de bestuursrechters is opgenomen in het DBRC-decreet (artikel 48 e.v.) en in het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 houdende overdracht van personeel van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges naar de Dienst van de Bestuursrechtscolleges en tot vaststelling van de rechtspositie van dit personeel en van de bestuursrechters van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges.

Op 3 november 2014 heeft de algemene vergadering van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges een 'huishoudelijk reglement van de Vlaamse Bestuursrechtscolleges en hun algemene vergadering' goedgekeurd.

3.2. Organogram en personeelskader

De Dienst van de Bestuursrechtscolleges is, als organisatie, operationeel sinds 1 november 2014. De Dienst van de Bestuursrechtscolleges is in het beleidsdomein Kancelarij en Bestuur van de Vlaamse overheid opgericht als een entiteit sui generis op het niveau van een departement (artikel 17, §1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 3 juni 2005 met betrekking tot de organisatie van de Vlaamse administratie).

Met het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 houdende overdracht van personeel van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges naar de Dienst van de Bestuursrechtscolleges en tot vaststelling van de rechtspositie van dit personeel en van de bestuursrechters van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, is het personeel van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en dat van het Handhavingscollege vanaf 1 november 2014 overgeheveld naar de Dienst van de Bestuursrechtscolleges. Dat is niet gebeurd met eventueel ondersteunend personeel van het Agentschap Binnenlands Bestuur voor de Raad voor Verkiezingsbetwistingen.

Op 17 november 2014 heeft de algemene vergadering van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges en de rechtscolleges, conform artikel 8 van het DBRC-decreet, de heer Eddy Storms, bestuursrechter bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, als eerste voorzitter verkozen voor een periode van 5 jaar. De eerste voorzitter is de lijnmanager van de personeelsleden van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges en de korpschef van de bestuursrechters van de rechtscolleges.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen was tijdens het voorbije werkjaar samengesteld uit de voorzitter, de heer Filip Van Acker, en vijf bestuursrechters (waaronder de eerste voorzitter van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges).

Drie bestuursrechters zijn vanaf 1 november 2015 in dienst getreden bij het Handhavingscollege. De heer Marc Van Asch is verkozen als voorzitter.

De Raad voor Verkiezingsbetwistingen bestaat uit een voorzitter, professor dr. Herman Matthijs en aanvullende bestuursrechters die allen ad hoc actief zijn.

Het mandaat van de heer David Beirens, de heer Sven Boullart, mevrouw Hilde Derde, de heer Ronny Frederickx, de heer Dirk Vanderkelen, de heer Luc Verhulst en de heer Luc Vermeiren is hernieuwd, terwijl vanaf 1 augustus 2018 de heer Eric Vermeiren, de heer Stef Keunen, de heer Matthias Valkeniers, de heer Patrick Vandendael en de heer Daan Fossaert bijkomend aangesteld zijn als aanvullend bestuursrechter.

De zes bestuursrechters bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, de drie bestuursrechters bij het Handhavingscollege en de voorzitter van de Raad voor Verkiezingsbetwistingen, vormen de algemene vergadering van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges.

De eerste voorzitter van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges heeft op 28 november 2014 de heer Eddie Clybouw als beheerder, de heer Xavier Vercaemer als hoofdgriffier en de heer Steven Denys als hoofd van het coördinatiebureau van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges aangesteld.

Referendarissen bij de Dienst van de Bestuursrechtscolleges zijn juristen, die de bestuursrechters inhoudelijk ondersteunen bij de voorbereiding van dossiers.

Op het einde van het werkjaar 2017-2018 zijn er 21 referendarissen in vast dienstverband (mevrouw Saartje Callens, mevrouw Michelle Daelemans, mevrouw Sacha Debusschere, mevrouw Mieke De Witte, de heer Jens Hoofd, mevrouw Heidi Huang, mevrouw Lieselotte Joppen, de heer Jona Martens, de heer Thibault Parent, de heer Tariq Pels, mevrouw Hildegard Pettens, de heer Arnout Schelstraete, mevrouw Annelore Senave, mevrouw Laura Valgaeren, mevrouw Ingrid Van Aken, de heer Patrick Vandendael, mevrouw Claire Vandermaesen, mevrouw Sofie Van Noten, de heer Ben Verschueren, mevrouw Katrien Vissers en mevrouw Katrien Willems) en 4 referendarissen in tijdelijk dienstverband (mevrouw Lore Stalmans, mevrouw Jolien Van de Winckel, de heer Stijn Aerts en mevrouw Tine Strubbe). Van het voorziene aantal referendarissen in vast dienstverband wordt 4 VTE niet ingevuld omwille van de lineaire besparing binnen de Vlaamse overheid.

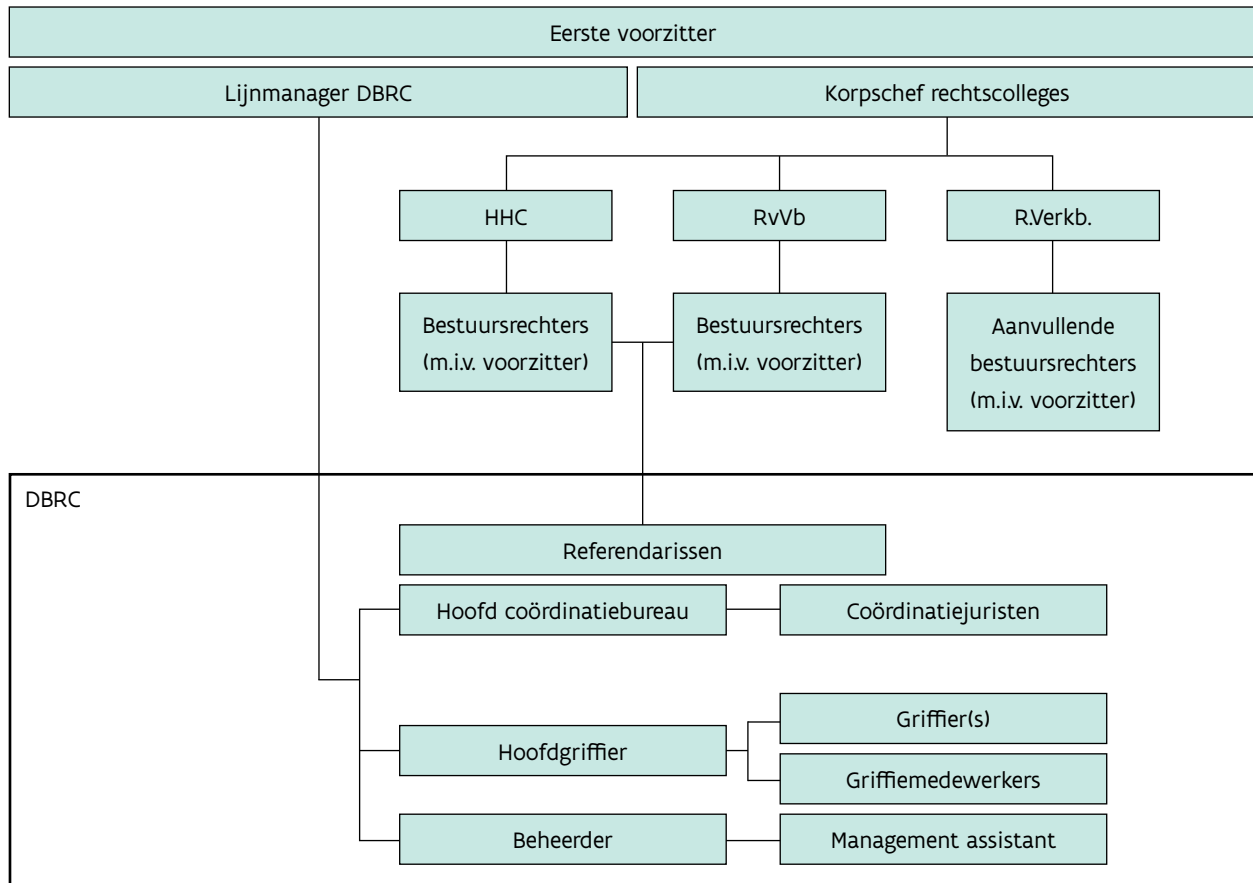
3 deeltijdse coördinatiejuristen (1,5 VTE) vormen, samen met het hoofd ervan, het coördinatiebureau, dat de Dienst van de Bestuursrechtscolleges en de bestuursrechtscolleges zelf ondersteunt om de eenheid van rechtspraak en rechtsvorming tussen en in de Vlaamse bestuursrechtscolleges te bewaken.

De heer Jonathan Versluys, griffier, vormt op het einde van het werkjaar 2017-2018, samen met de griffiemedewerkers (de heer Marino Damasouliotis, de heer Yannick Degreef, mevrouw Margot Depraetere, mevrouw Jdeda Ez-oumi (tijdelijk dienstverband), mevrouw Elien Gelders, mevrouw Chana Gielen, mevrouw Jelke De Laet, de heer Glenn Piens, mevrouw Stephanie Samyn, mevrouw Chantal Schils, de heer Kengiro Verheyden en de heer Bart Voets), de griffie, die zorgt voor de administratieve ondersteuning van de bestuursrechtscolleges en de DBRC.

Caroline Callens was tijdens het voorbije werkjaar de management assistent.

De beheerder heeft tijdens het voorbije werkjaar ook als interne bemiddelaar opgetreden.

Dit alles leidt tot volgend organogram:



3.3. HR- en organisatiebeleid

De Dienst van de Bestuursrechtscolleges staat als organisatie en als werkgever voor heel wat uitdagingen. Deze uitdagingen vragen om een HR- en organisatiebeleid die de Dienst van de Bestuursrechtscolleges als relatieve jonge organisatie ontwikkelt heeft en plant verder te ontplooiën.

Tijdens het voorbije werkjaar heeft de Dienst van de Bestuursrechtscolleges een eerste aanzet gegeven voor een beleid rond welzijn op het werk, integriteit en functieclassificatie.

3.4. Financieel kader

De Dienst van de Bestuursrechtscolleges heeft geen beleidskredieten, alleen apparaatskredieten.

De loonkredieten van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges zijn van 3.706.000 euro in 2017, rekening houdend met een indexatie en vergrijzingskosten enerzijds en een generieke personeelsbesparing anderzijds, licht gestegen naar 3.726.000 euro bij de begrotingsopmaak van 2018.

De werkingskredieten van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges zijn van 567.000 euro in 2017 licht gestegen, omwille van een (eenmalige) herverdeling van ICT-middelen, tot 574.000 euro in 2018.

Ten slotte heeft de Dienst van de Bestuursrechtscolleges via het DBRC-fonds een variabel krediet dat gekoppeld is aan de ontvangsten van door de procespartijen aan de bestuursrechtscolleges betaalde rolrechten. In 2017 bedroegen deze ontvangsten 363.000 euro.

4. Doelstellingen m.i.v. implementatie en evaluatie beleidsplan

Op 5 oktober 2017 heeft de algemene vergadering van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges de “Uitdagingen op weg naar 10 jaar Vlaamse bestuursrechtspraak” formeel goedgekeurd als beleidsplan van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges.

Reeds voor de formele goedkeuring van dit beleidsplan hebben de bestuursrechters bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen en bij het Handhavingscollege, vooral na de benoeming van 5 nieuwe bestuursrechters, die op 1 november 2015 in dienst getreden zijn, doelstellingen bepaald, waarover ook al in het verslag van de voorbije werkjaren gerapporteerd is.

Het beleidsplan stelt dat de Dienst van de Bestuursrechtscolleges “voor rechtzoekenden en voor de samenleving een kwalitatieve efficiënte beslechting van bestuursgeschillen wil bieden in alle aangelegenheden waarvoor Vlaanderen bevoegd is en, als entiteit van de Vlaamse overheid, een organisatie wil zijn waar mensen graag en goed willen komen werken”.

Daartoe formuleert het beleidsplan voor de periode 2016 – 2019 de volgende uitdagingen:

4.1. Aanpak van de werkvoorraad

Na de wijziging van de samenstelling van de twee belangrijkste DBRC-bestuursrechtscolleges is en blijft de **eerste (en absolute) prioriteit** van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges en van de bestuursrechters in de Raad voor Vergunningsbetwistingen en in het Handhavingscollege de **werkvoorraad verder te verminderen door “bij te benen, bij te blijven en in te lopen”**.

Het Handhavingscollege sluit al enige tijd, en ook tijdens het voorbije werkjaar, de overgrote meerderheid van de tijdens een (werk)jaar ingediende dossiers, ook tijdens datzelfde (werk)jaar af met een einduitspraak.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen wil geen nieuwe achterstand creëren en de doelstelling is, met toepassing van het ‘first in, first out’ – principe, de **doorlooptijd** (dit is de tijd tussen de indiening van een beroep en de einduitspraak) **van een ‘gewoon’ dossier te beperken tot maximaal twee jaar**. De (administratieve) voorbereiding alleen al van het tegensprekelijk debat voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen vergt, overeenkomstig de decretaal bepaalde termijnen, onder andere voor uitwisseling van de standpunten van de procespartijen, minstens 8 maanden.

De doelstelling wordt permanent opgevolgd, en tussentijds gemeten en geweten, door vergelijking van de datum van de behandeling van een dossier op een zitting en de datum van de einduitspraak enerzijds, met de datum van de bestreden beslissing anderzijds.

Tussentijds monitoren de bestuursrechters, op basis van een door de griffie samengesteld overzicht van de stand van zaken, de doorlooptijd en eventuele problemen, zodat er tijdig bijgestuurd kan worden.

De **gemiddelde doorlooptijd van een ‘gewoon’ dossier**, tussen de indiening van een beroep en de einduitspraak er over, is inmiddels **verlaagd** tot ongeveer anderhalf jaar, onder andere door, in de mate van het mogelijke, **tijdens elk werkjaar meer einduitspraken te vellen dan er nieuwe dossiers ingediend worden**.

Dat is ook tijdens het voorbije werkjaar nog gelukt, maar de blijvende realisatie van deze ambitie is onzeker, onder andere omwille van de stijgende werkdruk, ook veroorzaakt door de uitbreiding van bevoegdheden (cfr. infra).

De DBRC-bestuursrechters en -medewerkers hebben de voorbije jaren zeer hard gewerkt om de werkvoorraad weg te werken.

Zowel het (voormalige Milieu-, nu het) Handhavingscollege, als de Raad voor Vergunningsbetwistingen, slagen er in op korte termijn betwistingen te behandelen en te beoordelen door de uitspraak van arresten. Beide DBRC-bestuursrechtscolleges willen dat zoveel mogelijk behouden, maar het tempo van de behandeling van dossiers is, na enkele jaren van daling van de doorlooptijd, aan stabilisatie toe.

Zonder uitbreiding met mensen en middelen bestaat het risico dat de doorlooptijd opnieuw langer wordt na de inwerkingtreding van:

- het decreet met betrekking tot de omgevingsvergunning, waardoor de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet alleen meer louter stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen, maar ook betwistingen met betrekking tot de vroegere milieuvergunning, socio-economische vergunning (cfr. infra) en natuurvergunning zal behandelen,
- het handhavingsdecreet, waardoor het Handhavingscollege ook betwistingen met betrekking tot handhaving inzake ruimtelijke ordening zal behandelen,
- het onteigeningsdecreet, waardoor de Raad voor Vergunningsbetwistingen ook betwistingen met betrekking tot onteigeningsbeslissingen zal behandelen,
- het handelsvestigingsdecreet, waardoor de Raad voor Vergunningsbetwistingen bevoegd wordt voor de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten.

De twee belangrijkste DBRC-bestuursrechtscolleges zullen zowel louter kwantitatief al, en ook kwalitatief, meer complexe dossiers moeten behandelen.

Elke uitbreiding van bevoegdheden, op basis van nieuwe regelgeving, impliceert overigens ook de creatie van nieuwe rechtspraak met betrekking tot betwistingen hierover.

De Dienst van de Bestuursrechtscolleges zal de impact van de (eventuele bijkomende) uitbreiding van bevoegdheden met betrekking tot de door de DBRC-bestuursrechtscolleges te behandelen betwistingen nauwgezet opvolgen en onmiddellijk over de effecten daarvan op de doorlooptijd rapporteren en informeren, zodat de nodige maatregelen kunnen genomen worden.

4.2. Voorbereiding van de toekomst van de Vlaamse bestuursrechtspraak

De hoofdbekommernis blijft een **kwaliteitsvolle en tijdige rechtspraak** voor alle betwistingen waarvoor de Dienst van de Bestuursrechtscolleges en de er door overkoepelde en ondersteunde bestuursrechtscolleges (nu) bevoegd zijn.

4.2.1. Raad voor Verkiezingsbetwistingen

De lokale verkiezingen worden georganiseerd op 14 oktober 2018.

De Vlaamse Regering heeft 8 bestuursrechters bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen (deeltijdse bestuursrechters, die in een meervoudig samengestelde kamer zetelen) vanaf 1 maart 2018 (her)benoemd als aanvullend bestuursrechter bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen voor een periode van zes jaar en bijkomend 5 'nieuwe' aanvullende bestuursrechters bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen benoemd.

Om de impact van de behandeling van de verkiezingsbetwistingen op de (werking van de) griffie en dus van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges zoveel mogelijk te beperken, moeten in het najaar van 2018 enkele (eventueel bijkomende) griffiemedewerkers ingezet worden om deze betwistingen te kunnen laten behandelen. Anders dreigt de behandeling van andere dossiers, dus bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Handhavingscollege, vertraging op te lopen.

In het voorjaar van 2018 heeft de Dienst van de Bestuursrechtscolleges een overheidsopdracht gegund voor de digitalisering van de verkiezingsbetwistingen en op het einde van het werkjaar 2017-2018 wordt het systeem getest om operationeel te zijn vanaf 15 oktober 2018.

Om geïnteresseerden te informeren over het verloop van een zitting bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen is gewerkt aan een op de website (en via youtube) te raadplegen 'kijksluiter' (de digitale audiovisuele versie van een bijsluiter), die ook vanaf 15 oktober 2018 beschikbaar is.

4.2.2. Bijkomende bevoegdheden

De Dienst van de Bestuursrechtscolleges verwelkomt elke toekomstige uitbreiding van bevoegdheden, die de 'Vlaamse bestuursrechtspraak' mee vorm kan geven. De 'kernbevoegdheden' (in het omgevingsrecht) blijven best behouden en dus verkiest de Dienst van de Bestuursrechtscolleges een eventuele uitbreiding van bevoegdheden met daarmee samenhangende bevoegdheden. Eventuele andere bevoegdheden vormen ook best voldoende omvangrijke en enigszins samenhangende pakketten.

Alleen al omwille van het onder 4.1 vermelde risico dat de doorlooptijd opnieuw langer wordt zonder uitbreiding met mensen en middelen, zijn bijkomende 'omgevings'-bestuursrechters, aangevuld met ondersteunend personeel, nodig: bij een eventuele uitbreiding van bevoegdheden voor de 'Vlaamse bestuursrechtspraak' is dat zeker vereist om geschillen kwaliteitsvol en efficiënt te kunnen blijven behandelen.

Inhoudelijke vorming blijft een permanent aandachtspunt.

Omdat de Raad voor Vergunningsbetwistingen, naast betwistingen met betrekking tot stedenbouwkundige handelingen en het verkavelen van gronden (de vroegere stedenbouwkundige en verkavelingsvergunning), ook betwistingen over de exploitatie van ingedeelde inrichtingen/activiteiten van klasse 1 of klasse 2 (de vroegere milieuvergunning), kleinhandelsactiviteiten (de vroeger socio-economische vergunning), evenals onteigeningsbetwistingen behandelt, heeft De Dienst van de Bestuursrechtscolleges tijdens het voorbije werkjaar, naast algemene vorming in verband met bestuursrechtspraak, vooral gespecialiseerde inhoudelijke vorming voor referendarissen en bestuursrechters georganiseerd.

4.2.3. Bijdrage regeerakkoord 2019

De Dienst van de Bestuursrechtscolleges heeft al actief meegewerkt aan de voorbereiding van de door de Vlaamse overheid op te stellen bijdrage aan het regeerakkoord voor de periode 2019 - 2024 en zal ook een eigen bijdrage opstellen, met zowel een visie op (middel)lange termijn (zoveel mogelijk Vlaamse (bestuurs) rechtspraak voor alle Vlaamse bevoegdheden) als op korte termijn.

Concreet stelt de DBRC zo, onder andere, voor ook de Raad voor Betwistingen inzake Studievoortgangsbepalingen en andere (bestaande of nog op te richten) bestuursrechtscolleges te overkoepelen en te ondersteunen.

Wanneer Vlaanderen de bestuurlijke handhaving stroomlijnt en decretaal regelt, is het ook aangewezen dat het Handhavingscollege bevoegd wordt voor de jurisdictionele controle op bestuurlijke handhavingsmaatregelen.

Uitbreiding van bevoegdheden biedt immers schaalvoordelen, zowel voor de Dienst van de Bestuursrechtscolleges, als voor de behandeling van nieuwe (of bestaande) betwistingen (bijvoorbeeld in de welzijns- en/of andere sectoren waarvoor Vlaanderen bevoegd is), zonder echter het effect van bevoegdheidsuitbreidingen op de doorlooptijd van 'alle' dossiers uit het oog te verliezen (bijkomende bevoegdheden impliceren bijkomend mensen en middelen).

4.3. Toegankelijkheid en efficiëntie

4.3.1. Digitalisering

Zowel bij de voorbereiding van eventuele nieuwe bevoegdheden, als bij de **optimale behandeling** van de huidige betwistingen, speelt digitalisering een belangrijke rol.

In het voorjaar van 2018 heeft de Dienst van de Bestuursrechtscolleges, zoals reeds vermeld onder 4.2.1, een overheidsopdracht gegund voor de digitalisering van de verkiezingsbetwistingen en op het einde van het werkjaar 2017-2018 wordt het systeem getest om operationeel te zijn vanaf 15 oktober 2018.

De Dienst van de Bestuursrechtscolleges sluit zich aan bij het programma **“Vlaanderen Radicaal Digitaal”** en wil ook het **digitaal omgevingsloket** volledig benutten.

De Dienst van de Bestuursrechtscolleges stelt echter vast dat de digitalisering van de administratieve procedure voor de aanvraag van een omgevingsvergunning via het omgevingsloket tot nu toe weinig rekening houdt met de regelgeving (DBRC-decreet en Procedurebesluit) over het procedureverloop bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Tijdens het voorbije werkjaar zijn (de eerste) gesprekken gevoerd om één en ander op elkaar af te stemmen, maar de Dienst van de Bestuursrechtscolleges roept op om meer (prioritaire) aandacht te besteden aan een betere ontsluiting van het omgevingsloket voor de rechtspleging bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Om een zo toegankelijk mogelijke en vlotte behandeling van dossiers te verzekeren is een **volledig gedigitaliseerde procedure** noodzakelijk.

Voor de interne digitalisering (registratie en behandeling van beroepen, rapportering en monitoring) doet de Dienst van de Bestuursrechtscolleges, zowel voor de behandeling van vergunningsbetwistingen, als van handavingsdossiers en van verkiezingsbetwistingen, beroep op een digitaal dossierbehandelingssysteem om nieuw ingediende dossiers te registreren en intern te behandelen.

Digitaliseren is wel een zeer tijdrovend en duur proces, waar ook veel medewerkers bij betrokken zijn, bovenop hun takenpakket, zodat de Dienst van de Bestuursrechtscolleges bij verdere digitalisering niet alleen (bijkomende) middelen wenst voor de uitbesteding of de uitvoering van het project zelf (als zodanig door een derde), maar ook (bijkomende) financiële (en andere) middelen voor de interne begeleiding hiervan, niet in het minst, al is het maar tijdelijk, voor het inzetten van extra bijkomend personeel.

De Dienst van de Bestuursrechtscolleges stelt ook vast dat de (wijziging van) wetgeving en reglementering een niet te onderschatten impact heeft op de digitalisering en blijft dan ook pleiten voor een DIA (digitaliseringsimpactanalyse) van alle decreten en besluiten, te beginnen met de nieuwe (of wijzigingen van bestaande) decreten en besluiten, maar ook met betrekking tot de huidige bevoegdheden van de DBRC-bestuursrechtscolleges.

Digitalisering van bestaande wetgeving, regels en procedures is immers als ‘oude wijn in nieuwe zakken’ en dus geen verbetering van de efficiëntie of de toegankelijkheid van of tot de rechter.

De Dienst van de Bestuursrechtscolleges wil, onder die voorwaarden, dan ook graag **verder digitaliseren, zowel verticaal (aansluitend op het digitaal omgevingsloket) als horizontaal (door procespartijen te betrekken bij een digitaal dossier in een digitale procedure)** en wil daarbij alle mogelijke ontwikkelingen (artificiële intelligentie, onder andere voor verwerking van documenten, blockchain, TTP, digitale platformen, ...) op de voet volgen en, met bijkomende middelen van Vlaanderen Radicaal Digitaal, één of meerdere proefprojecten starten, ook door aanwerving van een interne ICT-deskundige (waarvoor nu de financiële middelen ontbreken).

De Dienst van de Bestuursrechtscolleges wil zich verder laten inspireren door Nederlandse en andere buitenlandse ervaringen en voorbeelden (onder andere door een studiebezoek aan de Nederlandse Raad van State).

4.3.2. Huisvesting

De zittingszalen van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges en van de door de Dienst van de Bestuursrechtscolleges overkoepelde en ondersteunde bestuursrechtscolleges zijn gevestigd op het gelijkvloers van de B-toren van het Ellipsgebouw, en de kantoren van de bestuursrechters en van de medewerkers op de eerste verdieping van dat gebouw.

Tijdens het werkjaar 2017-2018 heeft de DBRC, samen met het Facilitair Bedrijf van de Vlaamse overheid, gewerkt aan de functionele herinrichting van de werkomgeving. De eerste (en grondigste) fase daarvan was op het einde van het werkjaar afgewerkt, maar de finale afwerking moet tijdens de eerste maanden van het volgend werkjaar uitgevoerd worden.

Met betrekking tot de in 2024 geplande verhuis van de diensten van de Vlaamse overheid uit het Ellipsgebouw pleit de Dienst van de Bestuursrechtscolleges, ook omwille van de (in 2024 toch nog maar iets meer dan tien jaar gebruikte) drie zittingszalen en er aan gekoppelde ruimten en kantoren (voor advocaten, voor beraadslaging door bestuursrechters tijdens en na een zitting, werkruimten, ...), voor **blijvende huisvesting van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges in het Ellipsgebouw**.

Wanneer dat niet mogelijk zou blijken, wil de Dienst van de Bestuursrechtscolleges, bij verhuis naar een nieuw gebouw van de Vlaamse overheid, om een mogelijke ‘schijn van partijdigheid’ (*justice must not only be done, but also seen to be done*) te vermijden, wel een zo ‘afgezonderd’ mogelijk gebouw of ingang van dat gebouw. De DBRC-bestuursrechtscolleges verkiezen immers om (als ‘rechterlijke macht’, gescheiden van de ‘uitvoerende macht’) niet in hetzelfde gebouw te zetelen als de administratie en/of de minister, waarvan de beslissingen juridictioneel beoordeeld moeten worden.

4.3.3. Externe relaties

De Dienst van de Bestuursrechtscolleges is een onderdeel van de samenleving.

Door de publicatie van het jaarverslag rapporteert de Dienst van de Bestuursrechtscolleges aan het Vlaams Parlement en de Vlaamse Regering.

De DBRC heeft het vorig jaarverslag toegelicht aan de voor de DBRC bevoegde parlementaire commissie 'Commissie voor Algemeen Beleid, Financiën en Begroting' en in het voorjaar van 2018 voor een delegatie van de commissie een werkbezoek georganiseerd: één en ander is zeker voor herhaling vatbaar.

De Dienst van de Bestuursrechtscolleges bezorgt ook informatie die de bevoegde minister toelaat te antwoorden op parlementaire vragen.

Met de organisatie van een jaarlijkse openingszitting wil de Dienst van de Bestuursrechtscolleges haar werking, en de activiteit van de door de Dienst van de Bestuursrechtscolleges overkoepelde en ondersteunde bestuursrechtscolleges voorstellen én aan een spreker de kans bieden een bestuurs(proces)rechtelijk onderwerp te behandelen. De Dienst van de Bestuursrechtscolleges publiceert de tekst van deze openingsrede in boekvorm.

Ter voorbereiding van de openingszitting van het volgend werkjaar heeft de spreker, mr. Bart-Jan Van Ettehoven, voorzitter van de afdeling bestuursrechtspraak van de Nederlandse Raad van State, in juli 2018 de DBRC bezocht en er zowel met de DBRC-medewerkers gesproken, als met vertegenwoordigers van het (juridisch) werkveld of de stakeholders van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges (deputaties, de Orde van Vlaamse Balies, ...), met wie ook getracht wordt regelmatig te overleggen.

Voor stages en bezoeken van studenten, en voor andere bezoekers, staan de deuren van de DBRC steeds open.

De Dienst van de Bestuursrechtscolleges organiseert zowel zelf interne vorming, als vorming voor externen, en neemt ook actief deel aan door derden georganiseerde studiedagen.

Er zijn ook contacten met zowel de federale Raad van State (waarvan de afdeling bestuursrechtspraak de cassatierechter is van de door de Dienst van de Bestuursrechtscolleges overkoepelde en ondersteunde bestuursrechtscolleges), als met andere federale instellingen, die van belang zijn voor de (bestuurs)rechtspraak, zoals de Hoge Raad voor de Justitie en het Instituut voor Gerechtelijke Opleidingen, en met de Nederlandse (bestuurs)rechtspraak.

5. Het procedureverloop bij de rechtscolleges

5.1. De procedure

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) omvat een aantal procedurele bepalingen die (vooral) de procedures bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Handhavingscollege stroomlijnen.

Het procedureverloop wordt verder uitgewerkt in het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, hierna kortweg Procedurebesluit genoemd.

De procedurele bepalingen van het DBRC-decreet inzake de rechtspleging van de dossiers en het Procedurebesluit zijn in werking getreden op 1 januari 2015.

Deze regelgeving kan geconsulteerd worden op www.dbrc.be.

Daarnaast is informatie over het verloop van de (nieuwe) procedure bij de verschillende rechtscolleges, via een lijst met 'veel gestelde vragen' ('FAQ's'), beschikbaar op de website.

5.2. Gewijzigde regelgeving

Het voorbije werkjaar zijn verschillende procedurele en inhoudelijke wijzigingen aan de DBRC-regelgeving aangebracht.

Vooreerst is bij het procedureverloop bij de **Raad voor Verkiezingsbetwistingen** een verwijzing ingevoegd naar de Algemene Verordening Gegevensbescherming. De procedure bij de Raad voorziet immers termijnen om te reageren die korter zijn dan deze die de Algemene Verordening Gegevensbescherming voorziet. De bestaande termijnen worden behouden, enkel wordt verduidelijkt dat dit een afwijking vormt op de algemene regeling van de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

Daartoe is in de artikelen 26 en 28 van het DBRC-decreet toegevoegd dat dit dient te gebeuren met toepassing van artikel 23, lid 1, i), van de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).¹

Na de inwerkingtreding van de regelgeving inzake de omgevingsvergunning zelf is nu ook deze omtrent de handhaving van de omgevingsvergunning in werking getreden. Het besluit van de Vlaamse Regering van 9 februari 2018 betreffende de handhaving van de ruimtelijke ordening en tot wijziging en opheffing van diverse besluiten bepaalt de datum van inwerkingtreding van het decreet van 25 april 2014 betreffende de handhaving van de omgevingsvergunning.

Daardoor wijzigden vanaf 1 maart 2018 de naam en de bevoegdheden van het Milieuhandhavingscollege. Het Milieuhandhavingscollege wordt kortweg het **Handhavingscollege**.

In het kader van de handhaving van de omgevingsvergunning behandelt het Handhavingscollege voortaan de beroepen tegen beslissingen in laatste aanleg over bestuurlijke geldboetes.

Vervolgens is de bevoegdheid van de **Raad voor Vergunningsbetwistingen** in het DBRC-decreet uitgebreid met het onteigeningscontentieux. Op 1 januari 2018 trad het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017 in werking, zodat een definitief onteigeningsbesluit door de belanghebbenden bestreden kan worden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Ook het Procedurebesluit is op technisch en terminologisch vlak, met name in de artikelen 4, 19, 2^o, en 54, aangepast aan de nieuwe Vlaamse regelgeving inzake onteigening.²

Op 1 augustus 2018 trad het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid in werking dat de omgevingsvergunning voor kleinhandelsactiviteiten introduceert. De betwistingen met betrekking tot deze vergunningen worden eveneens toegewezen aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

1 Artikelen 47 en 48, Decreet van 8 juni 2018 houdende de aanpassing van de decreten aan de verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming).

2 Artikelen 33 tot 35, Besluit van de Vlaamse Regering van 27 oktober 2017 tot uitvoering van het Vlaams Onteigeningsdecreet van 24 februari 2017, *B.S.* 12 januari 2018.

Vanaf dezelfde datum is de Raad eveneens bevoegd voor betwistingen met betrekking de omgevingsvergunning voor vegetatiewijzigingen. Het Decreet van 8 december 2017 houdende diverse bepalingen rond ruimtelijke ordening, milieu en omgeving integreert immers de vergunning voor het wijzigen van vegetaties of kleine landschapselementen in de omgevingsvergunning.

Ten slotte is door de uitbreiding van de bevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen met de betwistingen over omgevingsvergunningen voor kleinhandelsactiviteiten ook artikel 23 van het Procedurebesluit gewijzigd.

Voortaan stelt dit artikel eenvoudigweg dat de gewestelijke omgevingsambtenaren, of bij hun afwezigheid de personen die door hen gemachtigd zijn, vrijgesteld zijn van de betaling van de vergoedingen voor afschriften of uittreksels.³

Gezien de leidend ambtenaar van het Departement Omgeving altijd de functie van gewestelijke omgevingsambtenaar vervult, is het niet nodig om deze nog afzonderlijk te vermelden. Daarnaast zijn nu ook door de gewestelijke omgevingsambtenaren gemachtigde personen, in afwezigheid van deze omgevingsambtenaren, vrijgesteld van betaling.

³ Artikel 20, Besluit van de Vlaamse Regering van 9 maart 2018 tot wijziging van diverse besluiten naar aanleiding van het decreet van 15 juli 2016 betreffende het integraal handelsvestigingsbeleid en het decreet van 8 december 2017 houdende diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, *B.S.* 24 april 2018.

DEEL 2. HET VOORBIJE WERKJAAR IN CIJFERS



In dit hoofdstuk worden de belangrijkste cijfers van het voorbije werkjaar met betrekking tot de behandeling van beroepen door de bestuursrechtscolleges weergegeven.

1. De Raad voor Vergunningsbetwistingen

1.1. Instroom

1.1.1. Verzoekschriften

Tijdens het negende werkjaar van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, van 1 september 2017 tot en met 31 augustus 2018, zijn er opnieuw meer verzoekschriften in de vernietigingsprocedure ingediend dan tijdens de er aan voorafgaande werkjaren, namelijk in totaal 916.

Na de decreetswijziging van 18 november 2011, waardoor vanaf 29 december 2011 de leidend ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen (nu departement Omgeving), en niet langer de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaren, de procesbevoegdheid heeft om bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen een verzoekschrift in te dienen, bleef de jaarlijkse dossierinstroom gedurende drie werkjaren, namelijk van 2012 tot en met 2015, relatief stabiel.

Vanaf het werkjaar 2015-2016 worden er stelselmatig opnieuw meer verzoekschriften in de vernietigingsprocedure ingediend. Twee werkjaren op rij gebeurde dit met een lichte stijging van telkens 6 % ten opzichte van het vorige werkjaar. Tijdens het negende werkjaar gaat het om een stijging van 3 % ten opzichte van het achtste werkjaar.

TABEL 1. AANTAL Vernietigingsberoepen per werkjaar

	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
• # beroepen	753	1073	905	800	792	790	835	888	916

1.1.2. Aard van de vordering

Tijdens het negende werkjaar is in 83 % van de dossiers alleen de vernietiging van een bestreden beslissing gevorderd, terwijl in 15,5 % van de dossiers tegelijkertijd ook de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing gevraagd werd. In 1,5 % van de dossiers is de vordering tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing op een ander tijdstip ingediend dan het beroep tot vernietiging van de bestreden beslissing.

TABEL 2. AARD VAN DE VORDERING

	BEROEP TOT Vernietiging	BEROEP TOT Vernietiging m.i.v. een vordering tot schorsing
• 2017-2018	83 %	17 %
• 2016-2017	85 %	15 %
• 2015-2016	81 %	19 %
• 2014-2015	76 %	24 %
• 2013-2014	74 %	26 %

De gestaag dalende tendens over de vorige werkjaren heen is tijdens het negende werkjaar gestuit.

Ook zijn er bijkomend 4 vorderingen tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing ingediend waarop geen beroep tot vernietiging is gevolgd.

Verzoekende partijen beschikken daarnaast over de mogelijkheid om op om het even welk ogenblik tijdens de procedure een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden vergunningsbeslissing bij uiterst dringende noodzakelijkheid (UDN) in te dienen.

Tijdens het voorbije werkjaar zijn 50 UDN-vorderingen ingediend, of, op een totaal van 916 ingediende beroepen, 5,5 %. Daarnaast zijn nog 2 UDN-vorderingen opgestart in beroepen die reeds tijdens het werkjaar 2016-2017 waren ingediend.

Het aantal UDN-vorderingen is de voorbije 3 werkjaren consistent gebleken.

1.1.3. Voorwerp van het beroep

Een verzoekende partij dient bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen een beroep in tegen een bestreden beslissing waarbij ofwel een vergunning (of de registratie) geweigerd wordt, al dan niet stilzwijgend (20 % van de beroepen), ofwel een vergunning verleend wordt, al dan niet onder voorwaarden (71 %).

In 5 % van de dossiers wordt een beslissing betwist waarbij het georganiseerd administratief beroep onontvankelijk werd verklaard.

In 4 % van de dossiers was deze informatie niet beschikbaar, ofwel omdat het beroep niet of onvoldoende geregulariseerd werd, ofwel omdat deze gegevens op het ogenblik van de redactie van het jaarverslag nog niet in het dossier aanwezig waren.

Verschuivingen in deze procentuele verhouding hangen nauw samen met de aard van de verzoekende partijen die een beroep indienen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Zo stemt het percentage aan bestreden weigeringsbeslissingen overeen met het percentage door de aanvrager(s) van een vergunning ingediende verzoekschriften.

Tegelijkertijd is het percentage van door belanghebbenden derden en overheidsinstanties bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen ingestelde beroepen zo goed als gelijk aan het percentage van de bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen aangevochten beslissingen, waarbij een vergunning verleend wordt.

De Dienst van de Bestuursrechtscolleges rapporteert voortaan ook hoeveel dossiers ingediend worden tegen een 'herstelbeslissing', dat is een vergunningsbeslissing na vernietiging van de initiële beslissing door de Raad voor Vergunningsbetwistingen. In 127 van de 916 tijdens het negende werkjaar ingediende beroepen (14 %) is het duidelijk dat een herstelbeslissing wordt aangevochten.

Voor het werkjaar 2016-2017 werden nog in 174 van de 888 ingediende beroepen (20 %) een herstelbeslissing aangevochten.

Ten slotte is het interessant om een overzicht te geven van de bestreden beslissingen naargelang het type of de aard ervan, waartegen in het werkjaar 2017-2018 beroep is aangetekend :

- 76 % stedenbouwkundige vergunningen
- 12 % verkavelingsvergunningen
- 2,5 % registratiebeslissingen
- 2 % aktenames of niet-aktenames van een melding
- 2,5 % omgevingsvergunningen met enkel een component 'bouwvergunning'
- 0,1 % omgevingsvergunningen met enkel een component 'milieuvergunning'
- 2 % omgevingsvergunningen met beide componenten
- 0,4 % onteigeningsbeslissingen
- 2,5 % onbekend.

1.2. Uitstroom

1.2.1. Uitspraken

1.2.1.1. Algemeen overzicht

Tijdens het negende werkjaar heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen 1.275 uitspraken gedaan, waaronder:

- 35 beschikkingen over een verzoekschrift dat niet, onvolledig of laattijdig werd geregulariseerd (B NR), waardoor het werd geacht niet te zijn ingediend;
- 18 arresten in het kader van de vereenvoudigde procedure (A VP);
- 136 arresten over een verzoek tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de vergunning (S);
- 1.032 arresten ten gronde, inclusief deze via de korte debatten (A); en
- 54 arresten over een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden vergunningsbeslissing bij uiterst dringende noodzakelijkheid (UDN).

TABEL 3. AANTAL UITSPRAKEN NAAR AARD

	B NR	A VP	S	A	UDN	TOTAAL
• 2017-2018	35	18	136	1.032	54	1.275
• 2016-2017	28	72	110	961	50	1.221
• 2015-2016	30	31	154	1.281	45	1.541
• 2014-2015	19	47	182	801	20	1.069
• 2013-2014	33	90	180	859	-	1.162

Het totaal aantal uitspraken (1.275) ligt net iets hoger dan tijdens het werkjaar 2016-2017.

Niet elke uitspraak is echter een einduitspraak waarmee het dossier op het niveau van de Raad voor Vergunningsbetwistingen volledig afgesloten wordt.

Een arrest over een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van een bestreden beslissing is bijvoorbeeld per definitie geen einduitspraak. De vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van een bestreden beslissing is immers steeds een accessorium van de vordering tot vernietiging van de bestreden beslissing.

Een tussenarrest kan dan weer om tal van redenen noodzakelijk zijn: bijvoorbeeld omdat procespartijen tijdens de openbare zitting voor het eerst een bijkomende exceptie opwerpen of omdat procespartijen, nadat de zaak in beraad is genomen, nieuwe elementen toevoegen aan een dossier.

TABEL 4. AANTAL EINDUITSPRAKEN NAAR AARD 2017-2018

	B NR	A VP	S	A	UDN	TOTAAL
• Einduitspraak	35	14	-	991	-	1.040
• Geen einduitspraak	-	4	136	41	54	235

1.040 van de 1.275 uitspraken tijdens het werkjaar 2017-2018 hebben het dossier afgesloten. Tijdens het werkjaar 2016-2017 velde de Raad voor Vergunningsbetwistingen 1.007 einduitspraken.

De effectieve uitstroom van dossiers is in het voorbije werkjaar daarmee opnieuw, net als in de 4 vorige werkjaren, hoger dan de instroom van nieuwe dossiers.

TABEL 5. AANTAL EINDUITSPRAKEN

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
• Einduitspraak	758	917	823	993	1.007	1.040

1.2.1.2. Uitspraken in de verkorte procedure

14 van de 18 uitspraken (83 %) in de de vereenvoudigde procedure (A VP) zijn einduitspraken. De overige 4 uitspraken hebben betrekking op een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van een bestreden beslissing, die als kennelijk niet-ontvankelijk beoordeeld wordt, waarna de procedure ten gronde voortgezet wordt.

In de procedure van de korte debatten zijn 3 eindarresten geveld. Telkens is de vernietiging uitgesproken van de bestreden beslissing.

Het aantal definitieve uitspraken in beide verkorte procedure (voorheen de vereenvoudigde behandeling) is tijdens de voorbije werkjaren stelselmatig gedaald : van 76 tijdens het werkjaar 2013-2014, over 37 tijdens het werkjaar 2014-2015 naar 19 in het werkjaar 2015-2016.

Het werkjaar 2016-2017, met 72 uitspraken, leek voor een ommekeer te zorgen, hoewel deze stijging in de eerste plaats een gevolg was van de verwerking van een aantal dossiers via de procedure van de korte debatten ten gevolge van de cassatierechtspraak van de Raad van State (onder meer het arrest met nummer 230.559 van 17 maart 2015) over de aard van de hersteltermijn voor een vernietigde beslissing.

De stijging blijkt dus inderdaad éénmalig te zijn.

1.2.1.3. Uitspraken in de vernietigingsprocedure

Tijdens het voorbije werkjaar heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen in totaal 1.032 arresten uitgesproken in de vernietigingsprocedure.

In 744 dossiers heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen het beroep ontvankelijk verklaard en de ingeroepen middelen ten gronde beoordeeld. In 444 van deze 744 dossiers (60 %) heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen de bestreden beslissing vernietigd, terwijl in de 300 andere dossiers de vordering tot vernietiging ontvankelijk, maar ongegrond verklaard is, of het beroep verworpen is.

De vernietigingsgraad, alleen op basis van door de Raad voor Vergunningsbetwistingen effectief ten gronde beoordeelde dossiers (dit zijn de dossiers die de Raad voor Vergunningsbetwistingen ontvankelijk verklaart), heeft de voorbije (vijf) werkjaren steeds rond de 60 % geschommeld, met uitzondering van het werkjaar 2016-2017 (52 %).

De vernietigingsgraad, gemeten op basis van het totaal van 991 in de vernietigingsprocedure uitgesproken eindarresten, dus met uitzondering van de tussenarresten, bedraagt 45 %.

Van de 444 dossiers waarin de Raad voor Vergunningsbetwistingen tijdens het werkjaar 2017-2018 de bestreden beslissing vernietigd heeft, hebben 390 dossiers betrekking op een (door de verwerende partij) verleende vergunning.

400 van deze 444 dossiers hebben een beslissing van een deputatie als voorwerp, terwijl 37 andere dossiers betrekking hebben op een in de bijzondere procedure genomen beslissing en 7 dossiers een beslissing van het college van burgemeester en schepenen als voorwerp hebben.

In 37 dossiers heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen een tussenarrest uitgesproken. Daarmee werden onder meer de debatten heropend, een bemiddelingsprocedure opgestart, een prejudiciële vraag gesteld, een bestuurlijke lus mogelijk gemaakt, etc.

In 117 dossiers was het beroep onontvankelijk of heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen het beroep zonder voorwerp verklaard omwille van samenhang met een dossier waarin de Raad voor Vergunningsbetwistingen dezelfde bestreden beslissing vernietigt.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft in 130 dossiers de afstand van geding vastgesteld. 4 arresten zijn een verbetering van een materiële vergissing in een initieel uitgesproken arrest.

1.2.1.4. Uitspraken in de schorsingsprocedure

De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft tijdens het voorbije werkjaar 136 arresten uitgesproken over een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van een bestreden beslissing.

In 35 dossiers heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen de schorsing effectief bevolen. Procentueel (26 %) is dat ongeveer evenveel als het percentage tijdens het werkjaar 2016-2017 (25 %) en dus hoger als het percentage van de werkjaren ervoor (18 % in 2015-2016 en 17 % in 2014-2015).

1.2.1.5. Uitspraken in de procedure van de versnelde rechtspleging

De procedure met betrekking tot de vordering tot vernietiging van een bestreden beslissing wordt, na een uitspraak over een gewone of UDN-vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van die bestreden beslissing, pas geïnitieerd door een verzoek tot voortzetting na het arrest over de vordering tot schorsing.

Wanneer de Raad voor Vergunningsbetwistingen met een arrest de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing schorst, kan de verwerende partij of de tussenkomen partij een verzoek tot voortzetting van de rechtspleging indienen. Wanneer de Raad voor Vergunningsbetwistingen de tenuitvoerlegging niet schorst, is het aan één van de verzoekende partijen om dat verzoek in te dienen.

1.2.1.6. Uitspraken in de UDN-procedure

Het aantal vorderingen ingediend om de tenuitvoerlegging van een bestreden vergunningsbeslissing bij uiterst dringende noodzakelijkheid (UDN) te schorsen, blijft elk werkjaar stijgen: van 42 UDN-vorderingen tijdens het werkjaar 2015-2016, naar 49 UDN-vorderingen in 2016-2017 tot 52 tijdens het voorbije werkjaar 2017-2018.

Dat betekent concreet gemiddeld bijna één UDN-dossier per werkweek.

Tijdens het voorbije werkjaar heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen 54 uitspraken gedaan over een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

Daarmee houdt de uitstroom aan uitspraken in de UDN-procedure gelijke tred met de instroom aan UDN-vorderingen.

In 1 dossier is de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid bij voorraad bevolen zonder de procespartijen eerst te horen, waarna de procespartijen opgeroepen zijn om te verschijnen voor de kamer die uitspraak doet over de bevestiging van de schorsing bij voorraad. De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft in dit dossier de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid vervolgens evenwel verworpen.

Daarnaast heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen in 18 andere dossiers de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid bevolen na het horen, tijdens een openbare zitting, van de procespartijen en eventuele belanghebbenden.

Procentueel (33 %) is het aantal effectief bevolen schorsingen bij uiterst dringende noodzakelijkheid hoger dan de vorige werkjaren (20 % in 2016-2017 en 29 % in 2015-2016).

In 33 dossiers (61 %) heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen geoordeeld dat de uiterst dringende noodzakelijkheid niet aangetoond werd en is de vordering bijgevolg verworpen.

Ten slotte heeft de Raad in 1 dossier de vordering tot opheffing van de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.⁴

1.2.2. Doorloop- en behandelingstermijnen

Decretaal en procedureel kader

De Raad voor Vergunningsbetwistingen is een rechtscollege en dus moeten er een aantal decretaal vastgelegde proceduretermijnen gerespecteerd worden, waaraan sowieso een bepaalde doorlooptijd verbonden is. Die termijnen zijn onder meer vastgesteld om rekening te houden met de fundamentele rechten van verdediging.

4 RvVb 20 maart 2018, nr. RvVb/UDN/1718/0677 (rolnummer 1617/RvVb/0126/UDN)

Bij het bepalen van een redelijke doorlooptermijn voor een beroep moet dan ook vooreerst rekening gehouden worden met de loutere toepassing van deze decretaal voorziene proceduretermijnen.

Daarnaast zijn de doorlooptermijnen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen soms ook afhankelijk van andere factoren, zoals een geschil over een milieuvergunning of de behandeling van een strafzaak, die de procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen vertraagt omdat men op het resultaat ervan moet wachten.

Soms vragen procespartijen zelf een uitstel van de behandeling van een dossier gedurende een aantal maanden om te trachten ofwel onderling, ofwel onder begeleiding van een bemiddelaar een akkoord te bereiken, niet alleen over het juridische geschil, maar vaak ook over het onderliggend conflict.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen waakt er echter over dat, wanneer de procespartijen een uitstel van de behandeling vragen, dit uitstel nooit voor onbepaalde tijd toe te staan, maar steeds tot een welbepaalde datum, zodat de Raad voor Vergunningsbetwistingen de controle behoudt over de doorlooptijd van het beroep.

Ten slotte moet ook rekening worden gehouden met de verschillende gradaties van complexiteit en diversiteit in de dossiers. Zo kan elk concreet dossier immers specifieke factoren kennen die invloed hebben op de doorlooptijd ervan.

Een dossier waarin alleen de vernietiging van een beslissing gevorderd wordt, kan bijvoorbeeld samenhangen met een ander dossier waarin ook de schorsing van de tenuitvoerlegging van dezelfde bestreden beslissing gevorderd wordt. De behandeling ten gronde van beide dossiers wordt dan op elkaar afgestemd.

Gemiddelde behandelingstermijnen

De Raad voor Vergunningsbetwistingen streeft ernaar om de gemiddelde behandelingstermijn, vanaf het in beraad nemen van het dossier op een zitting tot en met de uitspraak van het arrest, te beperken tot de decretaal voorziene ordetermijn van 60 kalenderdagen.

Doorlooptijden

De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft ook het voorbije werkjaar erover gewaakt dat de gemiddelde doorlooptijden van de ingediende verzoekschriften tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid (UDN) beperkt zijn tot een tiental kalenderdagen.

Deze korte doorlooptijd vergt een proportioneel aanzienlijke investering aan tijd en inzet van (alle geleidingen van) de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Omdat er prioriteit gegeven wordt aan de behandeling van een UDN-vordering en aan de voorbereiding van een UDN-arrest, heeft dit uiteraard ook een stremmende impact op de verwerking, en dus de doorlooptijden, van de beroepen tot schorsing en/of vernietiging.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen behoudt evenwel als doelstelling een gemiddelde doorlooptijd van 6 maanden tussen de indiening van het verzoek tot schorsing en de betekening van de uitspraak er over.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen behandelde, ook tijdens het werkjaar 2017-2018, op basis van het 'first in, first out' - principe, de oudste beroepen tot vernietiging uit de werkvoorraad prioritair en is er zo in geslaagd de tijdens de 7 eerste werkjaren ingediende dossiers, waarvan de doorlooptijden uiteraard langer zijn dan van de meest recent ingediende dossiers, zo goed als af te sluiten. Bovendien legt de Raad voor Vergunningsbetwistingen de klemtoon op de toepassing van het 'first in, first out' - principe ook voor de behandeling van de recentel(re) dossiers.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen slaagt er intussen in, nu al voor het vijfde werkjaar op rij, meer einduitspraken te vellen dan er nieuwe dossiers ingediend worden.

De te voorziene doorlooptijd tussen de indiening van een beroep en de einduitspraak er over is dan ook het voorbije werkjaar verder verlaagd.

Dit blijkt onder meer uit een vergelijking van de percentages van het aantal hangende dossiers van telkens de laatste drie werkjaren:

- op 31 augustus 2016 : 91 % - 77 % - 25 %,
- op 31 augustus 2017 : 91 % - 63 % - 18 %,
- op 31 augustus 2018 : 96 % - 49 % - 7 %.

Deze percentages tonen een duidelijke daling, terwijl de instroom aan dossiers de voorbije werkjaren opnieuw stijgt.

Het verminderen van de werkvoorraad bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, en dus ook het verlagen van de doorlooptijd van een 'gewoon' dossier, blijft de uitgesproken ambitie van de Dienst van de Bestuursrechtscolleges en van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Eenzijds is deze ambitie realistisch op basis van de resultaten van het voorbije werkjaar, anderzijds moet steeds rekening gehouden worden met het aantal ingediende dossiers en de complexiteit ervan.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen wil, met toepassing van het 'first in, first out' – principe, de doorlooptijd (dit is de tijd tussen de indiening van een beroep en de betekening van de einduitspraak aan de procespartijen) van een 'gewoon' dossier beperken tot maximaal twee jaar.

1.3. De hangende dossiers

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal op 31 augustus 2018 nog bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen hangende dossiers, onderverdeeld per werkjaar dat ze ingediend zijn.

Belangrijk is dat zo goed als alle nog hangende dossiers van de eerste zeven werkjaren afgesloten zijn.

TABEL 6. AANTAL HANGENDE DOSSIERS / WERKJAAR (STAND VAN ZAKEN OP 31/08/2018)

	INGEDIEND		AFGESLOTEN		HANGENDE	
		#	%	#	%	
• 2017-2018	921	39	4	882	96	
• 2016-2017	888	453	51	435	49	
• 2015-2016	835	773	93	62	7	
• 2014-2015	790	772	98	18	2	
• 2013-2014	792	791	99,9	1	0,1	
• 2012-2013	800	800	100	0	0	
• 2011-2012	905	905	100	0	0	
• 2010-2011	1073	1072	99,9	1	0,1	
• 2009-2010	753	753	100	0	0	
• TOTAAL	7.757	6.358	82 %	1.399	18 %	

Op 31 augustus 2018 zijn er nog 1.399 van de in totaal, sinds de start, 7.757 bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen ingediende dossiers 'hangende' voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

882 ervan zijn tijdens het laatste werkjaar ingediende beroepen die, omwille van de decretale proceduretermijnen, ofwel nog in één of andere fase van de administratieve procedure terug te vinden zijn, ofwel klaar zijn om opgeroepen te worden voor behandeling tijdens een openbare zitting.

De 435 nog hangende dossiers die tijdens het werkjaar 2016-2017 zijn ingediend, worden in het nieuwe werkjaar vanaf 1 september 2018 verder opgeroepen om behandeld te worden tijdens een openbare zitting. De laatste dossiers van dit achtste werkjaar, die ingediend werden in augustus 2017, zullen in beginsel ten laatste tijdens het najaar van 2018 behandeld worden tijdens een openbare zitting.

Daarnaast zijn er op 31 augustus 2018 ook nog 62 tijdens het werkjaar 2015-2016 ingediende dossiers hangende die behandeld zijn op een openbare zitting en waarvan een uitspraak ten gronde verwacht wordt.

De werkvoorraad van de Raad voor Vergunningsbetwistingen is tijdens het werkjaar 2017-2018 in absolute cijfers (1.399) opnieuw verder gedaald ten opzichte van het begin van het werkjaar (1.501), hetgeen concreet betekent dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen meer dossiers heeft kunnen afsluiten dan er dossiers ingediend zijn.

1.4. Nieuwe rechtstechnieken

1.4.1. Bestuurlijke lus

De Raad voor Vergunningsbetwistingen kan met de bestuurlijke lus aan het vergunningverlenend bestuur de mogelijkheid bieden om bepaalde onwettigheden in een bestreden beslissing te herstellen tijdens de hangende procedure in plaats van na een vernietigingsarrest.

Na de inwerkingtreding van de (nieuwe) bestuurlijke lus⁵ heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen tijdens het werkjaar 2017-2018, en dat voor het eerst, van dit instrument gebruik gemaakt.

Dat gebeurde in twee dossiers : met een tussenarrest van 17 april 2018 in de zaak met rolnummer 1617/RVb/0023/A en met een tussenarrest van 21 augustus 2018 in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0498/SA. In beide dossiers is de hersteltermijn die opgelegd werd aan de verwerende partij, op het einde van het werkjaar 2017-2018 nog lopende.

1.4.2. Bemiddeling

Procespartijen kunnen de Raad voor Vergunningsbetwistingen gezamenlijk verzoeken om ter oplossing van een voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen gebrachte betwisting een bemiddelingsprocedure op te starten. De Raad voor Vergunningsbetwistingen doet dit met een tussenarrest.

Het wettelijk kader voor de bemiddeling tijdens de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen is opgenomen in artikel 42 van het DBRC-decreet en is verder uitgewerkt in het Procedurebesluit.

5 De nieuwe bestuurlijke lus is in werking getreden op de door artikel 17 van het besluit van de Vlaamse Regering van 2 oktober 2015 "tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, wat betreft de bestuurlijke lus en diverse andere bepalingen" te bepalen datum, namelijk op de eerste dag van de tweede maand die volgt op de maand van de bekendmaking van dit besluit in het Belgisch Staatsblad, dat in het Belgisch Staatsblad van 5 november 2015 gepubliceerd.

De Dienst van de Bestuursrechtscolleges informeert tevens via haar website <http://dbrc.be/vergunningsoetwistingen/procedure/bemiddeling> over bemiddeling.

Een bemiddeling kan betrekking hebben op verschillende (samenhangende) beroepen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Tijdens het werkjaar 2017-2018 werden 7 bemiddelingspogingen opgestart. Eénmaal werd een bemiddelingsakkoord bereikt, 4 keer werd de bemiddeling gestaakt. Drie bemiddelingen zijn nog lopende.

In het achtste werkjaar 2016-2017 werden 5 bemiddelingspogingen opgestart, waarvan er 2 leidden tot een bemiddelingsakkoord. Tijdens het werkjaar 2015-2016 werden 15 bemiddelingen geïnitieerd. 8 keer werd het conflict opgelost met een bemiddelingsakkoord. In het werkjaar 2014-2015 werden 4 bemiddelingspogingen opgestart, waarvan er 2 succesvol waren.

1.5. Samenvatting

Bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen zijn tijdens het voorbije werkjaar 916 nieuwe dossiers ingediend. Dit is het derde werkjaar op rij een lichte stijging.

Tijdens het werkjaar 2017-2018 heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen in totaal 1.275 arresten, waaronder 1.040 eindarresten, uitgesproken. Het aantal einduitspraken is opnieuw gestegen ten opzichte van het voorafgaande werkjaar 2016-2017.

De effectieve uitstroom van (afgesloten) dossiers is in het voorbije werkjaar, net als in de 4 vorige werkjaren, hoger dan de instroom van nieuwe dossiers.

Op het einde van het werkjaar, op 31 augustus 2018, waren er bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen in totaal nog 1.399 hangende dossiers. Dat is een daling met 102 dossiers tegenover het begin van het werkjaar. Er zijn dus 102 dossiers meer afgesloten dan er zijn ingediend.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen is erin geslaagd zo goed als alle oudste, tijdens de 7 eerste werkjaren ingediende dossiers, af te sluiten.

Bovendien blijft de Raad voor Vergunningsbetwistingen de klemtoon leggen op de toepassing van het 'first in, first out' – principe voor de behandeling van de dossiers.

Dat leidt ertoe dat de laatste tijdens het werkjaar 2016-2017 (dus tussen 1 september 2016 en 31 augustus 2017) ingediende dossiers in beginsel tijdens het najaar van 2018 opgeroepen zullen worden om behandeld te worden tijdens een openbare zitting, waarna een uitspraak zal volgen binnen de decretaal voorziene ordetermijn van 60 dagen.

De te voorziene doorlooptijd van een 'gewoon' dossier is bijgevolg minder dan 2 jaar.

2. Het Handhavingscollege

2.1. Instroom

2.1.1. Verzoekschriften

Tijdens het werkjaar 2017-2018, meer bepaald van 1 september 2017 tot en met 31 augustus 2018, werden 45 verzoekschriften bij het Handhavingscollege ingediend.

De instroom is bijgevolg tijdens het voorbije werkjaar opnieuw zo goed als gehalveerd.

De instroom blijft evenwel gelinkt aan het volume van de uitstroom bij de gewestelijke entiteit, de afdeling Milieuhandhaving, Milieuschade en Crisisbeheer (AMMC), bevoegd voor bestuurlijke handhaving.⁶

TABEL 7. AANTAL INGEDIENDE DOSSIERS PER WERKJAAR

	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17	2017-18
• # beroepen	9	15	78	106	102	130	150	80	45

2.1.2. Voorwerp van het beroep

In 41 van de 45 ingediende beroepen is een geldboete opgelegd wegens het plegen van milieumisdrijven. In 3 beroepen is een geldboete opgelegd wegens het plegen van een milieu-inbreuk. In 1 dossier ontbreken de determinerende gegevens.

Het aandeel van beroepen tegen geldboeten, opgelegd wegens het plegen van een milieu-inbreuk, is doorheen de jaren zeer beperkt gebleven.

In 9 dossiers is beroep ingesteld tegen een geldboete samen met een voordeelontneming.

2.2. Uitstroom

2.2.1. Uitspraken

2.2.1.1. Algemeen overzicht

Tijdens het werkjaar 2017-2018 heeft het Handhavingscollege 101 uitspraken gedaan, waaronder:

- 5 beschikkingen over een verzoekschrift dat niet, onvolledig of laattijdig werd geregulariseerd (B NR), waardoor het werd geacht niet te zijn ingediend;
- 3 arresten in het kader van de vereenvoudigde procedure (A VP); en
- 93 arresten ten gronde (A).

⁶ Uit het Milieuhandavingsrapport 2017 blijkt dat de gewestelijke beboetingsentiteit tijdens 2017 in 847 dossiers een alternatieve bestuurlijke geldboete oplegde. In 245 dossiers werd beslist geen geldboete op te leggen en in 1.110 dossiers werd een bestuurlijke transactie voorgesteld. 812 voorstellen tot transactie werden in 2017 betaald. In de 847 beslissingen die een geldboete inhielden, zitten tevens de boetes vervat die werden opgelegd nadat niet werd ingegaan op het bestuurlijke transactievoorstel. Bij 53 van de in totaal 847 opgelegde alternatieve bestuurlijke geldboetes werd een voordeelontneming opgelegd.

TABEL 8. AANTAL UITSPRAKEN NAAR AARD

	B NR	A VP	A	TOTAAL
• 2017-2018	5	3	93	101
• 2016-2017	11	13	109	133
• 2015-2016	13	14	147	174
• 2014-2015	13	2	67	82
• 2013-2014	6	14	85	105

Niet elke uitspraak is een einduitspraak waarmee het Handhavingscollege het dossier volledig beëindigt.

Met 97 uitspraken heeft het Handhavingscollege tijdens het werkjaar 2017-2018 een dossier volledig afgesloten. Dat zijn er meer dan dubbel zoveel als de instroom van 45 nieuwe dossiers tijdens dat werkjaar.

TABEL 9. AANTAL EINDUITSPRAKEN NAAR AARD

	B NR	A VP	A	TOTAAL
• Einduitspraak	5	3	89	97
• Geen einduitspraak	0	0	4	4

De effectieve uitstroom van dossiers tijdens het voorbije werkjaar is dus, net als tijdens het achtste werkjaar, opnieuw exponentieel hoger dan de instroom van nieuwe dossiers.

De werkvoorraad van het Handhavingscollege blijft dan ook normaal.

Bovendien zijn twee van de drie bestuursrechters bij het Handhavingscollege tijdelijk ter beschikking gesteld van de Raad voor Vergunningsbetwistingen om er de werkvoorraad weg te werken.

2.2.1.2. Uitspraken in de procedure ten gronde

Tijdens het werkjaar 2017-2018 heeft het Handhavingscollege in totaal 89 (eind)arresten ten gronde uitgesproken. Dit is met inbegrip van de arresten in de procedure van de korte debatten, maar zonder de tussenarresten en het arrest dat een verbetering is van een materiële vergissing in een initieel uitgesproken arrest.

In 77 dossiers heeft het Handhavingscollege het beroep ontvankelijk verklaard en de ingeroepen middelen ten gronde beoordeeld.

In 11 van deze 77 dossiers heeft het College de bestreden beslissing (ambtshalve) vernietigd en in 16 andere dossiers heeft het College na vernietiging het arrest in de plaats gesteld van de nieuw te nemen beslissing en de geldboete verminderd. Procentueel heeft het College aldus in 35 % van de 77 dossiers het beroep gegrond verklaard, wat zo goed als hetzelfde percentage is als tijdens de werkjaren 2016-2017 en 2015-2016.

In 50 dossiers heeft het Handhavingscollege het beroep ontvankelijk, maar ongegrond verklaard of het beroep verworpen.

In 11 dossiers heeft het Handhavingscollege het beroep onontvankelijk verklaard, terwijl het in 1 dossier de afstand van geding vastgesteld heeft.

2.2.2. Gemiddelde doorloop- en behandelingstermijnen

Uit het overzicht van de hangende dossiers hieronder en de evolutie ervan over de werkjaren heen blijkt dat de overgrote meerderheid van de dossiers die ingediend worden tijdens een bepaald (werk)jaar, ook tijdens datzelfde (werk)jaar afgesloten worden met een einduitspraak.

2.3. De hangende dossiers

Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal op 31 augustus 2018 nog bij het Handhavingscollege hangende dossiers, onderverdeeld per werkjaar dat ze ingediend zijn.

TABEL 10. AANTAL HANGENDE DOSSIERS PER WERKJAAR (STAND VAN ZAKEN OP 31/08/2018)

	INGEDIEND	AFGESLOTEN	HANGENDE
• 2017-2018	45	14	31
• 2016-2017	80	77	3
• 2015-2016	150	150	0
• 2014-2015	130	130	0
• 2013-2014	102	102	0
• 2012-2013	106	106	0
• 2011-2012	78	78	0
• 2010-2011	15	15	0
• 2009-2010	9	9	0
• TOTAAL	715	681	34

Op 31 augustus 2018 zijn bijgevolg 34 (5 %) van de in totaal, sinds de start, 715 bij het Handhavingscollege ingediende dossiers nog 'hangende'. Exact een jaar ervoor waren er nog 86 hangende dossiers (13 %) op een totaal van 670.

Al deze beroepen zijn omwille van de decretale proceduretermijnen, nog in één of andere fase van de administratieve procedure terug te vinden.

2.4. Nieuwe rechtstechnieken – de bestuurlijke lus

Krachtens het DBRC-decreet kan de bestuurlijke lus als instrument ook voor het Handhavingscollege gebruikt worden.

Met een tussenarrest van 13 maart 2018 met arrestnummer HHC/M/1718/0070 heeft het Handhavingscollege, net als tijdens het werkjaar 2016-2017, éénmaal toepassing gemaakt van de bestuurlijke lus.

3. De Raad voor Verkiezingsbetwistingen

Tijdens het werkjaar 2017-2018 zijn bij de Raad voor Verkiezingsbetwistingen 3 bezwaarschriften ingediend.

2 ervan voldeden niet aan de voorgeschreven vormvereisten en werden geacht niet te zijn ingediend. In 1 dossier heeft de Raad het bezwaar als ongegrond beoordeeld.

DEEL 3. BELANGWEKKENDE RECHTSPRAAK



1. Rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen

1.1. Ontvankelijkheid

1.1.1. Tijdigheid van de vordering

Artikel 4.8.11, §2 VCRO – Gebrek aan betekening herstelbeslissing – Ongelijke behandeling bijzondere vs. reguliere procedure – Prejudiciële vraag

De verzoekende partijen zijn derde-belanghebbenden voor wie de beroepstermijn overeenkomstig artikel 4.8.11, §2 VCRO begint te lopen vanaf de dag na deze van aanplakking.

(...)

Aangezien het verzoek tot vernietiging werd ingediend met een aangetekende brief van 13 september 2016 en het aanplakkingsattest melding maakt van de aanplakking vanaf 28 juli 2016 wordt het beroep geacht niet tijdig te zijn ingediend.

De specifieke hypothese waarin de verzoekende partijen zich bevinden, doet bij de Raad evenwel de vraag rijzen of het principieel niet ontvankelijk karakter van het verzoekschrift in de voorliggende specifieke hypothese niet teruggaat op een ongrondwettige decretale bepaling. Het feit dat de verzoekende partijen namelijk reeds geruime tijd bij de verwerende partij gekend waren als derde-belanghebbenden, gelet op het feit dat de nu bestreden beslissing een (tweede) herstelbeslissing na vernietiging betreft, noodzaakt de Raad om, overeenkomstig artikel 26, §1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, de volgende prejudiciële vraag voor te leggen aan het Grondwettelijk Hof alvorens de opgeworpen exceptie definitief te kunnen beslechten:

*“Schenkt het in het voorliggende geval geldende artikel 4.8.11, §2 VCRO, in samenhang gelezen met artikel 4.7.26, §4, 5° en 6° VCRO, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met het door het Verdrag van Aarhus gewaarborgde recht op toegang tot de rechter, in zoverre derde belanghebbenden die reeds ten aanzien van een initiële vergunningsbeslissing in de bijzondere vergunningsprocedure als verzoekende partijen tot voor de Raad optraden niet bij wijze van betekening in kennis worden gesteld van een navolgende herstelbeslissing na vernietiging in vergelijking met de situatie waarin derde belanghebbenden reeds ten aanzien van een initiële vergunningsbeslissing in de reguliere procedure tot voor de deputatie optraden, vervolgens tot voor de Raad de vernietiging van de bestreden beslissing verkregen en bij toepassing van artikel 4.7.23, §3 VCRO bij wijze van betekening in kennis worden gesteld van een navolgende herstelbeslissing na vernietiging?”*⁷

1.1.2. Belang

1.1.2.1. Beoordeling belang door de Raad vs. ontvankelijkheid administratief beroep

Artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO en artikel 4.7.21, §2 VCRO – Belang – Hinder en nadelen – Actio popularis

De Raad stelt vast dat de door de verzoekende partij ingeroepen hinder en nadelen die haar toegangsticket vormen voor het ontvankelijk instellen van een annulatieberoep bij de Raad in voorliggende zaak samenvallen met de vraag of de verwerende partij de rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen die zij stelt te kunnen ondervinden overeenkomstig artikel 4.7.21, §2, 2° VCRO al dan niet terecht heeft

⁷ RvVb 19 juni 2018, nr. RvVb/A/1718/1006 (rolnr. 1617/RvVb/0017/A).

afgewezen, of, anders gesteld, of de verzoekende partij de door haar ingeroepen hinder of nadelen in het kader van de administratieve beroepsprocedure al dan niet voldoende concreet en waarschijnlijk heeft gemaakt. De door haar ingeroepen hinder en nadelen voor de Raad zijn immers dezelfde hinder en nadelen die zij heeft ingeroepen in het kader van de administratieve beroepsprocedure. De discussie over de ontvankelijkheid van het annulatieberoep valt aldus in dit geval samen met het onderzoek van het door haar ingeroepen middel ten gronde.

(...)

De verzoekende partij focust zich in essentie op het volgens haar verzadigd verkeer in de ruime omgeving doch stelt zich in dat opzicht op als behoeder van het algemeen belang, wat *de facto* neerkomt op een niet-toelaatbare *actio popularis*. (...)

De Raad heeft alle, ook de thans voor de Raad aangevoerde of verduidelijkte hinder en nadelen onderzocht en komt tot het besluit dat hinder en nadelen zoals vereist door artikel 4.7.21, §2, 2^o en artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3^o VCRO niet worden aangetoond, minstens niet afdoende concreet aannemelijk worden gemaakt.⁸

Artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3^o VCRO – Beoordeling van het belang bij de Raad is onafhankelijk van de administratieve beroepsfase

Een “procedureel belang” louter gebaseerd op de omstandigheid dat de verwerende partij het administratief beroep ontvankelijk heeft verklaard, volstaat niet om de verzoekende partijen het bij de Raad vereiste belang te verstrekken. Er dient immers een onderscheid te worden gemaakt tussen het georganiseerd administratief beroep enerzijds en de jurisdictionele procedure voor de Raad anderzijds, waarbij het tot de bevoegdheid van de Raad behoort om de ontvankelijkheid van een ingediende vordering te beoordelen. De Raad is dan ook niet gebonden door de beoordeling van de verwerende partij dat het administratief beroep ontvankelijk zou zijn.⁹

Artikel 4.8.11, §1, tweede lid VCRO – Verzaking aan het recht om beroep in te stellen bij de Raad – Uitputtingsvereiste voorafgaand administratief beroep – Onderzoek ontvankelijkheid administratief beroep

Onder de toelichting, vermeld onder randnummer 1 is reeds gebleken dat artikel 4.8.11, §1 VCRO vereist dat het instellen van het administratief beroep op een correcte en ontvankelijke wijze dient te gebeuren.

De tussenkomenende partij voert als exceptie aan dat het door de verzoekende partij ingesteld administratief beroep manifest laattijdig was en dus onontvankelijk. Ook de verwerende partij ondersteunt deze exceptie.

Ten onrechte houdt de verzoekende partij voor dat de tussenkomenende partij dergelijke exceptie niet zou kunnen inroepen omdat het de rechtsstrijd zou wijzigen, daar waar de tussenkomst ondergeschikt dient te blijven aan de hoofdvordering.

⁸ RvVb 12 juni 2018, nr. RvVb/A/1718/0988 (rolnr. 1617/RvVb/0392/A). Zie ook: RvVb 8 mei 2018, nr. RvVb/A/1718/0821 (rolnr. 1617/RvVb/0071/A); RvVb 30 januari 2018, nr. RvVb/A/1718/0506 (rolnr. 1516/RvVb/0009/A); RvVb 12 december 2017, nr. RvVb/A/1718/0349 (rolnr. RvVb/1415/0300/A/0293).

⁹ RvVb 12 juni 2018, nr. RvVb/A/1718/0977 (rolnr. 1516/RvVb/0814/A). Zie ook: RvVb 5 december 2017, nr. RvVb/A/1718/0310 (rolnr. 1516/RvVb/0190/A); RvVb 26 juni 2018, nr. RvVb/A/1718/1046 (rolnr. 1516/RvVb/0638/A).

De rechtsgeldige uitputting van het administratief beroep heeft, zoals hierboven aangetoond, een weerslag op de vraag naar de ontvankelijkheid van het rechterlijk beroep zodat een exceptie daarover de openbare orde raakt en zelfs ambtshalve door de Raad moet worden onderzocht. De tussenkomenende partij wijzigt daarmee de rechtsstrijd niet, maar brengt enkel een aspect inzake de ontvankelijkheid onder de aandacht van de Raad.¹⁰

1.1.2.2. Belang in hoofde van rechtspersonen

Artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO en artikel 56 Procedurebesluit – Hinder en nadelen – Rechtspersoon – Maatschappelijke zetel in onmiddellijke omgeving – Geen afdoende omschrijving van belang in verzoekschrift

De vaststelling dat uit het adres in de hoofding van het verzoekschrift blijkt dat de zetel van verzoekende partij zich bevindt in de onmiddellijke omgeving van het nieuwbouwproject, vormt op zich geen afdoende omschrijving van haar belang, temeer gezien de loutere beschikking over zakelijke of persoonlijke rechten op een onroerend goed dat is gelegen in de nabijheid van het perceel waarop de vergunning betrekking heeft op zich niet volstaat als belang om deze vergunning bij de Raad aan te vechten (zoals voor verzoekende partij overigens wordt erkend onder randnummer 10 van haar wederantwoordnota). Dit geldt onverminderd in de mate dat uit het verzoekschrift kan worden afgeleid dat verzoekende partij wijst op verschillende hinderaspecten uit hoofde van de bestreden vergunning, inzonderheid de problematische en onveilige verkeerssituatie door de inplanting van de garage, de toename van de parkeerdruk door het tekort aan parkeerplaatsen voor auto's en fietsen, de bijkomende luchtverontreiniging, de bijkomende belasting van het rioleringsstelsel en het verlies aan privacy. Verzoekende partij stelt immers nergens in welke mate zij ingevolge de betreffende hinderaspecten (als rechtspersoon) nadelen of hinder zal/kan ondervinden.

De verantwoording van het belang in de wederantwoordnota, waarin verzoekende partij (voor het eerst) stelt dat zij eigenaar en gebruiker dan wel verhuurder is van het gebouw waarin haar zetel is gevestigd, evenals van enkele andere gebouwen in de onmiddellijke omgeving van het nieuwbouwproject (die grafisch worden gesitueerd), zodat de (nefaste) (mobiliteits)impact van de bestreden beslissing op de leefbaarheid van de omgeving invloed heeft op haar activiteiten en (huur)inkomsten, doet geen afbreuk aan de ontstentenis van een uiteenzetting van haar belang in haar verzoekschrift.¹¹

1.1.2.3. Stedenbouwkundige inslag vereist

Artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO – Hinder en nadelen – Stedenbouwkundige inslag vereist

Het volstaat dat de verzoekende partij redelijkerwijze aannemelijk maakt dat er een risico bestaat op het ondergaan van de door haar aangevoerde rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen.

¹⁰ RvVb 15 mei 2018, nr. RvVb/A/1718/0850 (rolnr. 1617/RvVb/0340/A). Zie ook: RvVb 13 maart 2018, nr. RvVb/A/1718/0661 (rolnr. 1516/RvVb/0233/A).

¹¹ RvVb 13 maart 2018, nr. RvVb/A/1718/0660 (rolnr. 1516/RvVb/0231/A). Zie ook: RvVb 13 februari 2018, nr. RvVb/A/1718/0546 (rolnr. 1415/0084/A/9/0088).

Dit beginsel houdt evenwel niet in dat om het even welke benadeling of hinder ter ondersteuning van het belang in aanmerking genomen kan worden. De regelgeving betreffende de ruimtelijke ordening en de stedenbouw strekt in essentie tot de bescherming van de goede ruimtelijke ordening en een gezond leefmilieu, en mag niet van die finaliteit worden afgewend ter bescherming van belangen die daar volledig vreemd aan zijn. De ingeroepen hinder en nadelen moeten dan ook een stedenbouwkundige inslag hebben.

Een economisch nadeel of het risico daarop kan dan ook maar in aanmerking genomen worden voor zover het voortvloeit uit of in verband staat met de stedenbouwkundige hinder of nadelen die de bestreden beslissing veroorzaakt.

(...)

Voor zover de verzoekende partij vreest voor parkeerhinder, maar ook verkeersonveiligheid doordat bezoekers op haar parking zullen parkeren of de toerit naar de parking en naar het achterliggende industriepand zullen blokkeren door de parkeerstrook op de baan te bezetten, kan deze ingeroepen hinder of vrees voor dergelijke hinder als aannemelijk geacht worden. De Raad merkt op dat de verzoekende partij hier niet zozeer een economisch belang inroept, maar hinder en nadelen die een oorzakelijk verband hebben met de bestreden beslissing.¹²

1.1.2.4. Belang in hoofde van milieuverenigingen

Artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 4° VCRO – Procesbekwame vereniging – Verdrag van Aarhus

Uit artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 4° VCRO volgt dat een procesbekwame vereniging bij de Raad op ontvankelijke wijze een beroep kan instellen, indien zij optreedt namens een groep wiens collectief belang door de bestreden beslissing is bedreigd of geschaad en voor zover zij beschikt over een duurzame en effectieve werking overeenkomstig de statuten.

(...)

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij een collectief belang nastreeft dat duidelijk te onderscheiden is van het algemeen belang. Uit de statuten van de verzoekende partij blijkt dat de doelstellingen van de verzoekende partij niet beperkt zijn tot de individuele belangen van haar leden. Haar doelstelling omvat o.a. “het behoud, het herstel, de ontwikkeling en het beheer van de biodiversiteit, natuur en natuurwaarden” en “het behoud, het herstel, de ontwikkeling en het beheer van open ruimte, landschappen, monumenten, cultureel erfgoed, stedenschoon en dorpsgezichten”. Deze doelstelling kan beschouwd worden als een collectief belang dat onderscheiden is van het algemeen belang en dat niet de loutere optelsom is van de individuele belangen van haar leden. In haar verzoekschrift maakt de verzoekende partij voldoende duidelijk dat de zaken die zij aanklaagt passen binnen haar statutair doel en haar werkingsgebied. Zij geeft ook concreet aan waarover het gaat, welke hinder zij vreest en welke natuurwaarden zij bedreigd acht. De Raad aanvaardt de door de verzoekende partij beschreven aantasting van de habitats in de zin van de Habitatrichtlijn en de mogelijke impact op natuur in de VEN-gebieden en natuurreservaten door het beperken van de overstromingen. De Raad is van oordeel dat de verzoekende partij voldoende aannemelijk maakt dat het ingeroepen collectief belang door de bestreden beslissing bedreigd of geschaad wordt.

¹² RvVb 26 juni 2018, nr. RvVb/A/1718/1044 (rolnr. 1617/RvVb/0189/A). Zie ook: RvVb 10 oktober 2017, nr. RvVb/A/1718/0131 (rolnr. 1516/RvVb/0089/A); RvVb 28 november 2017, nr. RvVb/A/1718/0278 (rolnr. 1516/RvVb/0392/A); RvVb 20 februari 2018, nr. RvVb/A/1718/0569 (rolnr. 1516/RvVb/0817/A); RvVb 27 februari 2018, nr. RvVb/S/1718/0578 (rolnr. 1617/RvVb/0848/S); RvVb 13 maart 2018, nr. RvVb/A/1718/0657 (rolnr. 1617-RvVb-0005-A); RvVb 13 maart 2018, nr. RvVb/A/1718/0664 (rolnr. 1516/RvVb/0076/A); RvVb 10 april 2018, nr. RvVb/A/1718/0736 (rolnr. 1516/RvVb/0816/A); RvVb 28 augustus 2018, nr. RvVb/A/1718/1233 (rolnr. 1617/RvVb/0527/SA).

De statuten van de verzoekende partij bevatten een duidelijke geografische beschrijving, namelijk 21 gemeenten die *grosso modo* tot de Vlaamse Ardennen kunnen worden gerekend waaronder de desbetreffende gemeente Geraardsbergen. De met de bestreden beslissing vergunde werken zijn dus gesitueerd in het werkingsgebied van de verzoekende partij.

De bewering van de verwerende partij dat de bestreden beslissing betrekking heeft op zeer specifieke werken en handelingen die beperkt zijn tot een welbepaalde plaats, terwijl de verzoekende partij een zeer uitgebreid geografisch werkingsterrein heeft, is daarbij niet relevant. Artikel 4.8.11, §1, 4° VCRO vereist niet dat er een band van evenredigheid bestaat tussen de draagwijdte van de beslissing en het territoriaal actieterrein van de verzoekende partij. De Raad merkt daarbij tevens op dat een al te restrictieve invulling van het belang van de verzoekende partij onverenigbaar is met artikel 9.2 van het Verdrag van Aarhus betreffende de toegang tot de rechter voor niet-gouvernementele organisaties, zoals de verzoekende partij.

Tenslotte stelt de Raad vast dat de verzoekende partij afdoende aannemelijk heeft gemaakt dat zij over een duurzame en effectieve werking beschikt overeenkomstig haar statuten¹³

1.1.2.5. Belang college van burgemeester en schepenen

Artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 2° VCRO – Belang CBS als vergunningverlenend bestuursorgaan

Artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 2° VCRO bepaalt dat het bij het dossier betrokken vergunningverlenende bestuursorgaan, als belanghebbende, beroep kan instellen bij de Raad. De enige vereiste in deze bepaling is de hoedanigheid van betrokken vergunningverlenende bestuursorgaan. Dat de verzoekende partij deze hoedanigheid heeft, wordt door de tussenkomenende partij niet betwist.

Noch het feit dat de verzoekende partij initieel de betrokken aanvraag vergunbaar achtte, noch het feit dat de verzoekende partij geen beroep heeft ingesteld bij de Raad tegen de eerdere beslissingen van de verwerende partij over de betrokken aanvraag, ontnemt het belang van de verzoekende partij om beroep in te stellen tegen de bestreden beslissing. Een betrokken vergunningverlenend bestuursorgaan is immers van rechtswege belanghebbende.¹⁴

Artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 6° en 7° VCRO – Belang CBS als adviserende instantie – Geen interpretatieve bepaling – Geen terugwerkende kracht – Artikel 105, §2, eerste lid, 4° OVD

Krachtens artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 6° VCRO, vóór het werd vervangen bij artikel 4 van het decreet van 18 november 2011, kan een college van burgemeester en schepenen, als een bij het dossier betrokken adviserende instantie, aangewezen krachtens artikel 4.7.26, § 4, 2° VCRO, bij de Raad beroep instellen.

Sinds de inwerkingtreding van artikel 4 van het decreet van 18 november 2011, dat artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 6° VCRO vervangt, kan een college van burgemeester en schepenen niet langer bij de Raad beroep instellen.

13 RvVb 26 september 2017, nr. RvVb/A/1718/0099 (rolnr. 1516/RvVb/0104/A). Zie ook: RvVb 5 september 2017, nr. RvVb/A/1718/0022 (rolnr. 1516/RvVb/0174/A); RvVb 27 maart 2018, nr. RvVb/A/1718/0706 (rolnr. 1516/RvVb/0209/A); RvVb 28 augustus 2018, nr. RvVb/A/1718/1213 (rolnr. RvVb/1415/0368/A/0356).

14 RvVb 3 juli 2018, nr. RvVb/A/1718/1073 (rolnr. 1617/RvVb/0285/A). Zie ook: RvVb 10 juli 2018, nr. RvVb/A/1718/1110 (rolnr. 1617/RvVb/0463/A).

Hoewel artikel 4.7.26, §4, 2° VCRO het college van burgemeester en schepenen aanduidt als adviesverlenende instantie in de bijzondere procedure, behoort een college van burgemeester en schepenen immers niet tot een departement of agentschap en heeft het geen leidend ambtenaar.

Het college van burgemeester en schepenen als adviserende instantie in de bijzondere procedure, beschikt vanaf de inwerkingtreding van artikel 63, zijnde vanaf 25 april 2014, terug over de mogelijkheid om een beroep in te dienen bij de Raad.

(...)

De Raad oordeelt echter dat uit niets blijkt dat de decretale bepaling van 4 april 2014 die het college van burgemeester en schepenen wel aanduidt als belanghebbende *“voor vergunningen, afgegeven binnen de bijzondere procedure, op voorwaarde dat het tijdig advies heeft verstrekt krachtens artikel 4.7.26, § 4, eerste lid, 2°, of ten onrechte niet om advies werd verzocht”*, ‘interpretatief’ is, zodat deze bepaling dus helemaal geen terugwerkende kracht heeft.

(...)

Het loutere feit dat er niets vermeld is in een parlementaire voorbereiding wil niet zeggen dat hieruit kan worden afgeleid dat de beroepsmogelijkheid voor het college van burgemeester en schepenen steeds wordt geacht te hebben bestaan.

Het louter gebruik van de bewoordingen *“materiële rechtzetting”* en *“dit is uiteraard nooit de bedoeling geweest”* is niet voldoende om te spreken van een interpretatieve bepaling. Het volstaat niet om te verwijzen naar het verslag van de auditeur in de procedure voor de Raad van State. Ook artikel 105, §2, eerste lid, 4° van het Decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning kan niet dienstig worden ingeroepen om te stellen dat het *“nooit de bedoeling is geweest om het college van burgemeester en schepenen principieel uit te sluiten”*.¹⁵

1.1.3. Bevoegdheid Raad voor Vergunningsbetwistingen

1.1.3.1. Vernietigingsbevoegdheid

Artikel 4.8.2 VCRO – Bevoegdheid van de Raad – Bestreden intrekingsbeslissing vernietigd door minister i.k.v. algemeen bestuurlijk toezicht – Ambtshalve vraag naar bevoegdheid

Een beslissing van verwerende partij in het kader van een georganiseerd administratief beroep tegen een beslissing in eerste aanleg van het college van burgemeester en schepenen over een aanvraag tot wijziging van een verkaveling, betreft een vergunningsbeslissing in de zin van artikel 4.8.2 VCRO. Een beslissing van verwerende partij tot intrekking van dergelijke vergunningsbeslissing, die bovendien gepaard gaat met een weigering van de aanvraag in graad van administratief beroep, betreft eveneens een vergunningsbeslissing in de zin van voormeld artikel 4.8.2 VCRO.

Artikel 248 Provinciedecreet stelt dat de Vlaamse regering, in het kader van het algemeen bestuurlijk toezicht, binnen een welbepaalde termijn kan overgaan tot rechtstreekse vernietiging van besluiten van de provincieoverheid.

¹⁵ RvVb 17 oktober 2017, nr. RvVb/A/1718/0154 (rolnr. 1112/0605/A/6/0538).

Gelet op voormelde bepalingen, stelt zich de vraag in hoeverre de Vlaamse minister van binnenlands bestuur bevoegd was om de bij de Raad bestreden vergunningsbeslissing (in de zin van artikel 4.8.2 VCRO) van verwerende partij van 30 maart 2017 te vernietigen in het kader van het algemeen bestuurlijk toezicht (overeenkomstig artikel 248 Provinciedecreet).

Gezien deze ambtshalve opgeworpen vraag, die betrekking heeft op het belang van de respectievelijke verzoekende partijen in de zaken I en II bij hun beroep tot vernietiging evenals op de bevoegdheid van de Raad, vooralsnog geen voorwerp heeft uitgemaakt van een tegensprekelijk debat tussen alle betrokken partijen, worden de debatten heropend. Aan partijen wordt de mogelijkheid geboden om standpunt in te nemen over de draagwijdte van de bevoegdheid van de Vlaamse minister om op basis van het algemeen bestuurlijk toezicht overeenkomstig artikel 248 Provinciedecreet een bij de Raad aangevochten vergunningsbeslissing in de zin van artikel 4.8.2 VCRO te vernietigen.¹⁶

Artikel 4.8.2 VCRO – Voorwerp van de vordering – Weigering willig beroep – Geen bij de Raad aanvechtbare vergunningsbeslissing

Verwerende partij weigert in de bestreden beslissing om het willig beroep van verzoekende partij tegen haar eerdere beslissing van 14 januari 2016 houdende weigering van een stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van de terreinaanleg, raam- en poortopeningen en een hoogspanningscabine en het inrichten van dakterrassen aan een bestaand gebouw in te willigen.

Gezien een willig beroep uit zijn aard geen voorwerp uitmaakt van een bij een normatieve bepaling georganiseerde administratieve procedure, was verwerende partij als vergunningverlenende overheid in beginsel niet verplicht om zich uit te spreken omtrent de vraag van verzoekende partij om de eerdere weigeringsbeslissing van 14 januari 2016 te herzien. Ondanks haar facultatieve bevoegdheid beslist verwerende partij in dit kader (formeel) om de betreffende weigeringsbeslissing te handhaven, gezien zij meent dat de door verzoekende partij *“aangehaalde onregelmatigheid van de beslissing van de deputatie berust op een eigen interpretatie”*, en dat *“de deputatie op basis van alle elementen uit het dossier een gemotiveerde beslissing heeft genomen”*. Gelet op deze overwegingen betreft de alhier bestreden beslissing feitelijk louter de bevestiging door verwerende partij van (de motieven van) haar eerdere weigeringsbeslissing van 14 januari 2016 (...)

Gelet op voormelde vaststellingen betreft de bestreden beslissing louter de bevestiging van hoger geciteerde eerdere weigeringsbeslissing van verwerende partij van 14 januari 2016 (waartegen verzoekende partij reeds een beroep tot vernietiging instelde bij de Raad). Ze doet in hoofde van verzoekende partij geen (nieuwe en ongunstige eigen) rechtsgevolgen ontstaan en vormt geen bij de Raad aanvechtbare vergunningsbeslissing in de zin van artikel 4.8.2, 1° VCRO.¹⁷

1.1.3.2. Bestuurlijke lus

Artikel 34 DBRC-decreet – Tussenarrest opstart bestuurlijke lus

Op grond van artikel 34, §1 DBRC-decreet kan de Raad, wanneer hij vaststelt dat het de bestreden beslissing om reden van een onwettigheid moet vernietigen, de verwerende partij de mogelijkheid bieden om met een herstelbeslissing de onwettigheid in de bestreden beslissing te herstellen of te laten herstellen.

¹⁶ RvVb 29 mei 2018, nr. RvVb/A/1718/0931 (rolnr. 1516/RvVb/0557/A).

¹⁷ RvVb 8 mei 2018, nr. RvVb/A/1718/0841 (rolnr. 1516/RvVb/0598/A).

Een onwettigheid in de zin van artikel 34, §1 DBRC-decreet bestaat uit een strijdigheid met een geschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel dat kan leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing, maar dat zou kunnen worden hersteld.

Het komt aan de Raad toe om vrij te oordelen of in het kader van een concrete procedure de toepassing van de bestuurlijke lus bijdraagt tot een efficiënte en finale geschillenbeslechting binnen een redelijke termijn, en dit nadat alle partijen de mogelijkheid hebben gehad hun standpunt over het gebruik ervan kenbaar te maken.

(...)

Artikel 34, §2 bepaalt dat het gebruik van de bestuurlijke lus alleen mogelijk is nadat alle partijen de mogelijkheid hebben gehad hun standpunt over het gebruik ervan kenbaar te maken. Aangezien de toepassing van de bestuurlijke lus niet het voorwerp van een tegensprekelijk debat had uitgemaakt en de partijen hun standpunt over het gebruik van de bestuurlijke lus niet kenbaar hadden kunnen maken, bood de Raad met het tussenarrest van 19 september 2017 met nummer RvVb/A/1718/0076 de partijen de mogelijkheid om een schriftelijk standpunt in te nemen.

Het is pas met het huidige tussenarrest dat de Raad zich in toepassing van artikel 34, §3 DBRC-decreet uitsprekt over de toepassing van de bestuurlijke lus.

Overeenkomstig artikel 34, §3, derde lid DBRC-decreet bevat de tussenuitspraak waarbij wordt beslist tot de toepassing van de bestuurlijke lus tevens de beslechting van alle overige middelen. Zoals onder punt VI. van dit tussenarrest is gebleken, verwerpt de Raad het door de verzoekende partij aangevoerde eerste tot en met het vijfde middel. De argumentatie van de verzoekende partij dat de bestreden beslissing behept zou zijn met meerdere onwettigheden kan dan ook niet worden bijgetreden.¹⁸

1.1.3.3. Schorsingsbevoegdheid

Artikel 40, §2 DBRC-decreet – Aanleg ondergrondse parking – Schorsing bij voorraad – Voorlopige maatregelen en dwangsom opgelegd

Op grond van een summier onderzoek van het inleidend verzoekschrift en van de stukken waarop de Raad in de huidige stand van de procedure beschikt en vermag acht te slaan, kan in redelijkheid geen betwisting bestaan omtrent het gegeven dat in de voorliggende aangelegenheid sprake is van de vereiste uiterst dringende noodzakelijkheid.

Aangezien de stad ANTWERPEN, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen, en de nv Q PARK BELGIUM kennelijk een aanvang hebben genomen met de uitvoering van de werken waarvoor de bestreden beslissing een stedenbouwkundige vergunning verleent kort nadat de uitspraak over de vordering tot schorsing conform artikel 40, §1 DBRC-decreet van 7 december 2017 van de verzoekende partijen in beraad werd genomen, komt het de Raad in redelijkheid passend voor om – mede gelet op het hoger geciteerde bouwschema – bij voorraad en bij wijze van voorlopige maatregel de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing wegens uiterst dringende noodzakelijkheid te bevelen.

In dit licht acht de Raad het in het belang van alle partijen evenzeer aangewezen om bij wijze van voorlopige maatregel aan de stad ANTWERPEN, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen, en de nv Q PARK BELGIUM en hun aangestelden een verbod op te leggen om, zoals hierna

18 RvVb 21 augustus 2018, nr. RvVb/A/1718/1191 (rolnr. 1516/RvVb/0498/SA). Zie ook: RvVb 19 juni 2018, nr. RvVb/A/1718/1036 (rolnr. 1617/RvVb/0023/A).

gepreciseerd, op enigerlei wijze uitvoering te geven aan de bestreden beslissing van 12 oktober 2017 en dit onder verbeurte van een dwangsom van 10.000 euro per dag dat in strijd met dit verbod werken zouden worden uitgevoerd.

Anders dan de verzoekende partijen vorderen, gelden de thans bevolen schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing, evenals het hierna nader gepreciseerde verbod tot het uitvoeren van werken, met inbegrip van de eraan gekoppelde dwangsom, slechts tot de betekening van het arrest waarin uitspraak wordt gedaan over de gebeurlijke bevestiging van de thans bevolen schorsing en over de gebeurlijke handhaving van de thans opgelegde voorlopige maatregel.¹⁹

Artikel 40, §5 DBRC-decreet – Belangenafweging – Nieuw woonzorgcentrum vs. hinder omwonenden – Schadelijke gevolgen schorsing niet dermate ernstig

Overeenkomstig artikel 40, §5 DBRC-decreet dient de Raad, op verzoek van de verwerende of de tussenkomenende partij, rekening te houden met de waarschijnlijke gevolgen van de schorsing van de tenuitvoerlegging voor alle belangen die kunnen worden geschonden, alsook met het algemeen belang, en kan hij besluiten de schorsing niet te bevelen als de nadelige gevolgen ervan op een klaarblijkelijk onevenredige wijze zwaarder wegen dan de voordelen.

De tussenkomenende partij staaft haar verzoek door te wijzen op de precaire situatie waarin zij heden zorg dient te verstrekken en vraagt om rekening te houden met het algemeen belang en in het bijzonder met het belang van de bewoners van haar huidige gebouwencomplex.

De Raad is van oordeel dat niet valt in te zien waarom de belangen van de tussenkomenende partij kennelijk zoveel zwaarder zouden wegen dan de belangen die de verzoekende partijen willen vrijwaren. De Raad stelt bovendien vast dat de verwerende partij, die het best geplaatst is ter vrijwaring van het algemeen belang, deze belangenafweging niet vraagt. De Raad is dan ook van oordeel dat de tussenkomenende partij geen voldoende zwaarwichtige redenen geeft om de nadelen die de eerste en de tweede verzoekende partij dreigen te ondergaan, en waarvan is gebleken dat deze aannemelijk en vrij waarschijnlijk vaststaand zijn, te doen wijken voor het belang van de tussenkomenende partij om een stedenbouwkundige vergunning die op het eerste gezicht onwettig lijkt, onmiddellijk te realiseren. De tussenkomenende partij toont bovendien niet aan dat de huidige verblijfsituatie in het kloostercomplex dermate ernstig is dat een sluiting nakend zou zijn omwille van de slechte levensomstandigheden.

De vraag van de tussenkomenende partij om de schorsing van de bestreden beslissing op grond van een belangenafweging niet te bevelen, wordt dan ook niet ingewilligd.²⁰

Artikel 40, §13 DBRC-decreet – Vraag tot opheffing schorsing – Nieuwe omstandigheden vereist – Vraag tot opheffing van de schorsing is geen rechtsmiddel

De argumentatie van de verzoekende partij op grond van het verwerpingsarrest nr. RvVb/S/1617/1198 komt er op neer dat de Raad in het schorsingsarrest ten onrechte het weerhouden middel ernstig heeft bevonden en houdt derhalve in wezen een rechtsmiddel in tegen dit arrest. De oorspronkelijke verzoekende partij

¹⁹ RvVb 21 mei 2018, nr. RvVb/UDN/1718/0872 (rolnr. 1718/RvVb/0232/UDN).

²⁰ RvVb 27 maart 2018, nr. RvVb/S/1718/0697 (rolnr. 1718/RvVb/0177/SA). Zie ook: RvVb 20 februari 2018, nr. RvVb/S/1718/0564 (rolnr. 1718/RvVb/0032/SA); RvVb 29 mei 2018, nr. RvVb/S/1718/0906 (rolnr. 1718/RvVb/0232/SA); RvVb 5 juni 2018, nr. RvVb/S/1718/0953 (rolnr. 1718/RvVb/0363/SA).

stelt bovendien niet ten onrechte dat zij ook andere middelen heeft aangevoerd die in het arrest niet zijn onderzocht, zodat, zelfs indien het middel naderhand ongegrond zou blijken te zijn, dit niet volstaat om de opheffing van de schorsing te rechtvaardigen.

De gedeeltelijke opheffing van het beschermingsbesluit bij ministerieel besluit van 17 juli 2017 kan evenmin als een nieuw feit worden beschouwd die de opheffing van de schorsing kan rechtvaardigen. Nog daargelaten de vraag of ook dit argument van de verzoekende partij niet dient beschouwd te worden als een rechtsmiddel, moet vastgesteld worden dat de beoordeling van de nadelige gevolgen in het schorsingsarrest onder meer steunt op de overweging dat er “nauwelijks (kan) ontkend worden dat het verkeer op de brug, zoals voorgesteld in het Mer-rapport dat door de verzoekende partij wordt voorgelegd, een ernstige impact kan hebben op de woonsituatie van een bewoner in de onmiddellijke omgeving van de brug” en des te meer “indien de actuele woonsituatie wordt gekenmerkt door de stilte van een omgeving zonder verkeer”. Deze beoordeling van de staat los van de bescherming als landschap. De beoordeling van het ernstig middel in het schorsingsarrest steunt op het beschermingsbesluit zoals het van toepassing was op het ogenblik van de vergunningsprocedure die heeft geleid tot de beslissing die werd bestreden in de schorsingsprocedure. Bovendien moet nog vastgesteld worden dat de oorspronkelijke verzoekende partij intussen de gedeeltelijke opheffing van het beschermingsbesluit heeft bestreden bij de Raad van State en het derhalve niet uitgesloten is dat de gedeeltelijke opheffing van het bescherming op retroactieve wijze uit het rechtsverkeer verdwijnt.²⁷

Artikel 40, §6 DBRC-decreet – Nieuwe schorsingsvordering slechts mogelijk wanneer nieuwe elementen voorhanden zijn – Nieuwe middelen

De tussenkomenende partij stelt in essentie dat het bij toepassing van artikel 40, §6 DBRC-decreet niet mogelijk is om een tweede verzoek tot schorsing in te dienen wanneer een dergelijk verzoek reeds eerder bij gebrek aan ernstige middelen werd verworpen.

De door de tussenkomenende partij opgeworpen schending moet evenwel gelezen worden als een schending van het inhoudelijk, gelet op de gerezen discussie, in essentie gelijklopende artikel 40, §1, laatste lid DBRC zoals dit van toepassing is op de voorliggende vordering.

Uit de duidelijke bewoordingen van deze bepaling volgt dat een navolgende vordering tot schorsing in eenzelfde zaak waarin reeds een verzoek tot schorsing verworpen werd verworpen bij gebrek aan hoogdringendheid slechts mogelijk is wanneer nieuwe elementen voorhanden zijn die de hoogdringendheid gekoppeld aan die navolgende vordering rechtvaardigen. *A contrario* volgt niet uit artikel 40, §1, laatste lid DBRC-decreet dat een navolgende vordering tot schorsing niet mogelijk is wanneer een eerder verzoek tot schorsing bij gebrek aan ernstige middelen werd verworpen.

Artikel 40, §1, laatste lid DBRC-decreet stelt enkel een decretale beperking in ten aanzien van navolgende vorderingen tot schorsing in de daarin geschetste hypothese. Voor wat betreft een navolgende vordering tot schorsing die niet beantwoordt aan de daarin geschetste hypothese, dit is het geval bij een navolgende vordering tot schorsing nadat een eerdere dergelijke vordering die bij gebrek aan ernstige middelen werd verworpen, geldt de algemene bepaling van artikel 40, §1, eerste lid DBRC-decreet ten volle.

(...)

²⁷ RvVb 20 maart 2018, nr. RvVb/UDN/1718/0677 (rolnr. 1617/RvVb/0126/UDN).

De Raad heeft in zijn arrest van 22 augustus 2017 met nummer RvVb/S/1617/1129 de initiële vordering tot schorsing in hoofde van de verzoekende partij en ten aanzien van de nu bestreden beslissing bij gebrek aan ernstige middelen verworpen. In het licht van die vaststelling en gelet op wat voorafgaat, is een navolgende vordering tot schorsing ingesteld buiten de beroepstermijn van 45 dagen en zodoende evident geënt op de middelen vervat in het inleidend verzoek tot vernietiging niet *ipso facto* onontvankelijk.

Het gezag van gewijsde van dit eerder gewezen arrest vereist evenwel dat de verzoekende partij nieuwe elementen aanwijzen, zoals bijvoorbeeld een relevant arrest van de Raad van State, die de initiële *prima facie* beoordeling van de middelen een andere wending geeft en de Raad tot een herbeoordeling noodzaakt.²²

1.2. Administratieve procedure

1.2.1. Besluit Dossiersamenstelling

Onvolledigheid van het aanvraagdossier – Bewijslast verzoekende partij

Uit een samenlezing van de beschrijvende nota, de lokalisatienota en de plannen kan de verwerende partij voldoende duidelijk het voorwerp van de aanvraag inschatten. Dat er nog geen definitief type windturbine wordt bepaald, doet aan voorgaande vaststelling geen afbreuk. De maximale technische kenmerken liggen immers vast en worden concreet beschreven.

De aanvraag voldoet hiermee aan de vereisten uit artikel 7.2^o a) en 7.3, b) 3 van het Besluit Dossiersamenstelling. Minstens tonen de verzoekende partijen niet aan dat de verwerende partij door het louter vermelden van de maximale technische kenmerken niet met voldoende kennis van zaken over de gevraagde afmetingen zou hebben kunnen oordelen bij het beoordelen van de aanvraag.²³

Onvolledigheid van het aanvraagdossier – Belang bij het middel

Op basis van de bovenstaande motivering heeft de verwerende partij dan ook afdoende zorgvuldig en uitdrukkelijk gemotiveerd waarom de opgeworpen onvolledigheid van het dossier de vergunningverlening niet in de weg stond.

Nu dient vastgesteld te worden dat het dossier over de, met het oog op de inschatting van de vergunningsplichtige houtkap, vereiste gegevens beschikt, maakt de verzoekende partij ook op geen enkele wijze aannemelijk welk belang ze heeft bij de vermelding van de gemiddelde ouderdom en een nog preciezere weergave van de gemiddelde omtrek van de stammen op een meter boven de grond. De door haar ontwikkelde schending van artikel 12 van het Besluit Dossiersamenstelling kan dan ook, bij gebrek aan belang bij dit middel, niet tot de onwettigheid van de bestreden beslissing doen besluiten.²⁴

Onvolledigheid van het aanvraagdossier – Belang bij het middel – Aktename – OVB

Waar de verzoekende partij nog andere onvolledigheden in bijlage R53 en het ontbreken van bijlage E in het meldingsdossier bekritiseert, kan zij evenmin worden gevolgd. Gebeurlijke onjuistheden, vergissingen of leemten in de melding kunnen enkel tot de onwettigheid van de bestreden beslissing leiden, als blijkt dat zij de overheid misleiden hebben en beslissend voor de aktename geweest zijn. (...) Aldus heeft de verwe-

22 RvVb 29 mei 2018, nr. RvVb/S/1718/0908 (rolnr. 1617/RvVb/0479/S).

23 RvVb 24 april 2018, nr. RvVb/A/1718/0791 (rolnr. 1516/RvVb/0820/A). Zie ook: RvVb 19 juni 2018, nr. RvVb/A/1718/1005 (rolnr. 1516/RvVb/0307/SA); RvVb 24 juli 2018, nr. RvVb/A/1718/1135 (rolnr. 1617/RvVb/0402/A01).

24 RvVb 10 juli 2018, nr. RvVb/A/1718/1087 (rolnr. 1617/RvVb/0362/SA).

rende partij zich een duidelijk beeld kunnen vormen van het project waarvoor melding werd gedaan. De verzoekende partij toont niet aan dat de verwerende partij, mede gelet op het eenvoudige karakter van de geplande werken, misleid zou zijn dan wel niet met de vereiste kennis van zaken en de nodige zorgvuldigheid over de melding hebben kunnen oordelen.²⁵

Artikel 4.7.14 VCRO en artikel 4.7.21 VCRO – Onvolledig aanvraagdossier – MOBER

Dit houdt in dat de verwerende partij in totaal 246 woongelegenheden vergunt, wat ook wordt bevestigd door de vergunde plannen.

De vraag of een MOBER vereist is, wordt evenwel niet bepaald door het aantal vergunde woongelegenheden. Artikel 16, 13°, a) van het Besluit Dossiersamenstelling is op dat punt duidelijk en koppelt de drempel voor het voegen van een MOBER aan het aantal aangevraagde woongelegenheden.

In het voorliggende geval blijkt zowel vooreerst uit de bestreden beslissing zelf, de eerdere vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen en het administratief dossier dat de aanvraag ontegensprekelijk meer dan 250 woongelegenheden als voorwerp had.

Zo stelt de bestreden beslissing uitdrukkelijk: (...)

Uit het voorgaande volgt dat de aanvraag wel degelijk betrekking heeft op meer dan 250 woongelegenheden. Een dergelijke aanvraag komt zonder de toevoeging van een MOBER aan het aanvraagdossier conform artikel 16, 13°, a) van het Besluit Dossiersamenstelling niet voor vergunning in aanmerking aangezien het aanvraagdossier niet als volledig kan beschouwd worden.

Op grond van artikel 4.7.14, §3 VCRO, in samenlezing met artikel 4.7.21, §1 VCRO komt het aan de verwerende partij toe, ook in graad van beroep, om desgevallend voor het eerst, vast te stellen dat een dossier onvolledig is.²⁶

Artikel 4.3.2 DABM – Project-mer-screeningsnota – Niet ter inzage bij openbaar onderzoek – Substantiële vormvereiste – Essentiële informatie om aanvraag correct te kunnen beoordelen

De project-mer-screening omvat essentiële informatie teneinde de aanvraag correct te kunnen inschatten.

Indien dergelijke project-mer-screeningsnota niet ter inzage van het publiek gelegd werd, werd aan het publiek, waaronder de verzoekende partij, de mogelijkheid ontnomen om op nuttige wijze en met kennis van zaken over de screeningsnota eventuele bezwaren te formuleren.

De omstandigheid dat de verzoekende partij geen enkele schending zou ingeroepen hebben die erop wijst dat de beslissing strijdig zou zijn met de project-mer-screeningsnota of dat er een wettelijke bepaling zou geschonden zijn bij het opmaken van de project-mer-screeningsnota of de vaststellingen die daaromtrent zijn gebeurd, doet daaraan geen afbreuk.²⁷

²⁵ RvVb 5 juni 2018, nr. RvVb/A/1718/0956 (rolnr. 1718/RvVb/0122/A).

²⁶ RvVb 26 juni 2018, nr. RvVb/A/1718/1045 (rolnr. 1516/RvVb/0283/A). Zie ook: RvVb 17 april 2018, nr. RvVb/A/1718/0765 (rolnr. 1516/RvVb/0724/A).

²⁷ RvVb 24 april 2018, nr. RvVb/A/1718/0793 (rolnr. 1617/RvVb/0038/A).

Onvolledigheid van het aanvraagdossier – College van burgemeester en schepenen als verzoekende partij – Verzuimd om uitspraak te doen in eerste aanleg

Dat (...) de deputatie in de reguliere administratieve procedure in beroep niet over de vergunningsaanvraag kan beschikken die slechts voor het eerst in de administratieve beroepsfase zou voldoen aan de in artikel 4.7.13 VCRO bedoelde nadere regelen inzake de opbouw van het aanvraagdossier, zonder dat eerst het college van burgemeester en schepenen erover uitspraak heeft gedaan, tenzij waarin het college van burgemeester en schepenen verzuimd heeft zich binnen de in deze bepaling gestelde termijn over de vergunningsaanvraag uit te spreken.

In casu staat vast dat de verzoekende partij geen uitspraak heeft gedaan binnen de decretale termijn, zodat zij haar recht heeft verzuimd om zich te beroepen op een gebrekkige dossiersamenstelling om zodoende zichzelf alsnog het recht te verschaffen een tweede termijn te verkrijgen.

Het komt de verzoekende partij evenmin toe de schending van de regelgeving van het openbaar onderzoek aan te vechten, in de mate dat derden mogelijk bezwaar hadden kunnen aantekenen, waarover zij zich had moeten kunnen uitspreken, nu blijkt dat tijdens het openbaar onderzoek veertig bezwaarschriften werden ingediend en de verzoekende partij de beslissingstermijn heeft laten voorbijgaan en aldus zelf verzuimd heeft uitspraak heeft gedaan over de ingediende bezwaren. De verzoekende partij toont overigens evenmin aan in welke mate zij als college van burgemeester en schepenen zelf rechtmatig zou kunnen opkomen ter verdediging van de belangen van derden.²⁸

1.2.2. Administratief beroep

1.2.2.1. Ontvankelijkheid administratief beroep

Artikel 4.7.19, §2 VCRO – Tijdigheid administratief beroep – Regelmatigheid van de aanplakking – Attest van aanplakking – Aanplakking afdoende zichtbaar en leesbaar vanop de openbare weg

Artikel 4.7.19, §2 VCRO bepaalt dat de aanplakking dient te gebeuren op de plaats waarop de vergunningsaanvraag betrekking heeft, waarbij in redelijkheid dient aangenomen te worden dat vermelde aanplakking zichtbaar en leesbaar dient te zijn vanaf de openbare weg.

De regelmatige (vanaf de openbare weg voldoende zichtbare en leesbare) aanplakking op de plaats waarop de vergunningsaanvraag betrekking heeft gedurende de voorgeschreven termijn van dertig dagen is van essentieel belang om de rechten van derde belanghebbenden te vrijwaren. Het betreft voor hen in beginsel de enige kennisgeving inzake het bestaan van een stedenbouwkundige vergunning, terwijl ze slechts beschikken over een vervaltermijn van dertig dagen om desgevallend administratief beroep in te stellen.

De memorie van toelichting van het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (Parl. St. VI. Parl., 2008-09, nr. 2011/1, p. 181) stelt dat indien de aanplakking niet of niet correct geschiedt, dit wordt "gesanctioneerd" door middel van de beroepstermijnenregeling. De sanctie op een onregelmatige aanplakking is dat de termijn van beroep geen aanvang neemt.

²⁸ RvVb 10 juli 2018, nr. RvVb/A/1718/1110 (rolnr. 1617/RvVb/0463/A).

In zoverre de verzoekende partij als aanvrager van de vergunning de vaststelling in de bestreden beslissing van de onregelmatigheid van de aanplakking betwist, draagt zij in beginsel de bewijslast terzake. Zij moet aantonen, dan wel aannemelijk maken, dat de aanplakking door haar als aanvrager correct werd uitgevoerd in overeenstemming met artikel 4.7.19, §2, eerste lid VCRO.

Het attest van aanplakking vormt een belangrijk bewijsmiddel om de datum van aanplakking aan te tonen, maar deze datum kan desgevallend ook worden aangetoond dan wel worden betwist met andere bewijsmiddelen, die door verwerende partij moeten worden geëvalueerd.²⁹

Artikel 4.7.19, §2 VCRO en artikel 59 OVB – Aanplakking – Geen bijkomende formele vereisten

Wanneer de verzoekende partij, als derde-belanghebbende, de (regelmatige) aanplakking betwist, en daarmee dus ook de startdatum van haar beroepstermijn, draagt zij in beginsel de bewijslast. Zij moet aantonen dan wel aannemelijk maken dat de aanplakking door de aanvrager niet gebeurde overeenkomstig artikel 4.7.19, §2 VCRO. Zij moet daarbij concrete elementen aanvoeren die wijzen op het ontbreken van een (regelmatige) aanplakking of wijzen op een onregelmatig attest van aanplakking. De loutere bewering dat er geen sprake was van een (regelmatige) aanplakking, volstaat niet (cf. *mutatis mutandis* bij het instellen van een administratief beroep: *Parl. St.* VI. Parl., 2008-2009, stuk 2011/1, p. 188, nr. 577).

Sinds het arrest van het Grondwettelijk Hof van 27 januari 2011 (nr. 8/2011) kan niet ernstig meer worden betwist dat de beroepstermijn ingaat de dag na de startdatum van aanplakking. Bovendien wordt met betrekking tot de aanplakking als vorm van bekendmaking van vergunningsbeslissingen overwogen dat dit een geschikte vorm van bekendmaking is, mede omwille van het feit dat de gemeentelijke overheid dient te waken en te attesteren over de aanplakking.

Het attest van aanplakking vormt een belangrijk bewijsmiddel om de datum van aanplakking aan te tonen, maar deze datum kan desgevallend ook worden aangetoond dan wel worden betwist met andere bewijsmiddelen, die moeten worden geëvalueerd.

Tot zolang de Vlaamse regering geen aanvullende inhoudelijke of vormelijke vereisten heeft opgelegd waaraan de aanplakking moet voldoen, kan enkel rekening gehouden worden met artikel 4.7.19, §2 VCRO. De bestreden beslissing heeft geen betrekking op een omgevingsvergunning, zodat de verzoekende partij niet nuttig kan verwijzen naar artikel 59 OGVB. Uit de voorbereidende werken van het OGVB blijkt alleszins niet dat deze bepaling zou moeten worden opgevat als een codificatie van reeds bestaande vereisten.³⁰

Ontvankelijkheid administratief beroep – Laattijdig administratief beroep – Termijnberekening – Geen verplaatsing naar eerstvolgende werkdag

Het is op grond van het suppletief geldende artikel 53, tweede lid van het Gerechtelijk Wetboek dat, vóór de inwerkingtreding van artikel 5 van het Procedurebesluit, de vervalddag voor het instellen van beroep bij de Raad in voorkomend geval naar de eerstvolgende werkdag verplaatst werd. Die bepaling is niet van toepassing op de administratieve beroepsprocedure bij de deputatie. Het instellen van een administratief beroep bij de deputatie is geen proceshandeling in de zin van artikel 48 van het Gerechtelijk Wetboek.

Zoals het Grondwettelijk Hof in het voormeld arrest nummer 99/2015 van 2 juli 2015 ook in herinnering gebracht heeft, bestaat er evenmin een algemeen rechtsbeginsel op grond waarvan een beroepstermijn die op een zaterdag, zondag of wettelijke feestdag verstrijkt tot de eerstvolgende werkdag verlengd wordt.³¹

29 RvVb 13 februari 2018, nr. RvVb/A/1718/0536 (rolnr. 1516/RvVb/0684/A).

30 RvVb 9 januari 2018, nr. RvVb/A/1718/0391 (rolnr. 1617/RvVb/0181/A). Zie ook: RvVb 20 februari 2018, nr. RvVb/A/1718/0565 (rolnr. 1516/RvVb/0764/A); RvVb 21 augustus 2018, nr. RvVb/A/1718/1180 (rolnr. 1617/RvVb/0585/A).

31 RvVb 21 november 2017, nr. RvVb/A/1718/0271 (rolnr. 1516/RvVb/0451/A).

1.2.2.2. Bevoegdheid deputatie

Artikel 4.7.18, §1 VCRO en artikel 4.7.21 VCRO – Bevoegdheid deputatie – Beslissing CBS na het verstrijken van de beslissingstermijn van 105 dagen – Onbevoegdheid CBS – Geen devolutieve werking

De verwerende partij erkent in haar antwoordnota dat het college van burgemeester en schepenen laattijdig heeft beslist en dat de aanvraag moet geacht te zijn afgewezen. Zij meent evenwel dat zij op grond van het devolutief karakter dat kleeft aan het administratief beroep, gerechtigd was om de aanvraag in volledigheid te beoordelen.

Zoals reeds gesteld heeft de aanvrager enkel administratief beroep aangetekend tegen de laattijdige uitdrukkelijk genomen beslissing van het (op dat ogenblik onbevoegd) college van burgemeester en schepenen en niet tegen de stilzwijgende weigeringsbeslissing ingevolge artikel 4.7.18, §2 VCRO die trouwens niet aan de aanvrager werd betekend.

Gelet op de strikte bepalingen met betrekking tot het overschrijden van een vervaltermijn in hoofde van een bestuursorgaan zetelend in eerste administratieve aanleg, kan de devolutieve werking van een administratief beroep tegen een laattijdige beslissing genomen door een onbevoegd bestuursorgaan in eerste administratieve aanleg niet zover reiken dat de verwerende partij de aanvraag opnieuw in volledigheid zou onderzoeken. De verwerende partij kon enkel vaststellen dat het college, na het verstrijken van haar beslissingstermijn, onbevoegdheid was om te beslissen over de aanvraag. De verwerende partij kon de aanvraag niet zelf beoordelen aangezien het administratief beroep niet gericht was tegen de stilzwijgende weigering maar uitsluitend tegen de laattijdige beslissing van het college.³²

Artikel 4.7.23, §2 VCRO – Intrekking doet geen afbreuk aan lopende vervaltermijn – Overschrijding beslissingstermijn

De bestreden beslissing van 19 maart 2015 omvat zowel de intrekking door verwerende partij van haar (tijdige) uitdrukkelijke vergunningsbeslissing van 5 februari 2015 houdende weigering van de vergunning, als de beslissing om (alsnog) een stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

De beslissing tot intrekking door verwerende partij van haar initiële vergunningsbeslissing van 5 februari 2015 doet geen afbreuk aan de lopende vervaltermijn overeenkomstig geciteerd artikel 4.7.23, §2 VCRO. Op basis hiervan had verwerende partij haar bevoegdheid om te 'beslissen' omtrent het door verzoekende partijen ingestelde administratief beroep (op 19 maart 2015) reeds uitgeput. Zij vermocht (op dat ogenblik) van rechtswege niet langer om een (nieuwe) uitdrukkelijke beslissing te nemen omtrent het ingestelde beroep, dat (alsdan) werd geacht te zijn afgewezen, zodat zij verzoekende partijen (overeenkomstig artikel 4.7.23, §3, lid 1 VCRO) enkel nog in kennis kon stellen van de (nieuwe) stilzwijgende beslissing. In die optiek is de bestreden beslissing aangetast door bevoegdheidsoverschrijding, en dient ze op basis van het ambtshalve middel te worden vernietigd.³³

32 RvVb 21 november 2017, nr. RvVb/A/1718/0241 (rolnr. 1516/RvVb/0429/SA). Cassatie verworpen bij arrest RvS 28 juni 2018, nr. 242.008.

33 RvVb 5 december 2017, nr. RvVb/A/1718/0318 (rolnr. RvVb/1415/0541/A/0521).

Artikel 4.2.1 VCRO – Vergunningsplicht – Bevoegdheidsoverschrijding

Aangezien de Raad vaststelt dat voor de aangevraagde handelingen geen stedenbouwkundige vergunningsplicht geldt, dient eveneens te worden vastgesteld dat de verwerende partij ten onrechte, namelijk buiten haar bevoegdheid om, een vergunning heeft verleend aan de tussenkomende partij. Bijgevolg is de bestreden beslissing aangetast door bevoegdheidsoverschrijding en moet zij om die reden worden vernietigd.³⁴

Artikel 4.2.14 VCRO vs. artikel 5.1.3 VCRO – Bevoegdheidsoverschrijding deputatie – Vermoeden van vergunning – Louter declaratief

Hoewel het op de eerste plaats de aanvrager is die het voorwerp van zijn aanvraag afbakt, komt het nadien aan de vergunningverlenende overheid toe om uit te maken wat het werkelijke voorwerp is van die aanvraag. In de bestreden beslissing wordt evenwel niet gemotiveerd in welke zin het voorwerp van de aanvraag verder zou reiken dan de loutere beoordeling van het vergund geacht karakter van de eerder doorgevoerde functiewijziging op het gelijkvloers.

De aanvraag die aan de verwerende partij werd voorgelegd, bestaat er dan ook in essentie in een declaratieve beslissing uit te lokken over het vergund geacht karakter van de functiewijziging op het gelijkvloers. Die aanvraag, ingediend door de verzoekende partij, is evenwel zonder voorwerp. Een vergunningsaanvraag bestaat er namelijk in om op een rechtsverlenende rechtshandeling aan te sturen. Een vergunning is rechtsverlenend in die zin dat de aanvrager daaraan het recht ontleent om, bij de uitvoering van die vergunning, niet langer met het daartoe vooraf, in het algemeen belang, ingestelde verbod te worden geconfronteerd.

Aangezien de verzoekende partij uitsluitend de erkenning van het vergund geacht karakter van de functiewijziging en daaraan gekoppelde toename met een woongelegenheden op het gelijkvloers nastreefde, kwam het haar toe om de opname van haar onroerend goed in het vergunningenregister tot dat beloop na te streven op grond van artikel 5.1.3 VCRO.

Door de ingediende aanvraag, kennelijk bij gebrek aan voorwerp en gelet op het bestaan van het instrument van het vergunningenregister, niet zonder voorwerp te verklaren en in tegendeel de vergunbaarheid van andere constructieve ingrepen welke niet besloten liggen in het voorwerp van de aanvraag, te beoordelen, heeft de verwerende partij zich schuldig gemaakt aan machtsoverschrijding.³⁵

1.2.3. Beginselen van behoorlijk bestuur

Artikel 4.7.26, §4, eerste lid, 2°, c) VCRO en onpartijdigheidsbeginsel – Cumul van functies – bestuurders AGB en schepenen CBS – Geen objectieve elementen van partijdigheid

Om de schending van de structurele onpartijdigheid van een bestuursorgaan aannemelijk te maken moet die schending objectief gerechtvaardigd zijn, rekening houdend met de concrete, feitelijke elementen van de zaak. De bewijslast hiertoe ligt bij de verzoekende partijen. De schending van het onpartijdigheidsbeginsel kan echter slechts tot de vernietiging van de bestreden beslissing leiden voor zover de eigen aard, meer bepaald de specifieke structuur van het bestuur, de toepassing van het genoemde beginsel niet onmogelijk maakt en voor zover de toepassing ervan de totstandkoming van regelmatige beslissingen niet verhindert.

34 RvVb 5 december 2017, nr. RvVb/A/1718/0310 (rolnr. 1516/RvVb/0190/A). Zie ook: RvVb 21 november 2017, nr. RvVb/A/1718/0242 (rolnr. 1516/RvVb/0490/A).

35 RvVb 6 februari 2018, nr. RvVb A/1718/0515 (rolnr. 1516/RvVb/0739/A). Zie ook: RvVb 17 april 2018, nr. RvVb/A/1718/0783 (rolnr. 1617/RvVb/0143/A).

De enkele vaststelling van een samenloop van functies in hoofde van bepaalde leden van het schepencollege van de Stad Antwerpen is hiertoe niet voldoende. De verzoekende partijen maken niet aannemelijk aan de hand van concrete en objectief gewettigde aanwijzingen dat de betrokken schepenen niet langer met de vereiste afstandelijkheid en onpartijdigheid als leden van het schepencollege over de aanvraag advies konden uitbrengen.³⁶

Onpartijdigheidsbeginsel – Belangenvermenging in hoofde van gedeputeerde – Verklaringen gedeputeerde in voortraject wijzen op partijdigheid – Deelname aan voorbeslissing vitiëert eindbeslissing

Het onpartijdigheidsbeginsel, voor zover van toepassing op de deputatie als orgaan van actief bestuur, waarborgt zowel de persoonlijke onpartijdigheid van de leden van de deputatie die een beslissing neemt, als de structurele onpartijdigheid van de deputatie op het vlak van de organisatie ervan, het verloop van de procedure en het tot stand komen van haar beslissingen.

In het geval van een collegiale beslissing, hier het geval op grond van het geciteerd artikel 53, kan de schending van het onpartijdigheidsbeginsel slechts tot vernietiging leiden voor zover de specifieke structuur van de deputatie de toepassing van het genoemde beginsel niet onmogelijk maakt. Er is sprake van een aantasting van de onpartijdigheidsplicht indien er concrete en precieze feiten worden aangevoerd waardoor redelijke twijfels rijzen omtrent de partijdigheid van één van de gedeputeerden én wanneer anderszijds uit de omstandigheden van de zaak blijkt dat de partijdigheid van deze gedeputeerde de collegiale besluitvorming heeft kunnen beïnvloeden.

(...)

In het licht van voorgaande overwegingen en vaststellingen, kan in redelijkheid niet worden betwist dat de heer V., gezien zijn fysieke aanwezigheid als gedeputeerde bevoegd voor leefmilieu bij de bespreking van 13 augustus 2015 waarop “princiepelijk standpunt” werd ingenomen, betrokken was bij de voorbereiding van de collegiale beslissing van de verwerende partij op 27 augustus 2015.

Evenmin kan bezwaarlijk worden betwist dat de heer V. in zijn hoedanigheid van gemeenteraadslid en gedeputeerde met een schriftelijk publiek “voorstel”, gezien de aard van de verklaringen hierin, een subjectieve partijdigheid ten opzichte van de aanvraag van verzoekende partij heeft doen blijken tussen de bespreking van het dossier op 13 augustus 2015 en de collegiale besluitvorming op 27 augustus 2015.

De essentie van het voorgaande is dat de beïnvloeding van de collegiale besluitvorming van de verwerende partij reeds heeft plaatsgevonden vóór de definitieve beslissing tot weigering van de vergunning op 27 augustus 2017. Minstens was reeds voorafgaand aan deze collegiale beslissing een schijn van partijdigheid gewekt.

Het is irrelevant dat de heer V. niet aanwezig was bij het nemen van de weigeringsbeslissing op 27 augustus 2015. Er kan gegeven de concrete omstandigheden van het dossier immers niet zonder gereede twijfel worden vastgesteld dat de collegiale besluitvorming niet werd beïnvloed.³⁷

³⁶ RvVb 5 september 2017, nr. RvVb/A/1718/0019 (rolnr. RvVb/1415/0691/SA/0676)

³⁷ RvVb 5 december 2017, nr. RvVb/A/1718/0295 (rolnr. 1516/RvVb/0073/A).

Artikel 4.7.23 VCRO vs. artikel 4.7.26 VCRO – Reguliere vs. bijzondere procedure – Hoorplicht – Verwijzing naar GwH 15 juni 2017 (nr. 73/2017) – Hoorplicht bij herstelbeslissing na vernietigingsarrest – Vernietigingsarrest RvVb als nieuw element

Het Grondwettelijk Hof oordeelde onder meer als volgt in het arrest nr. 73/2017 van 15 juni 2017: (...)

In het aangehaald arrest wordt het recht om te worden gehoord beschouwd als een beginsel van behoorlijk bestuur dat toepassing dient te vinden indien met toepassing van de bijzondere procedure een nieuwe vergunning wordt verleend nadat een eerdere vergunning werd vernietigd. Er wordt aangenomen dat een beroepsindienaar op ernstige wijze in zijn belangen kan worden geraakt door de nieuwe vergunning (lees: de bestreden beslissing), dat een vernietigingsarrest van de Raad een nieuw element vormt waarmee de vergunningverlenende overheid rekening dient te houden bij het nemen van de bestreden beslissing en dat de vergunningverlenende overheid de beroepsindienaar de gelegenheid dient te bieden, wanneer zij in de procedure tot het verlenen van een nieuwe vergunning niet in een nieuw openbaar onderzoek voorziet, zoals ten dezen het geval, zijn standpunt inzake de gevolgen van het vernietigingsarrest uiteen te zetten.

(...)

Het vernietigingsarrest noodzaakt, zoals de verzoekende partijen overigens ook aanvoeren in de uiteenzetting van het middel in het verzoekschrift, een heroverweging door de verwerende partij, waarbij, zoals aangegeven in het arrest van het Grondwettelijk Hof, het vernietigingsarrest een nieuw element vormt waarmee de vergunningverlenende overheid rekening zal dienen te houden en waarover de beroepsindienaar de gelegenheid moet krijgen om in de procedure tot het verlenen van een nieuwe vergunning, ingeval die niet in een nieuw openbaar onderzoek voorziet, zijn standpunt inzake de gevolgen van het vernietigingsarrest uiteen te zetten.

De conclusie van het voorgaande is dat het zesde middel gegrond is in de mate dat de verzoekende partijen niet werden gehoord na het vernietigingsarrest van 23 juli 2013, ondanks het feit dat ze de verwerende partij uitdrukkelijk hadden verzocht om te worden gehoord.³⁸

Hoorplicht als beginsel van behoorlijk bestuur – Registratiebeslissing – Hoorplicht niet van toepassing – Geen maatregel op basis van persoonlijk gedrag van de betrokkene

Volgens het beginsel van behoorlijk bestuur van de hoorplicht kan een overheid tegen niemand een ernstige maatregel treffen die gebaseerd is op zijn persoonlijk gedrag en van aard is zijn belangen zwaar aan te tasten, zonder de betrokkene vooraf de gelegenheid te bieden zijn standpunt op nuttige wijze te doen kennen aan deze overheid.

Om zich op de hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur te kunnen beroepen, moet dan ook blijken dat de overheid een beslissing nam die gesteund is op het persoonlijk gedrag van de betrokkene. Dit is *in casu* niet het geval. De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing immers louter de correcte kadastrale gegevens vast en beslist dat de chalet het vermoeden van vergunning uit artikel 4.2.14, §2 VCRO niet kan genieten omdat er conform artikel 4.2.14, §4 VCRO een definitieve gerechtelijke uitspraak voorhanden is die het vergund karakter van de chalet tegensprekt. De bestreden beslissing is dan ook niet genomen op grond van het persoonlijke gedrag van de verzoekende partij.³⁹

38 RvVb 5 december 2017, nr. RvVb/A/1718/0301 (rolnr. 1314/0234/A/4/0182). Zie ook: RvVb 10 oktober 2017, nr. RvVb/A/1718/0137 (rolnr. 1516/RvVb/0615/A).

39 RvVb 20 maart 2018, nr. RvVb/A/1718/0683 (rolnr. 1617/RvVb/0022/A).

Artikel 4.7.23, §2, tweede lid VCRO – Stilzwijgende afwijzingsbeslissing – Materiële motiveringsplicht

Omdat de verwerende partij geen beslissing binnen de vervaltermijn van drie maanden genomen heeft, wordt het administratief beroep van de verzoekende partij met toepassing van artikel 4.7.23, §2, tweede lid VCRO geacht te zijn afgewezen.

Op fictieve, impliciete beslissingen is de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen niet van toepassing. (...)

Op stilzwijgende vergunningsbeslissingen is wel het ongeschreven beginsel van behoorlijk bestuur van de materiële motiveringsplicht van toepassing, dat vereist dat de beslissing steunt op in rechte en in feite aanvaardbare motieven. Het bestaan van die motieven mag blijken uit het administratief dossier. Het dossier moet op eenduidige wijze toelaten te beoordelen op welke gronden het administratief beroep tegen de in eerste administratieve aanleg genomen weigeringsbeslissing, in weerwil van de door de verzoekende partij in de vergunningsprocedure aangevoerde argumenten, door de bestreden beslissing niet ingewilligd werd.

(...)

De verzoekende partij laat in het verzoekschrift in het ongewisse welke argumentatie in de vergunningsprocedure onbeantwoord gelaten zou zijn.⁴⁰

1.3. Beoordelingsgronden

1.3.1. Beoordeling goede ruimtelijke ordening

Artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° VCRO – Beoordeling goede RO – Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen – Stedelijk subsidieprogramma – Geen betrekking op criteria goede RO – Onvoldoende duidelijk, concreet en kenbaar

Anders dan wat de verwerende partij in de bestreden beslissing overweegt kan het project 'creatief Rabot' niet beschouwd worden als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling in de zin van artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° VCRO. De in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° VCRO bedoelde 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' hebben immers betrekking op een of meerdere van de in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO opgesomde criteria en aandachtspunten.

(...)

'Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' veronderstellen een duidelijk, concreet en kenbaar (ruimtelijk) beleid met betrekking tot een of meerdere van de in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO opgesomde criteria en aandachtspunten. Een louter financieel subsidieprogramma waarmee de stad ondernemers uit de creatieve sector in een bepaalde wijk wenst aan te trekken, vertolkt geen concreet en kenbaar (ruimtelijk) beleid met betrekking tot de aandachtspunten van artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO.

De verwerende partij kon de aanvraag dan ook niet op goede gronden weigeren door te wijzen op een 'evolutie die dient bijgestuurd te worden' en het project 'creatief Rabot' en diende de aanvraag te beoordelen rekening houdend met de in de omgeving bestaande toestand.⁴¹

40 RvVb 12 juni 2018, nr. RvVb/A/1718/1000 (rolnr. 1516/RvVb/0445/A). Zie ook: RvVb 12 december 2017, nr. RvVb/A/1718/0325 (rolnr. 1516/RvVb/0537/A); RvVb 6 maart 2018, nr. RvVb/A/1718/0604 (rolnr. 1516/RvVb/0486/A).

41 RvVb 13 februari 2018, nr. RvVb/A/1718/0535 (rolnr. 1516/RvVb/0682/A). Zie ook: RvVb 26 juni 2018, nr. RvVb/A/1718/1056 (rolnr. 1617/RvVb/0145/A).

Artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 3° VCRO – Stedenbouwkundige voorschriften bouwverordening – Geen criteria van goede ruimtelijke ordening – Bouwverordening heeft andere finaliteit

In overeenstemming met artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 3° VCRO worden de stedenbouwkundige voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan of van een gemeentelijk plan van aanleg, of de voorschriften van een verkavelingsvergunning geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven, voor zover die voorschriften de in punt 1° van die bepaling vermelde aandachtspunten regelen en behandelen.

(...)

De stedenbouwkundige voorschriften van de bouwverordening hebben bindende en verordenende kracht, en behoren tot het wettelijk beoordelingskader van de bouwaanvraag. Anders dan de verwerende en de tussenkomende partij dat evenwel zien, worden die voorschriften niet met toepassing van artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 3° VCRO geacht de goede ruimtelijke ordening te vertolken. Die bepaling heeft het over “een ruimtelijk uitvoeringsplan, een gemeentelijk plan van aanleg of een verkavelingsvergunning”. Een stedenbouwkundige verordening of bouwverordening figureert niet in die opsomming. De gelijkstelling die de verwerende en de tussenkomende partij met een bouwverordening maken, gaat in tegen de tekst van artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 3° VCRO. Ook in de parlementaire voorbereiding van die bepaling wordt er consequent van “een gedetailleerd bestemmingsplan (een RUP of een gemeentelijk plan van aanleg) of een verkavelingsvergunning” gesproken (memorie van toelichting, *Parl. St.*, VI. Parl., 2008-09, nr. 2011/1, 126).⁴²

Artikel 4.3.1, §1 VCRO – Beoordeling goede ruimtelijke ordening – 15 jaar oude verkaveling als weigeringsgrond – Toets aan bestaande toestand geldt onverkort

De bestreden beslissing verleent met betrekking tot lot 6 een vergunning voor het wijzigen van de verkavelingsvergunning. Met name wordt de inplantingsplaats van de carport gewijzigd van de linker naar de rechter zijde van de woning, en dit tot op 0,4 meter van de rechter perceelgrens.

(...)

De Raad kan zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van het vergunningverlenend bestuursorgaan. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is de Raad wel bevoegd om na te gaan of het vergunningverlenend bestuursorgaan de haar toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

Bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening zal de verwerende partij bovendien moeten rekening houden met de voor het dossier relevante in de omgeving bestaande toestand, rekening houdend met de specifieke gegevens van het dossier en met de aandachtspunten en criteria uit artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO die, voor zover noodzakelijk en relevant, voor het aangevraagde onderzocht moeten worden.

(...)

In haar antwoordnota maakt de verwerende partij melding van de wijziging van artikel 4.3.1 VCRO naar aanleiding van de zogenaamde ‘Codextrein’ waarbij een verkaveling van meer dan vijftien jaar oud op zich geen weigeringsgrond meer kan zijn, zodat een eventuele vernietiging van de bestreden beslissing geen nut meer zou hebben gezien de aanvraag niet meer zal moeten getoetst worden aan de verkaveling van 21 augustus 2002.

42 RvVb 19 september 2017, nr. RvVb/A/1718/0081 (rolnr. RvVb/1415/0416/A/0398). Zie ook: RvVb 7 november 2017, nr. RvVb/A/1718/0197 (rolnr. 1516/RvVb/0276/A).

De Raad merkt op de *suggestie* van de verwerende partij enigszins voorbarig moet genoemd worden. Niet alleen betreft het voorwerp van de aanvraag, en bij uitbreiding van de bestreden beslissing, het wijzigen van de verkavelingsvergunning en niet het vergunnen van een carport. Er dient bovendien opgemerkt te worden dat de bedoelde wijziging van artikel 4.3.1 VCRO de verwerende partij niet ontslaat van de op haar rustende verplichting het aangevraagde, in deze de wijziging van een verkavelingsvergunning, nog altijd dient te toetsen aan de eisen van de goede ruimtelijke ordening in het algemeen en aan de in de omgeving bestaande toestand in het bijzonder.⁴³

1.3.2. Stedenbouwkundige voorschriften

1.3.2.1. Voorschriften gewestplan

Artikel 11.4.1 Inrichtingsbesluit en artikel 4.4.8/2 VCRO – Stal voor hobbydieren in agrarisch gebied – Geen landbouwbedrijf

Stallen die enkel in functie staan van het houden van weidedieren als hobby, zoals de aangevraagde stallen, kunnen niet worden beschouwd als constructies die bestemd zijn voor landbouw in de ruime zin. De te regulariseren stallen zijn dus in strijd met de geldende verordenende bestemmingsvoorschriften zoals bepaald in artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit.

(...)

De verwerende partij kan niet gevolgd waar zij stelt dat het houden van weidedieren als hobby louter omwille van de toepasbaarheid van omzendbrief RO/2002/01 toch met agrarisch gebied te verenigen is. De verzoekende partij betoogt terecht dat de omzendbrief niet tegen de duidelijke tekst van artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit in kan werken.

Op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing was het decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving (de zogenaamde Codextrein), op 20 december 2017 gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad, dat in artikel 4.4.8/2 VCRO een hoofding 'stallen voor weidedieren' invoegt en evident wel verordenende kracht heeft, nog niet van kracht en kon het – als zou blijken dat de aldaar gestelde voorwaarden vervuld zijn – alsnog geen rechtsgrond voor vergunningverlening bieden.⁴⁴

Artikel 11.41. Inrichtingsbesluit en artikel 4.3.6 VCRO – Tweede bedrijfswoning

Artikel 4.3.6 VCRO, zoals dat gold op het ogenblik van het nemen van de bestreden beslissing, bevat enkel een volumebeperking voor het bouwen of uitbreiden van een bedrijfswoning bij een bedrijf in een daartoe geschikt bestemmingsgebied. Uit deze bepaling volgt geen uitdrukkelijk verbod om een tweede afzonderlijke bedrijfswoning in agrarisch gebied te vergunnen. Deze bepaling gaat dan ook niet zover dat de overheid bij de beoordeling van een tweede exploitantenwoning zou moeten nagaan of het niet mogelijk is om binnen de reeds bestaande bedrijfswoning in ruimte te voorzien voor een tweede woonegelegenheid, binnen de volumenorm van 1.250 m³.

De verzoekende partij wijst verder op een toekomstige decreetswijziging, met name artikel 50 van het ontwerp van decreet houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving dat voorziet in het toevoegen van een tweede lid aan artikel 4.3.6 VCRO dat luidt als volgt:

43 RvVb 22 mei 2018, nr. RvVb/A/1718/0883 (rolnr. 1617/RvVb/0199/SA).

44 RvVb 3 juli 2018, nr. RvVb/A/1718/1077 (rolnr. 1617/RvVb/0356/A). Zie ook: RvVb 6 maart 2018, nr. RvVb/A/1718/0616 (rolnr. 1516/RvVb/0723/A).

“Een vergunning wordt geweigerd als de aanvraag betrekking heeft op het oprichten van een tweede of een bijkomende, vrijstaande bedrijfswoning bij eenzelfde bedrijf.”

Zij meent dat uit artikel 50 van het ontwerpdecreet de intentie van de decreetgever blijkt, met name dat het voorzien van twee bedrijfswoningen in geval van bewoning door meer dan één met het bedrijf verbonden gezinnen, uitdrukkelijk is uitgesloten.

Met de tussenkomende partijen dient vastgesteld te worden dat het ontwerpdecreet geen rechtsgrondslag kan vormen voor de bestreden beslissing. De omstandigheid dat er een ontwerpdecreet is dat een tweede lid wenst toe te voegen aan artikel 4.3.6 VCRO, doet geen afbreuk aan de vaststelling dat uit artikel 4.3.6 VCRO, zoals het gold op het moment van de aanvraag en het nemen van de bestreden beslissing, geen uitdrukkelijk verbod volgt om een tweede afzonderlijke bedrijfswoning in agrarisch gebied te vergunnen.

Ingevolge artikel 60 van het decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, is dit tweede lid toegevoegd aan artikel 4.3.6 VCRO. Uit artikel 227 van voormeld decreet volgt echter dat de gewijzigde bepaling van toepassing zal zijn op aanvragen die worden ingediend vanaf 30 december 2017. De verzoekende partij kan zich in onderhavige procedure aldus nog niet op deze gewijzigde bepaling beroepen.⁴⁵

Artikel 15.6.4.1 Inrichtingsbesluit en artikel 5.7.1 VCRO – Landschappelijk waardevol agrarisch gebied – Groenscherm

Artikel 15.6.4.1 Inrichtingsbesluit laat geen ruimte voor een evolutieve benadering van een ‘landschappelijk waardevol agrarisch gebied’ anders dan de bestaande toestand: de beoordeling van het esthetische criterium is beperkt tot de vraag of de aanvraag al dan niet de schoonheidswaarde van het landschap aantast. (...)

Anders dan hoe de verzoekende partij dat ziet betekent het enkele gegeven dat de aanvraag de aanleg van een groenscherm omvat op zich niet dat het landschappelijk waardevolle karakter van de omgeving bedreigd wordt door de aanvraag. Uit de bestreden beslissing blijkt overigens duidelijk dat het groenscherm enkel dient om het karakter van de hoeve te behouden en dat het bijgevolg niet wordt aangeplant of aangevraagd om het gebouw te camoufleren.

Artikel 5.7.1, §3 VCRO bepaalt bovendien: (...)

De verwerende partij zal bijgevolg, na gebeurlijke vernietiging, met bovengenoemde bepaling moeten rekening houden in die zin dat het opleggen van een groenscherm op zich niet impliceert dat de schoonheidswaarde van het landschap wordt geschaad.

De verzoekende partij merkt in dit verband wel terecht op dat de verwijzing naar het groenscherm *in casu* evenmin kan volstaan om tot de inpasbaarheid van het project in het landschappelijk waardevolle gebied te besluiten, nu, zoals de verwerende partij dat in de bestreden beslissing zelf erkent, het open karakter juist de schoonheidswaarde van het landschap uitmaakt.⁴⁶

⁴⁵ RvVb 3 april 2018, nr. RvVb/A/1718/0725 (rolnr. 1516/RvVb/0829/A).

⁴⁶ RvVb 22 mei 2018, nr. RvVb/A/1718/0889 (rolnr. 1617/RvVb/0350/A). Zie ook: RvVb 19 juni 2018, nr. RvVb/A/1718/1012 (rolnr. 1516/RvVb/0005/SA).

Artikel 15.6.4.1 Inrichtingsbesluit en artikel 5.7.1 VCRO – Landschappelijk waardevol agrarisch gebied – Clustering

Dat zelfs mocht er sprake zijn van de aanwezigheid van clusters van bedrijfscomplexen of verspreide bebouwing of de aanwezigheid van lijninfrastructuur binnen het landschappelijk waardevol gebied, het nog steeds zo is dat dit weliswaar relevante feitelijke gegevens zijn die op een wettige wijze bij de beoordeling kunnen worden betrokken maar niettemin het gebeurlijk in het verlengde van die feitelijke bestaande toestand reeds aangetaste karakter van de omgeving evident geen grond kan zijn om het landschappelijk waardevolle karakter van het betrokken agrarisch gebied nog verder aan te tasten. Evenmin kan een dergelijke aantasting wettig ingeroepen worden om de verenigbaarheid met de schoonheidswaarde van het landschap te verantwoorden.

Het vergunningverlenend bestuursorgaan dat, met het oog op een vergunningsweigering of –verlening, naast het louter feitelijke terugvalt op de in de omgeving bestaande clustering van bedrijfscomplexen of verspreide bebouwing of aanwezigheid van lijninfrastructuur, dient uitdrukkelijk te motiveren in welke zin er in dat verband al dan niet sprake is van een aantasting van het landschap dan wel in welke mate die elementen irrelevant zijn gelet op hun ligging in een ander bestemmingsgebied. De aanwezigheid van reeds bestaande bebouwing in het betrokken landschappelijk waardevol gebied als relevant feitelijk gegeven betekent immers niet automatisch dat de schoonheidswaarde van het landschap niet verder zou moeten beschermd worden. De toets aan het esthetisch criterium blijft onverkort gelden. Een tegengesteld oordeel zou ingaan tegen de essentie van de evenzeer toekomstgerichte overdruk als landschappelijk waardevol gebied.⁴⁷

1.3.2.2. Afwijking stedenbouwkundige voorschriften

Artikel 4.4.1, §1 VCRO – ‘Interne’ afwijkingen – Beperkte planafwijkingen en voorschriften verordening

Artikel 4.4.1, §1 VCRO verplicht het vergunningverlenend bestuursorgaan om de essentiële keuzes van de planoverheid of de auteur van de stedenbouwkundige verordening te eerbiedigen. De toepassing van die bepaling is aan de orde voor zover de aanvraag niet beantwoordt aan de voorschriften van het plan of de stedenbouwkundige verordening, met andere woorden volgens het plan of de verordening niet vergund kan worden. Daarvan te onderscheiden is een afwijking in een vergunning die steunt op een afwijkingsregeling in het plan of de verordening zelf.

Voor zover de toepassingsvoorwaarden van een dergelijke afwijkingsregeling vervuld zijn, berust de afwijking op een keuze van de bevoegde overheid zelf, blijft de aanvraag binnen de contouren van het plan of de verordening en kan zij worden vergund zonder dat artikel 4.4.1, §1 VCRO toegepast moet worden. Artikel 4.4.1, §1 VCRO kan als rechtsgrond voor een afwijking worden overwogen als het plan of de verordening niet in een eigen afwijkingsregeling voorziet of als de toepassingsvoorwaarden daarvan niet vervuld zijn.⁴⁸

Artikel 4.4.1 VCRO – Beperkte afwijking – Parkeernorm RUP – Geen afwijking mogelijk – Essentieel gegeven

Er wordt vastgesteld dat het inrichtingsvoorschrift in geciteerd artikel 2.2 van het GRUP inzake de minimumparkeergelegenheid op eigen terrein geen betrekking heeft op “*perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen*”, zodat hierop in beginsel evenmin

⁴⁷ RvVb 19 juni 2018, nr. RvVb/A/1718/1008 (rolnr. 1617/RvVb/0279/SA).

⁴⁸ RvVb 12 juni 2018, nr. RvVb/A/1718/0974 (rolnr. 1617/RvVb/0791/A). Zie ook: RvVb 9 januari 2018, nr. A/1718/0434 (rolnr. RvVb/1415/0707/A/0690).

beperkte afwijkingen kunnen worden toegestaan overeenkomstig artikel 4.4.1, §1, lid 1 VCRO. Hoewel het betreffende inrichtingsvoorschrift ook geen betrekking heeft op (niet limitatief) “*de bestemming, de maximaal mogelijke vloerterreinindex en het aantal bouwlagen*”, waarop overeenkomstig artikel 4.4.1, §1, lid 2 VCRO (hoe dan ook) geen afwijkingen kunnen worden toegestaan, kan hieruit (in het licht van de voorbereidende werken bij deze bepaling) niet worden afgeleid dat een beperkte afwijking inzake het minimum aantal parkeerplaatsen per woonegelegenheid in een meergezinswoning toch mogelijk is.

(...)

Uit de bestreden beslissing blijkt overigens niet dat verwerende partij afdoende onderzocht (en motiveerde) of de beoogde afwijking van aard is om afbreuk te doen aan de essentiële gegevens en de algemene strekking van het GRUP, terwijl dit nochtans noodzakelijk is bij de beoordeling van het al dan niet beperkt karakter van de afwijking, zoals vereist door artikel 4.4.1, §1 VCRO.⁴⁹

Artikel 4.4.3 VCRO – Afwerkingsregel – *Ratio legis* – Storende wachtmuren wegwerken

Artikel 4.4.3 VCRO voorziet in een mogelijkheid om af te wijken van de gewestplanbestemming voor het bouwen van een woning in de zogenaamde ‘*afwerkingsregel*’. (...)

Uit het voorliggende plan blijkt dat de nieuw te bouwen woning wordt ingeplant circa 2 meter achter de achtergevel van de woning Ten Ede 171 waardoor, vanaf de straatzijde gezien, de eerste 8 meter van de bestaande wachtgevel van de woning Ten Ede 171 vrijstaand blijft en zelfs nog 2 meter van de gelijkvloerse aanbouw. Er kan niet redelijkerwijze worden aangenomen dat dit het oogmerk was van de afwerkingsregel ex artikel 4.4.3 VCRO, nu er alsnog een ruime wachtgevel zichtbaar in het straatbeeld aanwezig blijft en enkel het aangebouwd lager deel wordt ingenomen door de te bouwen driegevelwoning. Zelfs in de veronderstelling dat artikel 4.4.3 VCRO niet oplegt dat steeds tegen de volledige breedte van de bestaande wachtgevel moet aangebouwd worden, kan in alle redelijkheid niet aangenomen worden dat de doelstelling van artikel 4.4.3 VCRO, met name het wegwerken van storende wachtgevels, door de voorliggende aanvraag wordt gerealiseerd. Als zodanig strijdt het aangevraagde met artikel 4.4.3, 1^o a) VCRO.⁵⁰

Artikel 4.4.7, §2 VCRO en artikel 15.4.6.1 Inrichtingsbesluit – Afwijking stedenbouwkundige voorschriften – Handeling van algemeen belang met beperkte ruimtelijke impact – Esthetisch criterium geldt niet langer

De verzoekende partijen kunnen niet gevolgd worden waar zij aanvoeren dat de verwerende partij, wanneer zij overeenkomstig artikel 4.4.7, §2 VCRO afwijkt van de stedenbouwkundige voorschriften, nog steeds een toets aan het esthetisch criterium zoals vervat in artikel 15.4.6.1 Inrichtingsbesluit dient uit te voeren en dat uit de bestreden beslissing moet blijken waarom de aanvraag al dan niet de schoonheidswaarde van het landschap in het gedrang brengt.

Uit geciteerde bepaling volgt immers dat, indien er toepassing gemaakt wordt van artikel 4.4.7, §2 VCRO, er afgeweken kan worden van de stedenbouwkundige voorschriften. De Raad stelt vast dat de esthetische toets wordt aangemerkt als een stedenbouwkundig voorschrift, waarvan dus op grond van artikel 4.4.7, §2 VCRO kan worden afgeweken.⁵¹

49 RvVb 3 april 2018, nr. RvVb/A/1718/0730 (rolnr. 1516/RvVb/0311/A). Zie ook: RvVb 21 augustus 2018, nr. RvVb/A/1718/1205 (rolnr. 1516/RvVb/0469/SA).

50 RvVb 19 december 2017, nr. RvVb/A/1718/0377 (rolnr. 1516/RvVb/0543/A).

51 RvVb 27 maart 2018, nr. RvVb/A/1718/0699 (rolnr. 1516/RvVb/0825/A).

Artikel 4.1.1, 7° VCRO en artikel 4.4.10 VCRO – Hoofdzakelijk vergund karakter – Vergunning functiewijziging vernietigd in samenhangend dossier

Uit de hiervoor aangehaalde overwegingen van de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij van oordeel is dat de aanvraag voldoet aan de in artikel 4.4.10, §1, eerste lid VCRO gestelde voorwaarden wat betreft het niet-verkrot en vergund zijn van de betrokken woning, zowel naar volume als naar functie. De verwerende partij steunt zich voor dit oordeel uitdrukkelijk op de op 29 oktober 2015 verleende stedenbouwkundige vergunning voor de functiewijziging van het gebouw naar wonen. De stedenbouwkundige vergunning van 29 oktober 2015 vormt derhalve de rechtsgrond voor het hoofdzakelijk vergund karakter van de woning.

Anders dan de tussenkomende partij voorhoudt, brengt de onwettigheid van de vergunning van 29 oktober 2015 houdende functiewijziging naar wonen eveneens de onwettigheid van de bestreden beslissing met zich mee. Immers, indien de op 29 oktober 2015 vergunde functiewijziging onwettig blijkt te zijn, is er geen sprake meer van een naar functie hoofdzakelijk vergunde constructie en valt de aanvraag niet meer onder het toepassingsgebied van de basisrechten voor zonevreemde constructies.⁵²

Artikel 4.4.18 VCRO en artikel 4.4.19 VCRO – Combinatie zonevreemde basisrechten – Herbouw 2 losstaande bijgebouwen tot 1 groter volume – Impliceert uitbreiding – Toepassingsvoorwaarden niet voldaan

Uit de overwegingen van de bestreden beslissing, zoals aangehaald in de feitenuiteenzetting, blijkt dat het motief om een stedenbouwkundige vergunning te weigeren voor het aangevraagde steunt op het standpunt dat het niet mogelijk is een volumekrediet op te bouwen door twee losstaande bijgebouwen te slopen en vervolgens één nieuw groter volume te herbouwen, dat er in dat geval wel degelijk sprake is van een volume-uitbreiding.

Het standpunt van de verzoekende partij is dat de decreetgever expliciet de mogelijkheid heeft voorzien om binnen eenzelfde aanvraag diverse basisrechten te combineren, hetgeen het geval zou zijn voor de betrokken aanvraag die tegelijk voorziet in een herbouw van het bestaande bijgebouw 4 en in een aansluiting van het bestaande bijgebouw 3.

De regeling voor zonevreemde constructies betreft een afwijkende regeling en moet derhalve strikt geïnterpreteerd worden.

In deze regeling wordt een onderscheid gemaakt tussen “bestaande zonevreemde woningen” en “zonevreemde constructies, niet zijn woningbouw”, waarbij een verschillende regeling geldt voor het uitbreiden, verbouwen en herbouwen van deze constructies en waarbij de regeling voor het “uitbreiden/aanpassen” (artikel 4.4.19 VCRO) en “herbouwen op een gewijzigde plaats” (artikel 4.4.18 VCRO) voor “bestaande zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw” voorziet in strikte voorwaarden.

Zelfs indien de aanvraag van de verzoekende partij zou voldoen aan artikel 4.4.18 VCRO, dan nog moet vastgesteld worden dat het gedeeltelijk verplaatsen van het volume van een eerste bijgebouw naar een tweede bijgebouw nog steeds een uitbreiding betekent van het tweede bijgebouw, waardoor de aanvraag niet enkel moet voldoen aan artikel 4.4.18 VCRO doch ook aan artikel 4.4.19 VCRO. Het wordt ook niet betwist dat de betrokken aanvraag niet voldoet aan artikel 4.4.19 VCRO.⁵³

52 RvVb 20 februari 2018, nr. RvVb/A/1718/0571 (rolnr. 1617/RvVb/0431/A). Zie ook: RvVb 31 juli 2018, nr. RvVb/A/1718/1145 (rolnr. 1617/RvVb/0396/A).

53 RvVb 17 april 2018, nr. RvVb/A/1718/0743 (rolnr. 1617/RvVb/0110/A).

Artikel 4.4.23 VCRO en artikel 7 Besluit Zonevremde Functiewijzigingen – Luidruchtige binnenrecreatie (dansschool) in industriegebied – Geen afdoende onderzoek naar kwalificatie en geschiktheid

De Raad stelt vooreerst vast dat uit de bestreden beslissing niet blijkt, hoewel zulks op grond van de motiveringsplicht nochtans vereist is, of de verwerende partij daadwerkelijk, concreet en afdoende heeft onderzocht of de aanvraag voldoet aan de in artikel 7, 2° Besluit Zonevremde Functiewijzigingen gestelde voorwaarde: *“de nieuwe functie heeft betrekking op een inrichting voor luidruchtige binnenrecreatie, zoals een karting, een fuifzaal of een schietstand”*.

(...)

De Raad stelt vervolgens vast dat ook de beoordeling van de verwerende partij voor wat betreft de geschiktheid van het gebouw met het oog op de huisvesting van een luidruchtige binnenrecreatie niet als een afdoende en zorgvuldige motivering kan worden aangemerkt.

(...)

De Raad stelt vast dat de verwerende partij op dit punt abstractie maakt van de beoordeling van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn negatief verslag waarbij hij stelt dat het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning voor het aangevraagde project een oneigenlijke toepassing van de wetgeving met betrekking tot toelaatbare zonevremde functiewijzigingen impliceert gezien er in deze geen sprake is van het valoriseren van bestaande en in onbruik geraakte gebouwen maar van een nieuwe unit in een nieuw bedrijfsgebouw, wat strijdt met de geest van het Besluit Zonevremde Functiewijzigingen⁵⁴

Artikel 4.4.24 VCRO – Planologisch attest – Begrip ‘bedrijf’ – Milieumeldingsplicht – Geen winstoogmerk vereist

De verzoekende partij voert vooreerst aan dat het planologisch attest niet is verleend aan een bedrijf dat voldoet aan de in artikel 4.4.24 VCRO gestelde voorwaarde dat het planologisch attest enkel kan worden aangevraagd door ofwel een bedrijf dat onderworpen is aan de milieuvergunning- of meldingsplicht, vermeld in het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning, ofwel door een volwaardig land- of tuinbouwbedrijf.

De verzoekende partij kan niet worden bijgetreden. Uit de stukken van het dossier blijkt immers dat er op 19 februari 2013 door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zwalm akte is genomen van de melding van een inrichting klasse 3.

Voor zover de verzoekende partij pas in haar wederantwoordnota nog verder uiteenzet dat het planologisch attest in strijd met artikel 4.4.24 VCRO niet is aangevraagd door een bedrijf, nu een vzw geen winstoogmerk heeft en aldus niet beschouwd kan worden als een bedrijf, stelt de Raad vast dat de verzoekende partij hiermee een nieuwe invulling of wending geeft aan het middelonderdeel dat niet voor het eerst op ontvankelijke wijze in een wederantwoordnota kan worden opgeworpen.

Ten overvloede merkt de Raad hierbij op dat niet enkel de “klassieke” bedrijven aan deze voorwaarden voldoen. Er kan in het kader hiervan immers verwezen worden naar de “handleiding planologische attesten”, waarin uiteengezet staat dat veel bedrijven aan deze voorwaarden voldoen, en niet enkel de “klassieke productiebedrijven” zoals de verzoekende partij lijkt voor te houden. Hierbij wordt uitdrukkelijk als voorbeeld gegeven *“een vereniging die in een gebouw een milieuvergunningplichtige schietstand gebruikt”*. De

54 RvVb 30 januari 2018, nr. RvVb/A/1718/0491 (rolnr. 1516/0580/A). Zie ook: RvVb 26 juni 2018, nr. RvVb/A/1718/1053 (rolnr. 1617/RvVb/0209/A).

omstandigheid dat een vzw geen winstoogmerk heeft, doet dan ook geen afbreuk aan het gegeven dat, gelet op het feit dat het jeugdverblijf onderworpen is aan de milieumeldingsplicht, er voldaan is aan deze voorwaarde.

Anders dan de verzoekende partij dit ziet, ligt er evenmin een schending voor van artikel 4.4.24 VCRO omdat het jeugdverblijf geen ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden op lange termijn zou hebben.⁵⁵

1.3.3. Advisering

Artikel 4.3.3 VCRO en Onroerendergoeddecreet – Beschermd dorpsgezicht – Ongunstig advies agentschap Onroerend Erfgoed vs. gunstig advies VCOE – Bindend karakter blijft onverkort

Gezien het ongunstig advies van verzoekende partij van 22 juni 2015, waarin zij als deskundig orgaan vaststelt dat de nieuwe stal strijdig is met direct werkende normen binnen het beleidsveld van onroerend erfgoed, beschikte verwerende partij feitelijk niet langer over enige beoordelingsvrijheid, en diende zij de aanvraag in beginsel noodzakelijk te weigeren. Zij is immers principieel gebonden door dit advies, temeer niet wordt aangetoond dat het advies zowel naar inhoud als met betrekking tot de wijze van totstandkoming niet voldoet aan de zorgvuldigheidsplicht (...)

Gelet op voormelde overwegingen doet het (gebeurlijk andersluidend) advies van de VCOE op zich dan ook geen afbreuk aan het bindend karakter van het verplicht in te winnen advies van verzoekende partij in eerste aanleg overeenkomstig artikel 4.3.3 VCRO, in zoverre uit dit advies (gemotiveerd) een strijdigheid blijkt met een direct werkende norm in het beleidsveld van onroerend erfgoed. Dit advies werkt bij gebreke aan andersluidende bepaling door in de administratieve beroepsprocedure, zodat verwerende partij de aanvraag alsdan in beginsel (nog steeds) moet weigeren.⁵⁶

Artikel 4.3.1, §1, tweede en derde lid VCRO – Beperkte planaanpassingen – Wijzigingen komen tegemoet aan verslag PSA

Zoals blijkt uit artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO, strekt een voorwaarde, met inbegrip van een beperkte aanpassing van de plannen, ertoe om een onverenigbaarheid van de aanvraag met het recht of de goede ruimtelijke ordening te remediëren. Het enkele feit dat het opleggen van een voorwaarde of een aanpassing van de plannen noodzakelijk is om de vergunning af te geven, volstaat dan ook niet om te besluiten dat de voorwaarde of de planaanpassing de perken van artikel 4.3.1, §1, tweede en derde lid VCRO te buiten gaat. (...)

De planaanpassingen werden doorgevoerd om wettigheidsbezwaren in het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar te remediëren. In de bestreden beslissing overweegt de verwerende partij dat de planaanpassingen ook tegemoetkomen aan de bezwaren van de verzoekende partijen. In hun bezwaarschrift hebben de verzoekende partijen effectief onder meer het aantal bouwlagen en de afmetingen van de aangevraagde meergezinswoning aan de orde gesteld. In overeenstemming met artikel 4.3.1, §1, derde lid, 2° VCRO geldt de vereiste van “kennelijk bijkomstige zaken” dan ook niet. Het betoog van de verzoekende partijen dat beperkte planaanpassingen enkel betrekking mogen hebben op kennelijk bijkomstige zaken, faalt aldus naar recht.

⁵⁵ RvVb 31 juli 2018, nr. RvVb/A/1718/1145 (rolnr. 1617/RvVb/0396/A).

⁵⁶ RvVb 3 april 2018, nr. RvVb/A/1718/0729 (rolnr. 1516/RvVb/0291/SA). Zie ook: RvVb 28 augustus 2018, nr. RvVb/A/1718/1234 (rolnr. 1617/RvVb/0338/A).

Artikel 4.3.1, §1, tweede en derde lid VCRO sluit niet uit dat het initiatief tot planaanpassingen door de aanvrager genomen wordt. Dat de tussenkomen partij de aanpassingen voorgesteld heeft, is niet relevant. Het blijkt daarbij niet dat de verwerende partij van een akkoord tussen de partijen over de aanpassingen uitgegaan zou zijn om tot het besluit te komen dat de planaanpassingen beperkt te noemen zijn.

(...)

De in artikel 4.3.1, §1, tweede lid, 2° VCRO gestelde vereiste houdt daarbij niet in dat de aanpassingen volledig aan de tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaren en opmerkingen tegemoetkomen.⁵⁷

Artikel 4.2.19 VCRO en artikel 4.2.20 VCRO – Voorwaarde archeologische prospectie – Agentschap OE – Last vs. voorwaarde – Geen onafscheidbaar geheel met vergunning

De Raad stelt vooreerst vast dat de verzoekende partijen niet concreet onderbouwen in welke mate het archeologisch advies van het agentschap Onroerend Erfgoed de uitvoering van de vergunning definitief afhankelijk zou maken van de goedkeuring door het agentschap, en niet louter betrekking heeft op het aanvangstijdstip van de uitvoering van de vergunning. Bovendien merkt de Raad op dat het betreffend advies moet aanzien worden als een last in de zin van artikel 4.2.20 VCRO, in de mate dat het archeologisch onderzoek, dat in wezen een overheidstaak is, wordt opgelegd aan de vergunningaanvrager en *in casu* geen voorwaarde is om de vergunning, die anders niet in overeenstemming geacht zou worden met de goede ruimtelijke ordening, hiermee in overeenstemming te brengen.

Voor zover de verwerende partij het advies ten onrechte als een voorwaarde kwalificeert, en in de niet-aangetoonde hypothese dat deze voorwaarde aldus moet uitgelegd worden dat zij de definitieve uitvoering van de vergunning afhankelijk maakt van een bijkomende beoordeling door de overheid, dient deze voorwaarde als onwettig beschouwd te worden, doch leidt zij niet tot de onwettigheid van de bestreden beslissing. Een voorwaarde die geen verband houdt met de eisen van een goede ruimtelijke ordening vormt geen onafscheidbaar geheel van een stedenbouwkundige vergunning. Het gegeven dat dergelijke voorwaarde desgevallend onwettig zou zijn kan in dat geval enkel leiden tot de vernietiging van die voorwaarde en niet tot de vernietiging van de stedenbouwkundige vergunning. Bijkomend dient gesteld dat enkel de begunstigde van de stedenbouwkundige vergunning in dat geval belang heeft om zich te beklagen over dergelijke voorwaarde.⁵⁸

1.3.4. Milieueffectenbeoordeling

Artikel 4.3.2 DABM – Bijlage III-project – Project-mer-Screening – Verwijzing naar beoordeling goede RO aanvaard – Afdoende onderzoek milieueffecten

Onder de titel “13. MER-plicht en –screening” (pagina 62) wordt aangegeven dat het aangevraagd project onder categorie 3 van bijlage III van het MER-besluit valt. Vervolgens wordt ingegaan op (1) de kenmerken van het project (2) lokalisatie van het project en (3) kenmerken van mogelijke milieueffecten, waarbij dan telkens wordt verwezen naar de hoofdstukken en bijlagen in de lokalisatienota, die nader ingaan op de verschillende aspecten.

De bestreden beslissing bevat een “MER-paragraaf”. Voor wat betreft de aspecten ‘cumulatieve milieueffecten’ en ‘omvang van de getroffen bevolking’ wordt daarin het volgende overwogen: (...)

⁵⁷ RvVb 17 april 2018, nr. RvVb/A/1718/0784 (rolnr. 1516/RvVb/0011/A). Zie ook: RvVb 26 juni 2018, nr. RvVb/A/1718/1056 (rolnr. 1617/RvVb/0145/A); RvVb 10 juli 2018, nr. RvVb/A/1718/1096 (rolnr. 1617/RvVb/0232/A); RvVb 31 juli 2018, nr. RvVb/A/1718/1143 (rolnr. 1617/RvVb/0311/A); RvVb 28 augustus 2018, nr. RvVb/A/1718/1222 (rolnr. 1516/RvVb/0815/A).

⁵⁸ RvVb 19 juni 2018, nr. RvVb/A/1718/1036 (rolnr. 1617/RvVb/0023/A). Zie ook: van RvVb 17 juli 2018, nr. RvVb/S/1718/1128 (rolnr. 1718-RvVb-0468-SA).

Anders dan de verzoekende partijen aanvoeren, is de uitdrukkelijke verwijzing onder de “MER-paragraaf” naar de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening en de weerlegging van de bezwaren, niet in strijd met het vernietigingsarrest van de Raad nr. RvVb/A/1516/0803 van 15 maart 2016, waarin werd overwogen dat het niet aan de Raad toekomt om op zoek te gaan naar een mogelijke beoordeling van een toetsing van het aangevraagd project aan (bepaalde) criteria van bijlage II DABM in de overwegingen van de bestreden beslissing die betrekking hebben op de bespreking van de ingediende bezwaren of een beoordeling uitmaken van de goede ruimtelijke ordening. Deze passus in het arrest moet gelezen worden in het geheel van de feiten en de beoordeling in het arrest, waarin werd vastgesteld dat de MER-toets in die bestreden beslissing beperkt was tot het louter poneren dat uit de screeningsnota blijkt dat de milieueffecten van het voorgenomen project niet van aard zijn dat zij als aanzienlijk beschouwd moeten worden. De bestreden beslissing in de onderliggende zaak bevat een uitvoerige “MER-paragraaf”, waarin bijkomend verwezen wordt naar de weerlegging van de bezwaren en de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, waartegen geen bezwaar rijst in de mate dat uit deze beoordelingen op duidelijke wijze blijkt dat ook wordt ingegaan op mogelijke aanzienlijke milieueffecten.⁵⁹

Artikel 4.2.3 DABM en artikel 159 Grondwet – Onwettigheid RUP – Plan-MER-plicht gemeentelijk RUP – Plan-mer-screening en ontheffingsbeslissing volstaat niet – Stadsontwikkeling – Ten onrechte drempelwaarden toegepast (HvJ 24 maart 2011) – Geen betrekking op klein gebied op lokaal niveau of kleine wijziging

Voor het RUP Spreeuwenhoek-Venne werd een nota “Screening plan-Mer-plicht” (hierna: screeningsnota) en geen plan-MER opgesteld.

(...) Daarmee wordt aangegeven dat het RUP niet onder de toepassing valt van artikel 4.2.3, §2, 1° DABM, met name plannen die betrekking hebben op de ruimtelijke ordening en het kader vormen voor de toekenning van een vergunning voor een project opgesomd in bijlagen I en II van het project-MER-besluit.

(...)

Met een arrest van 24 maart 2011 met nummer C-435/09 heeft het Hof van Justitie geoordeeld dat voor zover de regelgeving van het Vlaamse Gewest drempelwaarden en selectiecriteria vaststelt die enkel met de omvang van het betrokken project rekening houden, dit niet aan de eisen van artikel 4, leden 2 en 3 van die richtlijn, gelezen in samenhang met de bijlagen II en III, voldoet. (...)

Het voorgaande heeft, zoals ook de verzoekende partij stelt, tot gevolg dat het project-MER-besluit buiten toepassing dient te worden gelaten, en dat de vraag, ten tijde van de vaststelling van het RUP Spreeuwenhoek-Venne, of het RUP MER-plichtige projecten mogelijk maakt, dient te worden beoordeeld op grond van artikel 2, eerste lid en artikel 4, tweede lid van de project-MER-richtlijn, in samenhang met bijlage II van deze richtlijn.

(...)

De conclusie van het voorgaande is dat, met toepassing van artikel 4.2.3, §2, 1° DABM en het project-MER-besluit en, overeenkomstig de richtlijnbepalingen met rechtstreekse werking, het RUP Spreeuwenhoek-Venne van rechtswege plan-MER-plichtig is en er geen toepassing gemaakt kon worden van de screeningsprocedure.

⁵⁹ RvVb 3 april 2018, nr. RvVb/A/1718/0722 (rolnr. 1617/RvVb/0016/A). Zie ook: RvVb 30 januari 2018, nr. RvVb/A/1718/0501 (rolnr. 1516/RvVb/0659/A).

Of er sprake is van een plan dat betrekking heeft op een “klein gebied op lokaal niveau” of een “kleine wijziging” in de zin van artikel 4.2.3, §3 DABM moet steeds geval per geval worden getoetst, aangezien in de regelgeving geen concrete definitie van deze begrippen wordt geven. Het komt toe aan de bevoegde plannende overheid om aan te tonen dat het plan betrekking zou hebben op een klein gebied op lokaal niveau of op een kleine wijziging.

Noch in de screeningsnota, noch in de beslissing van de dienst Mer zijn concrete aanduidingen te vinden dat het plan betrekking zou hebben op een klein gebied op lokaal niveau of op een kleine wijziging, zoals bepaald in artikel 4.2.3, §3 DABM, zodat voorbijgegaan zou kunnen worden aan de plan-MER-plicht.

(...)

Uit het voorgaande volgt dat het RUP Spreeuwenhoek-Venne onwettig is in zoverre niet werd voldaan aan artikel 4.2.3, §2, 1° DABM, zodat de Raad met toepassing van artikel 159 van de Grondwet het RUP Spreeuwenhoek-Venne buiten beschouwing laat in de mate dat dit RUP de juridische grondslag vormt voor de bestreden beslissing.⁶⁰

2. Rechtspraak van het Handhavingscollege

2.1. Ontvankelijkheid van de vordering

2.1.1. Tijdigheid van het beroep

Artikel 16.4.39, tweede lid DABM – Tijdigheid van de vordering – Laattijdige kennisname – Vakantie

De verzoekende partij toont niet aan dat het omwille van externe redenen buiten haar wil om onmogelijk was om in de periode na haar terugkomst uit het buitenland op 26 augustus 2016 en vóór het verstrijken van de beroepstermijn op 15 september 2016 alsnog tijdig beroep in te stellen. Daarenboven is feitelijke kennisneming geen element dat in aanmerking kan worden genomen voor het bepalen van de beroepstermijn. Het komt de verzoekende partij toe alle nuttige maatregelen te nemen bij een eventuele vakantie.

Overeenkomstig artikel 16.4.39 tweede lid DABM wordt de kennisgeving met een aangetekende brief tegen ontvangstbewijs geacht plaats te vinden op de werkdag die valt na de datum van de poststempel van de aangetekende brief tegen ontvangstbewijs, behalve in geval van bewijs van het tegendeel door de geadresseerde. Daarbij geldt alleen de datum van de aanbieding door de postdiensten, en niet de feitelijke kennisneming van de aangetekende brief op een later tijdstip.⁶¹

Tijdigheid van het beroep – Laattijdige regularisatie – Verkeerde postcode

De termijn voor regularisatie verstreek overeenkomstig artikel 17, §2, tweede lid Procedurebesluit op 20 april 2017. Uit het administratief dossier blijkt evenwel dat de brief tot regularisatie een eerste maal – tijdig – werd aangeboden volgens de poststempel op 19 april 2017. De brief werd echter verkeerdelijk geadresseerd met een verkeerde postcode. Het College stelt vast dat dit een louter materiële vergissing betrof

60 RvVb 28 november 2017, nr. RvVb/A/1718/0280 (rolnr. 1516/RvVb/0014/A). Zie ook: RvVb 21 november 2017, nr. RvVb/A/1718/0248 (rolnr. 1516/RvVb/0462/A); RvVb 8 mei 2018, nr. RvVb/UDN/1718/0849 (rolnr. 1718/RvVb/0344/UDN).

61 MHHC 12 september 2017, nr. MHHC/M/1718/0008 (rolnr. 1617-MHHC-0010-M).

die onmiddellijk is rechtgezet, de rechtsgang niet onnodig lang belemmerd heeft en geen nadeel heeft toegebracht aan de rechten van verdediging van de verwerende partij. De strikte toepassing van de sanctie voorzien in het Procedurebesluit is *in casu* niet verenigbaar met het recht op toegang tot de rechter.⁶²

2.1.2. Hoedanigheid en vertegenwoordiging van rechtspersonen

Hoedanigheid om in rechte te treden – Volmacht na indienen beroep en na verstrijken beroepstermijn

Voor zover de volmacht in het dossier tevens beschouwd kan worden als een beslissing om in rechte te treden, stelt het College vast dat dit document laattijdig werd opgesteld. Niet alleen is de volmacht van 6 april 2017 opgesteld nadat het oorspronkelijke verzoekschrift van 9 maart 2017 werd ingediend, zij dateert ook van na het verstrijken van de decretale vervaltermijn om rechtsgeldig beroep in te stellen bij het College.

De verzoekende partij beschikte op het moment van het voorliggende verzoekschrift niet over de vereiste procesbevoegdheid.⁶³

2.1.3. Beveiligde zending

Artikel 2, 8° DBRC-decreet – Beveiligde zending – Gewone brief aanvaard – Vaste datum

Het recht op toegang tot de rechter kan het voorwerp uitmaken van decretale voorwaarden en beperkingen die de doelstellingen van de rechtszekerheid en de behoorlijke rechtsbedeling dienen, voor zover deze geen afbreuk doen aan de essentie zelf van het recht op toegang tot de rechter.

Zoals ook reeds vastgesteld door het Grondwettelijk Hof in zijn arrest van 30 september 2010, nr. 109/2010) mogen rechtscolleges, mede in het licht van artikel 9, 2 van het verdrag van Aarhus, bij toepassing van de procedureregels evenwel geen overdreven formalisme aan de dag leggen die de rechtszoekende verhindert zijn geschil ten gronde door het bevoegde rechtscollege beslecht te zien. De verplichting om het gedinginleidend verzoekschrift met een beveiligde zending aan het betrokken rechtscollege te bezorgen heeft *in casu* als oogmerk om het verzoekschrift een vaste datum te verlenen, zodat de tijdigheid van het annulatieberoep met zekerheid kan worden onderzocht.

Artikel 2, 8° DBRC-decreet laat ook toe om het verzoekschrift ter griffie af te geven tegen ontvangstbewijs. Volgens het DBRC-decreet kan de vaste datum bijgevolg ook blijken door de datumstempel van de griffie. *In casu* is het verzoekschrift weliswaar met een gewone brief aan de griffie toegestuurd, meer werd door de griffie op 22 augustus 2016 een datumstempel voor ontvangst aangebracht. Hieruit blijkt dat het verzoekschrift op 22 augustus 2016 vaste datum heeft verkregen. Voor zover het College enkel rekening houdt met deze datum als datum van indiening van het verzoekschrift is het normdoel van de opgelegde betekeningwijze eveneens bereikt. Een strikte toepassing van artikel 8, §1 Procedurebesluit in combinatie met artikel 2, 8° DBRC-decreet zou in dit geval afbreuk doen aan het recht op toegang tot de rechter en de verzoekende partij verhinderen zijn geschil te laten behandelen door de bodemrechter in strijd met artikel 6 EVRM en artikel 13 en 23 Grondwet.⁶⁴

62 MHC 20 februari 2018, nr. MHC/M/1718/0066 (rolnr. 1617/MHC/0069/M).

63 MHC 6 februari 2018, nr. MHC/M/1718/0060 (rolnr. 1617/MHC/0064/M). Zie ook: HHC 7 april 2018, nr. HHC/M/1718/0087 (rolnr. 1718/MHC/0003/M).

64 MHC 12 september 2017, nr. MHC/M/1718/0003 (rolnr. 1516/MHC/0139/M).

2.1.4. Ontvankelijkheid middelen

Artikel 15, 4° Procedurebesluit – Ontvankelijkheid middel – Afdoende uiteenzetting vereist

Artikel 15, 4° Procedurebesluit vereist dat het verzoekschrift minstens een uiteenzetting van de feiten en de ingeroepen middelen bevat. Een middel bestaat uit de voldoende en duidelijke omschrijving van de overtreden rechtsregel en van de wijze waarop deze rechtsregel volgens de verzoekende partij wordt geschonden.

Het voorschrift van artikel 15, 4° Procedurebesluit vergt weliswaar niet dat de verzoekende partij, in haar uiteenzetting van de feiten en de middelen, *nominatim* de rechtsregels of rechtsbeginselen moet vermelden die door de bestreden beboetingsbeslissing zouden geschonden worden. In het kader van de legaliteitstoetsing die het College doorvoert, is het evenwel noodzakelijk dat door de uiteenzetting van de ingeroepen middelen minstens voldoende duidelijk aangegeven wordt wat de bestreden beslissing wordt verweten. Meer bepaald moet de uiteenzetting van de ingeroepen middelen het mogelijk maken te begrijpen welke rechtsregels of rechtsbeginselen door de bestreden beslissing zouden geschonden worden en hoe. Dit is de informatie die onontbeerlijk is voor een nuttige behandeling van het beroep, met eerbiediging van het recht op tegenspraak en verdediging van de verwerende partij.⁶⁵

2.2. Bevoegdheid Handhavingscollege

2.2.1. Bestuurlijke lus

Artikel 34 DBRC-decreet – Bestuurlijke lus – Appreciatiebevoegdheid – Geen indeplaatsstelling – Tegenspraak

Gelet op de tekst van artikel 34 DBRC-decreet is het College van oordeel dat het zich zelf binnen het kader van de huidige decretale regelgeving niet in de plaats kan stellen van de gewestelijke entiteit wanneer het een onwettigheid in de bestreden beslissing vaststelt die betrekking heeft op de grondslag zelf van de kwalificatie van de feiten als milieumisdrijf. In dat geval leidt de door het College uit te voeren legaliteitstoets noodzakelijk ofwel tot een gewone vernietigingsbeslissing ofwel tot een vernietiging waarbij de vastgestelde -en herstelbare- onregelmatigheid rechtgezet kan worden onder de in artikel 34 DBRC-decreet bepaalde voorwaarden door toepassing te maken van de bestuurlijke lus.

(...) Artikel 34, §5 en § 6 DBRC-decreet biedt voldoende waarborgen, nu de partijen na de herstelbeslissing opnieuw de mogelijkheid krijgen hierover standpunt in te nemen en deze het voorwerp zal uitmaken van een nieuw debat voor het College. Indien het College, na het verkrijgen van de schriftelijke standpunten van de partijen, vaststelt dat de onwettigheid niet of onvoldoende door de verwerende partij is hersteld, vernietigt het, geheel of gedeeltelijk, de bestreden beslissing alsook de herstelbeslissing, tenzij het bestuursrechtcollege beslist om opnieuw gebruik te maken van de bestuurlijke lus, overeenkomstig de bepalingen van artikel 34 (artikel 34, § 6), wat betekent dat opnieuw dezelfde procedure zal moeten worden gevolgd.

Bij toepassing van de bestuurlijke lus, wordt het beroep van de verzoekende partij bijgevolg automatisch uitgebreid tot de nog te nemen herstelbeslissing. De partijen hebben in de vernietigingsprocedure steeds de mogelijkheid hun schriftelijke standpunten aan de bestuursrechter mee te delen zodat het recht op tegenspraak en het recht op toegang tot het College gewaarborgd blijft. De toepassing van de bestuurlijke

65 MHC 12 september 2017, nr. MHC/M/1718/0006 (rolnr. 1617/MHC/0002/M). Zie ook: MHC 17 oktober 2017, nr. MHC/M/1718/0022 (rolnr. 1617-MHC-0018-M).

lus maakt dat de te nemen herstelbeslissing integraal deel wordt van het nog te voeren debat binnen de huidige procedure, zodat gebeurlijk een afzonderlijke bijkomende procedure, met inbegrip van verschuldigd rolrecht kan vermeden worden.⁶⁶

2.2.2. Bevoegdheid tot uitstel

Artikel 16.4.25 DABM – Mogelijke schending gelijkheidsbeginsel – Prejudiciële vraag

–
Uit bovenvermelde artikelen blijkt dat de bevoegdheid van het College, wanneer het zich in de plaats stelt, er toe beperkt zich uit te spreken over het boetebedrag en de boete in voorkomend geval wel kan herleiden of zelfs een nul-boete kan opleggen, zonder dat evenwel kan voorzien worden in begeleidende maatregelen, *in casu* het verlenen van een geheel of gedeeltelijk uitstel.

Zoals blijkt uit artikel 8, §1, laatste lid van de wet van 29 juni 1964 betreffende de opschorting, het uitstel en de probatie, is de maatregel van het uitstel van de tenuitvoerlegging van de straf ook mogelijk voor geldstraffen. Zoals het Grondwettelijk Hof in zijn arrest met nummer 25/2016 van 18 februari 2016 reeds heeft opgemerkt, wordt zulks door de wetgever niet onverenigbaar geacht met het systeem van de administratieve geldboeten.

Door een administratieve geldboete met uitstel op te leggen kan de overtreder ertoe aangezet worden zijn gedrag in de toekomst te wijzigen, door de dreiging om, mocht hij recidiveren, de veroordeling tot de betaling van een geldboete uit te voeren. Het louter gegeven dat op verzoek de ontvanger de mogelijkheid heeft om desgevallend een tijdelijk uitstel van betaling of een spreiding toe te staan doet hieraan geen afbreuk, vermits het toestaan van een dergelijke faciliteit enkel tot de discretionaire bevoegdheid van de gewestelijke entiteit, in de persoon van de daartoe aangestelde ontvanger behoort als tenuitvoerlegger van de opgelegde boete.

In zoverre artikel 16.4.25 *juncto* artikel 16.4.29 DABM op het eerste gezicht niet de mogelijkheid verschaft aan het College om een bestuurlijke geldboete op te leggen gepaard gaande met een uitstel in de zin van de wet van 29 juni 1964, roepen deze artikelen op het eerste gezicht een verschil in behandeling in het leven dat niet redelijk kan verantwoord worden.

Het College beslist om voorafgaandelijk aan de verdere behandeling ten gronde, de in het beschikkend gedeelte vermelde prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof overeenkomstig artikel 26, §1 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof.⁶⁷

2.3. Bevoegdheid gewestelijke entiteit

2.3.1. Bevoegdheid *ratione personae*

Bewijslast daderschap – Vrije bewijsvoering

Het bewijs van de feiten en het daderschap kan met het oog op bestuurlijke beboeting, zoals in strafzaken, in beginsel met alle middelen van recht geleverd worden. De principiële vrije bewijsvoering behelst onder meer dat het bewijs van het daderschap kan geleverd worden door een geheel van samenhangende feitelijk-

66 MHC 13 maart 2018, nr. HHC/M/1718/0070 (rolnr. 1617/MHHC/0049/M). Zie ook: MHC 12 september 2017, nr. MHHC/M/1718/0002 (rolnr. 1516/MHHC/0103/M); HHC 17 juli 2018, nr. HHC/M/1718/0083 (rolnr. 1617/MHHC/0089/M).

67 MHC 5 december 2017, nr. MHHC/M/1718/0045 (rolnr. 1617-MHHC-0020-M). Zie ook MHC 6 februari 2018, nr. MHHC/M/1718/0061 (rolnr. 1617/MHHC/0065/M).

ke vaststellingen die eensluidend eenzelfde persoon als pleger van het vastgestelde milieumisdrijf aanduiden. De beginselen van behoorlijk bestuur, en meer bepaald het zorgvuldigheidsbeginsel, en het vermoeden van onschuld zoals onder meer bepaald in artikel 6, §2 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, omringen de bewijslevering wel met waarborgen op procedureel en inhoudelijk vlak. Een bestuurlijke geldboete is immers een punitieve sanctie. De bewijslast berust bij de gewestelijke entiteit.⁶⁸

2.3.2. Bevoegdheid ratione materiae

2.3.2.1. Materieel bestanddeel

Artikel 16.3.25 DABM – Bewijswaarde proces-verbaal – Gebrek aan tegenbewijs – Loutere ontkenning

Overeenkomstig artikel 16.3.25 DABM komt aan de betrokken processen-verbaal een bijzondere bewijskracht toe: zij gelden tot het bewijs van het tegendeel wordt geleverd.

Onderzoek van het administratief dossier leert dat het proces-verbaal van 16 oktober 2015 duidelijk omschreven vaststellingen bevat over het aanwezig zijn van beschermde soorten in de volière op het perceel van de verzoekende partij: (...)

De verzoekende partij reikt zelf geen concreet tegenbewijs van de duidelijke met fotomateriaal gestaafde vaststellingen aan en haar betoog blijft beperkt tot een blote bewering. Dat de verzoekende partij geen beschermde Europese vogelsoorten in haar bezit had, wordt op geen enkel punt aannemelijk gemaakt.⁶⁹

Milieuvergunningsplicht – Rechtsgevolgen vernietiging milieuvergunning – Lazarusprincipe

De verzoekende partij haalt verscheidene van de in artikel 16.4.27 DABM vermelde artikelen aan, alsook andere bepalingen, en leidt daaruit af dat uit geen van deze strafbaarstellingen volgt dat een exploitatie na een schorsings- en of vernietigingsarrest, waarna een herleeft vergunning in eerste aanleg voorligt, in strijd zou zijn met het Milieuvergunningsdecreet. Het opleggen van de bestuurlijke geldboete zou daardoor zonder rechtsgrond zijn geschied.

De verwerende partij merkt evenwel terecht op dat de verzoekende partij in haar betoog ten onrechte uitgaat van de premisse dat de vergunning van de deputatie in eerste aanleg herleeft als gevolg de schorsing van de beslissing van de minister in administratief beroep door de Raad van State. Alleen al op grond van die vaststelling kan het betoog van de verzoekende partij worden verworpen.

Evenmin relevant voor het beoordelen van de toepassing van het Lazarusprincipe in voorliggende zaak, is de uiteenzetting van de verzoekende partij over de nieuwe, en voor onderhavige zaak nog niet toepasselijke, regelgeving inzake de omgevingsvergunning. Het gegeven dat de beperking van de schorsende werking van het administratief beroep in de omgevingsvergunning wordt doorgetrokken, is niet dienstig om de regelgeving inzake de milieuvergunning te interpreteren.⁷⁰

68 HHC 21 augustus 2018, nr. HHC/M/1718/0091 (rolnr. 1718/MHHC/0008/M). Zie ook: MHHC 9 januari 2018, nr. MHHC/M/1718/0056 (rolnr. 1617/MHHC/0056/M).

69 MHHC 6 februari 2018, nr. MHHC/M/1718/0059 (rolnr. 1617/MHHC/0063/M). Zie ook: MHHC 3 oktober 2017, nr. MHHC/M/1718/0014 (rolnr. 1516/MHHC/0034/M); MHHC 24 oktober 2017, nr. MHHC/M/1718/0026 (rolnr. 1516/MHHC/0064/M); MHHC 6 februari 2018, nr. MHHC/M/1718/0058 (rolnr. 1617/MHHC/0062/M).

70 HHC 21 augustus 2018, nr. HHC/M/1718/0091 (rolnr. 1718/MHHC/0008/M).

2.3.2.2. Moreel bestanddeel

Rechtsdwaling – Complexiteit regelgeving – Gevolgen voor straftoemeting

Gegeven de omstandigheden eigen aan de zaak en de door de partijen ingenomen standpunten, blijft het beginsel dat de exploitant geacht wordt de op hem toepasselijke regelgeving te kennen evenwel overeind. Het College erkent evenwel de complexiteit van de ter zake toepasselijke regelgeving, te meer nu geen overgangsmaatregelen noch een mogelijke gefaseerde inwerkingtreding is voorzien, en dit mede in het licht van de brief van 9 april 2015 van de milieu-inspectie, op basis waarvan zij mogelijks meende dat zij nog steeds aan alle geldende voorwaarden voldeed. Het College acht de bestreden beslissing op dat punt kennelijk onredelijk in de mate dat met dit aspect geen rekening is gehouden, althans blijkt dit niet uit de bestreden beslissing. Het College acht het dan ook passend om de opgelegde alternatieve bestuurlijke geldboete bijkomend met een derde te verminderen.⁷¹

Overmacht als schulduitsluitingsgrond – Externe oorzaak vereist

Overmacht kan slechts als schulduitsluitingsgrond aanvaard worden als de ingeroepen omstandigheden onvermijdbaar en onvoorzienbaar zijn en niet aan de overtreder zelf toerekenbaar zijn. De ingeroepen omstandigheden moeten bijgevolg externe oorzaken hebben die vreemd zijn aan de verzoekende partij en aan de door haar uitgeoefende bedrijvigheid en moeten de exclusieve oorzaak vormen van het vastgestelde milieumisdrijf. De verzoekende partij dient hierbij aan te tonen - doch doet dit *in casu* niet - dat zij gehandeld heeft als een goede huisvader en alle nodige maatregelen genomen heeft om de inbreuk te vermijden of alleszins de nadelige gevolgen hiervan tot een minimum te beperken.⁷²

2.3.3. Bevoegdheid tot het opleggen van alternatieve bestuurlijke geldboete

2.3.3.1. Artikel 16.4.36 en 16.4.37 DABM

2.3.3.1.1. Rechtskarakter van de beslissingstermijn: ordetermijn

Artikel 16.4.36, §1 DABM – Ordetermijn

De bovenvermelde termijn wordt door de decreetgever evenwel niet gesanctioneerd. Het betreft bijgevolg geen vervaltermijn maar slechts een termijn van orde. Het overschrijden ervan kan enkel gesanctioneerd worden voor zover die overschrijding ook een schending van de redelijke termijn eis uitmaakt.⁷³

71 MHC 9 januari 2018, nr. MHC/M/1718/0057 (rolnr. 1617/MHC/0058/M). Zie ook: MHC 12 september 2017, nr. MHC/M/1718/0001 (rolnr. 1516/MHC/0095/M).

72 MHC 7 november 2017, nr. MHC/M/1718/0031 (rolnr. 1617-MHC-0024-M). Zie ook: MHC 17 oktober 2017, nr. MHC/M/1718/0020 (rolnr. 1617/MHC/0009/M).

73 MHC 17 oktober 2017, nr. MHC/M/1718/0021 (rolnr. 1617/MHC/0015/M).

2.3.3.1.2. Redelijke termijn

Artikel 16.4.36 DABM – Overschrijding ordetermijn – Geen schending van rechtszekerheidsbeginsel of vertrouwensbeginsel

Het vertrouwensbeginsel houdt in dat gerechtvaardigde verwachtingen die door het bestuur bij de rechtsonderhorige zijn gewekt, indien enigszins mogelijk, moeten gehonoreerd worden, op gevaar af anders het vertrouwen dat de rechtsonderhorigen in het bestuur stellen, te misleiden. Het vertrouwensbeginsel impliceert dat de burger moet kunnen vertrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid of op de toezeggingen of beloften die de overheid in een concreet geval heeft gedaan.

Het louter gegeven dat de ordetermijn van 180 dagen overschreden was, houdt in hoofde van de gewestelijke entiteit geen vermoeden van afstand in om alsnog een alternatieve bestuurlijke geldboete op te leggen, mede gelet op de nog niet verstreken vijfjarige verjaringstermijn zoals voorzien in artikel 16.4.30 DABM. Evenmin reikt de verzoekende partij enig ander concreet gegeven aan waarbij de verzoekende partij uit de gedragswijze van de gewestelijke entiteit een rechtmatige verwachting zou kunnen afleiden dat geen geldboete meer zou opgelegd worden.⁷⁴

Artikel 16.4.36 DABM – Overschrijding redelijke kennisgevingstermijn – Zorgvuldigheidsplicht

De in vermeld artikel opgelegde kennisgevingstermijn is geen vervaltermijn, maar een termijn van orde, waarvan de loutere overschrijding op zich in principe geen aanleiding kan geven tot bevoegdheidsverlies. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en meer bepaald het zorgvuldigheidsbeginsel, leggen de overheid evenwel de verplichting op om minstens binnen een redelijke termijn kennis te geven aan de vermoedelijke overtreder van haar intentie tot het opstarten van de administratieve boeteprocedure. Deze verplichting draagt in zich reeds het vermoeden van belangenschade in hoofde van de overtreder, die er mag op rekenen dat de kennisgeving hem niet binnen 'een kennelijk onredelijke' termijn wordt ter kennis gebracht. Het belang van de overtreder om hiervan binnen een redelijke termijn kennis te krijgen is inherent aan het normdoel van vermelde verplichting die de rechtsbescherming van de vermoedelijke overtreder beoogt ten aanzien van de administratieve beboetingsbeslissingen.

Door bijna twee jaar te wachten, na de vernietiging in beroep van de bestuurlijke maatregel, vooraleer de kennisgeving, zoals bedoeld in artikel 16.4.36, §1 DABM te versturen aan de verzoekende partij, wordt de redelijke termijn voor kennisgeving van de opstart van de administratieve boeteprocedure op grove wijze miskend.

De achterliggende reden van de korte termijn van 30 dagen, zoals bepaald in artikel 16.4.36, §1 DABM kan teruggebracht worden tot het bieden van rechtszekerheid aan de vermoedelijke overtreder aan wie binnen een redelijk geachte termijn moet meegedeeld worden dat tegen hem een bestuurlijke beboeting wordt opgestart die kan leiden tot belangrijke administratieve geldboetes.

Het louter gegeven dat de ordetermijn van 30 dagen overschreden was, houdt in hoofde van de gewestelijke entiteit op zich geen vermoeden van afstand in van het voornemen om eventueel om alsnog een alternatieve bestuurlijke beboetingsprocedure op te starten, doch het zonder aanwijsbaar motief laten voorbijgaan van een periode van bijna twee jaar, zodat de ordetermijn 20 maal is overschreden, strijdt met en negeert het zorgvuldigheidsbeginsel waarmee de gewestelijke entiteit haar discretionaire bevoegdheid dient uit te oefenen. Zelfs wanneer de verzoekende partij, via haar zaakvoerder, voorheen kennis had van

⁷⁴ HCC 13 maart 2018, nr. HHC/M/1718/0077 (rolnr. 1617-MHHC-0082-M). Zie ook: MHHC 17 oktober 2017, nr. MHHC/M/1718/0021 (rolnr. 1617/MHHC/0015/M).

de feiten en de procedure die voordien lastens haar zaakvoerder was opgestart, kon zij door het uitblijven van enige reactie van de gewestelijke entiteit gedurende bijna twee jaar na de vernietiging van de bestuurlijke maatregel, *in casu* versterkt door het uitblijven van een beslissing over een mogelijke beboeting van haar zaakvoerder, en zonder dat binnen een redelijke termijn een nieuwe kennisgeving werd verstuurd ditmaal aan de verzoekende partij, bij haar de verwachting wekken dat de boeteprocedure was uitgedoofd of niet zou verdergezet worden.

Het College is van oordeel dat het louter in aanmerking nemen van deze grove overschrijding van de ordetermijn van dertig dagen als een boeteverlagende factor, in elk geval kennelijk onredelijk is. Een dergelijke overschrijding komt *de facto* neer op het volledig negeren en dus als betekenisloos aanzien van de decretale ordetermijn zoals bepaald in artikel 16.4.36, §1 DABM.⁷⁵

2.3.3.1.3. Gevolgen overschrijding redelijke termijn

Herleiding boetebedrag – Discretionaire beoordeling – Kennelijke onredelijkheid als vereiste voor vernietigingsgrond

Het komt in eerste instantie aan de gewestelijke entiteit toe om binnen haar discretionaire bevoegdheid te oordelen over de (boeteverlagende) gevolgen van de termijnoverschrijding. Het College oefent hierop een wettigheidstoezicht uit en gaat meer bepaald na of de beslissing niet kennelijk onredelijk is.

De gewestelijke entiteit wijst in haar beslissing op het overschrijden van de beslissingstermijn, maar is van mening dat de feiten voldoende ernstig zijn om alsnog een bestuurlijke geldboete op te leggen. Zij verlaagt de boete evenwel met 25 procent, zijnde 342 euro.

Het College stelt vast dat de verzoekende partij geen concrete motieven aanreikt waarom deze verlaging omwille van het tijdsverloop kennelijk onredelijk is, en evenmin aangeeft welke verlaging volgens haar wel redelijk zou zijn. De stelling dat de toegepaste boeteverlaging in wanverhouding staat tot het tijdsverloop, en de morele schade die de verzoekende partij ondervonden zou hebben, worden niet concreet onderbouwd of gemotiveerd. Zij voert evenmin concrete betwisting over de wijze waarop de gewestelijke entiteit beslist heeft tot een boeteverlaging met één vierde. De verzoekende partij toont in die omstandigheden niet aan dat de bestreden beslissing op dat punt steunt op onjuiste feitenvinding noch dat zij kennelijk onredelijk is.⁷⁶

2.3.3.2. Hoorplicht /Recht op tegenspraak

Motiveringsplicht en hoorplicht – Verweerschrift te betrekken in beoordeling

Het recht om gehoord te worden en het recht dat de verzoekende partij heeft om een schriftelijk verweer in te dienen, betekent dat zij het recht heeft om aan de overheid die over de geldboete uitspraak doet haar visie te laten kennen omtrent een standpunt dat wordt ingenomen terwijl dit voordien nog niet aan bod was gekomen. Het hoorrecht houdt in dat de verzoekende partij op nuttige wijze haar zienswijze moet

75 MHC 9 januari 2018, nr. MHC/M/1718/0054 (rolnr. 1617/MHC/0054/M). Zie ook: MHC 17 oktober 2017, nr. MHC/M/1718/0019 (rolnr. 1617/MHC/0007/M); HHC 21 augustus 2018, nr. HHC/M/1718/0093 (rolnr. 1718/MHC/0010/M); MHC 12 september 2017, nr. MHC/M/1718/0010 (rolnr. 1516/MHC/0029/M); MHC 24 oktober 2017, nr. MHC/M/1718/0027 (rolnr. 1516/MHC/0030/M).

76 MHC 6 februari 2018, nr. MHC/M/1718/0062 (rolnr. 1617/MHC/0066/M). Zie ook: HHC 17 april 2018, nr. HHC/M/1718/0085 (rolnr. 1718/MHC/0001/M); MHC 12 september 2017, nr. MHC/M/1718/0005 (rolnr. 1617/MHC/0001/M); MHC 12 september 2017, nr. MHC/M/1718/0009 (rolnr. 1516/MHC/0066/M); HHC 21 augustus 2018, nr. HHC/M/1718/0089 (rolnr. 1718/MHC/0006/M).

kunnen brengen om op die manier te pogen een eerder ongunstige beslissing te neutraliseren. De op de verwerende partij rustende motiveringsplicht vereist dan dat uit de genomen beslissing minstens impliciet blijkt dat het verweerschrift mee in de beoordeling werd opgenomen.

De verwerende partij is hierbij niet verplicht te antwoorden op alle argumenten die tijdens de hoorzitting opgeworpen worden. Het volstaat dat de verzoekende partij op nuttige wijze haar opmerkingen met betrekking tot de tenlasteleggingen schriftelijk of mondeling heeft kunnen toelichten en dat de beslissing de feitelijke en juridische motieven bevat die draagkrachtig zijn ter ondersteuning van de genomen beslissing.⁷⁷

Hoorrecht – Nieuwe stukken

Het beginsel van het hoorrecht en de zorgvuldigheidsplicht houdt in dat indien de gewestelijke entiteit nadat zij de verzoekende partij uitgenodigd had haar verweer mee te delen, nieuwe stukken aan het dossier toevoegt, of bijkomende inlichtingen inwint, die de vaststellingen uit het (aanvankelijk) proces-verbaal aanvullen of wijzigen, in dat geval aan de verzoekende partij de mogelijkheid geboden te worden om opnieuw haar standpunt uiteen te zetten.

Dit is eveneens het geval als nieuwe elementen aan het dossier worden toegevoegd die weliswaar niet rechtstreeks betrekking hebben op de vastgestelde tenlasteleggingen zelf, maar die in toepassing van de decretale waarderingscriteria voorzien in artikel 16.4.4 juncto 16.4.29 DABM door de gewestelijke entiteit meegenomen worden in de bestreden beslissing als boetemodulerende factor.⁷⁸

2.3.4. Bevoegdheid tot het opleggen van een exclusieve bestuurlijke geldboete

Artikel 16.4.41, §1 DABM – Inbreuk vastgesteld in proces-verbaal en niet in verslag van vaststelling

Hoewel het DABM, in het licht van het onderscheid tussen een milieu-inbreuk en een milieumisdrijf (wat betreft de -strafrechtelijke- sanctioneerbaarheid), tevens een onderscheid maakt inzake de wijze waarop ze respectievelijk worden vastgesteld, wordt daarin nergens bepaald dat een milieu-inbreuk desgevallend niet eveneens, samen met een milieumisdrijf, in een proces-verbaal kan worden vastgesteld (dat alsdan feitelijk geldt als een verslag van vaststelling), indien de verbalisant (in het licht van de omstandigheden) beslist om de milieu-inbreuk niet ongemoeid te laten (en voor te leggen aan de gewestelijke entiteit met het oog op gebeurlijke bestuurlijke beboeting).

Verzoekende partij genoot bovendien dezelfde procedurele waarborgen die zij zou hebben gehad indien de verbalisant de milieu-inbreuk zou hebben vastgesteld in een (afzonderlijk) verslag van vaststelling, en er vervolgens op basis daarvan door de gewestelijke entiteit zou zijn beslist om een bestuurlijke boeteprocedure op te starten.⁷⁹

⁷⁷ HHC 7 juli 2018, nr. HHC/M/1718/0083 (rolnr. 1617/MHHC/0089/M).

⁷⁸ MHHC 7 november 2017, nr. MHHC/M/1718/0030 (rolnr. 1617/MHHC/0023/M). Zie ook: MHHC 5 december 2017, nr. MHHC/M/1718/0045 (rolnr. 1617-MHHC-0020-M); MHHC 9 januari 2018, nr. MHHC/M/1718/0053 (rolnr. 1617/MHHC/0051/M); MHHC 9 januari 2018, nr. MHHC/M/1718/0057 (rolnr. 1617/MHHC/0058/M).

⁷⁹ MHHC 24 oktober 2017, nr. MHHC/M/1718/0026 (rolnr. 1516/MHHC/0064/M). Zie ook: MHHC 5 december 2017, nr. MHHC/M/1718/0046 (rolnr. 1617/MHHC/0047/M).

2.3.5. Bevoegdheid tot voordeelontneming

Artikel 16.4.26 DABM – Vermogensvoordeelontneming – Oppompen grondwater – Berekeningswijze

Door het teveel oppompen van grondwater heeft de verzoekende partij water onttrokken uit een van de bronnen van drinkwater. Het is niet kennelijk onredelijk om het vermogensvoordeel van het teveel opgepompte grondwater te berekenen aan de hand van de indicatieve waarde van de drinkwaterprijs.

(...)

De vaststelling dat grondwater, dat kan gebruikt worden als drinkwater, werd opgepompt, en het gegeven dat geen andere watervoorzieningen voor het bedrijf voorhanden waren in de betrokken jaren, volstaat om de kostprijs van drinkwater als maatstaf voor de vermogensvoordeelontneming te hanteren.

De verzoekende partij levert op zich geen kritiek op de door de gewestelijke entiteit toegepaste berekeningswijze van de kostprijs van drinkwater, hetzij 1 euro per m³. Het gegeven dat de verzoekende partij heffingen heeft betaald voor het opgepompte grondwater doet niet anders besluiten. De verzoekende partij toont niet aan dat de waardering a rato van 1 euro per m³, geen rekening houdt met de betaalde heffingen.⁸⁰

Artikel 16.4.26 DABM – Vermogensvoordeelontneming – Geen herleiding boetebedrag omwille van schending ordetermin

De voordeelontneming opgelegd krachtens artikel 16.4.26 DABM heeft betrekking op de betaling van het voordeel dat de overtreder heeft verkregen door het begaan van het milieumisdrijf. Enkel de punitieve sanctie kan in bepaalde gevallen herleid worden als blijkt dat de redelijke beslissingstermijn ernstig overschreden is of andere boeteverlagende factoren kunnen in aanmerking genomen worden. De voordeelontneming ex artikel 16.4.26 DABM wordt hierdoor niet beïnvloed en heeft louter betrekking op het wegwerken van een economisch voordeel ten opzichte van wie zich wel aan de regels houdt.⁸¹

2.3.6. Samenhang met bestuurlijke maatregelen

Bestuurlijke maatregel – Bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke geldboete geldt onverkort

Anders dan wat de verzoekende partij voorhoudt, vereist een correcte toepassing van het zorgvuldigheidsbeginsel niet dat de gewestelijke entiteit verplicht is bij het bepalen van de boete rekening te houden met de inhoud van de opgelegde bestuurlijke maatregelen. Uit de bestreden beslissing blijkt dat de gewestelijke entiteit ervan op de hoogte is dat de bestuurlijke maatregel correct en tijdig werd uitgevoerd, en dat zij dit meeneemt als een verzachtende omstandigheid bij het bepalen van de hoogte van de boete. Het College wijst er echter op dat beide beslissingen een andere finaliteit nastreven: de bestuurlijke maatregel is gericht op het herstel van het milieu, terwijl de exclusieve bestuurlijke geldboete minstens deels een punitieve sanctie vormt voor de vastgestelde milieu-inbreuken. Het gegeven dat de bestuurlijke herstelmaatregelen werden uitgevoerd doet geen afbreuk aan het bestaan van de vastgestelde milieu-inbreuken en de bevoegdheid van de gewestelijke entiteit om bij wijze van punitieve sanctie een exclusieve bestuurlijke geldboete op te leggen.⁸²

⁸⁰ HHC 21 augustus 2018, nr. HHC/M/1718/0093 (rolnr. 1718/MHHC/0010/M).

⁸¹ HHC 21 augustus 2018, nr. HHC/M/1718/0093 (rolnr. 1718/MHHC/0010/M).

⁸² HHC 13 maart 2018, nr. HHC/I/1718/0071 (rolnr. 1617/MHHC/0075/I). Zie ook: MHHC 12 september 2017, nr. MHHC/M/1718/0004 (rolnr. 1516/MHHC/0145/M); MHHC 17 oktober 2017, nr. MHHC/M/1718/0024 (rolnr. 1516/MHHC/0054/M).

2.4. Beoordelingselementen bij het bepalen van de hoogte van de boete

2.4.1. Algemeen: Motiveringsplicht bij bepalen boetebedrag

Motiveringsplicht – Boetemodulerende factoren

Bestuurlijke geldboeten vallen als individuele bestuurshandelingen onder de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Op basis van artikel 3 van deze wet moeten in de bestreden beslissing de juridische en feitelijke motieven worden vermeld die daaraan ten grondslag liggen, en moeten deze motieven afdoende zijn. De boetebeslissing dient een draagkrachtige motivering te bevatten, waarbij de motieven de keuze voor een boete en voor een welbepaald boetebedrag moeten (kunnen) verantwoorden. De bestreden beslissing moet derhalve (zoals hoger gesteld) op ‘controleerbare’ wijze, aan de hand van een concrete, precieze en pertinente motivering, doen blijken dat de gewestelijke entiteit, binnen haar ruime beleidsmarge, bij het bepalen van het boetebedrag daadwerkelijk rekening hield met de criteria in de artikelen 16.4.4 en 16.4.29 DABM.

Teneinde het voor verzoekende partij als adressaat van de boete mogelijk te maken om met kennis van zaken tegen de boetebeslissing op te komen, en om het College toe te laten om haar legaliteitstoets naar behoren te vervullen, dient de gewestelijke entiteit, wanneer zij beslist om bepaalde omstandigheden als boeteverlagend (of boeteverhogend) op te nemen, derhalve minstens aan te geven op basis waarvan zij tot deze omstandigheden besluit, en van welk basisbedrag zij vertrekt dan wel welke procentuele of vaste verlaging (of verhoging) zij op het door haar vastgelegde basisbedrag heeft toegepast en om welke reden. Deze plicht laat de appreciatiebevoegdheid van de gewestelijke entiteit onverkort, maar betreft een noodzakelijke voorwaarde om het College toe te laten om na te gaan of de decretale waarderingscriteria in artikel 16.4.4 en 16.4.29 DABM niet foutief dan wel kennelijk onredelijk zijn toegepast, en met name of de opgelegde boete in verhouding staat tot de gepleegde feiten. Zonder deze gegevens kan het College als controlerechter niet afdoende nagaan op welke manier en waarom de gewestelijke entiteit tot het uiteindelijke boetebedrag is gekomen.⁸³

Globale boete voor verscheidene misdrijven samen – Appreciatiemarge – Draagwijdte motiveringsplicht

Het louter gegeven dat slechts één globale boete is opgelegd zonder tarifiering van elk misdrijf afzonderlijk, houdt op zich geen schending in van de motiveringsplicht gelet op de beleidsmarge waarover de gewestelijke entiteit beschikt bij toepassing van artikel 16.4.27, tweede lid DABM.

Deze werkwijze is evenwel slechts aanvaardbaar voor zover:

- alle ten laste gelegde misdrijven bewezen zijn gebleven en een voldoende onderlinge samenhang vertonen;
- de bestreden beslissing de decretale waarderingscriteria van artikel 16.4.29 DABM op afdoende wijze concretiseert en motiveert, zodat het College in het kader van de hem opgedragen legaliteitstoets kan nagaan of de gewestelijke entiteit bij de begroting van de bestuurlijke boete binnen het decretaal waarderingskader is gebleven en of de opgelegde boete conform artikel 16.4.4 DABM in een redelijke verhouding staat tot de samengevoegde diverse milieumisdrijven.

⁸³ MHC 12 september 2017, nr. MHC/M/1718/0010 (rolnr. 1516/MHC/0029/M). Zie ook: MHC 5 december 2017, nr. MHC/M/1718/0046 (rolnr. 1617/MHC/0047/M).

De vergelijking die gemaakt wordt door de gewestelijke entiteit met de motiveringsplicht van de strafrechter wordt niet bijgetreden. Wanneer de gewestelijke entiteit in het kader van de bestuurlijke beboeting optreedt, handelt zij als orgaan van actief bestuur. Als orgaan bestuur valt zij onder de uitvoerende, en niet onder de rechterlijke macht. De verwerende partij kan dan ook vanuit organiek oogpunt niet aangemerkt worden als een “rechter” in de zin van artikel 19, eerste lid Ger. W.

Het opleggen van een alternatieve bestuurlijke geldboete omwille van een vastgesteld milieumisdrijf vormt aldus een eenzijdige en uitvoerbare bestuurlijke rechtshandeling die wordt verricht door een orgaan van actief bestuur. Anders dan wat de verwerende partij voorhoudt, kan de beboetingsbevoegdheid en de daaraan gekoppelde motiveringsplicht van de strafrechter bijgevolg niet als een automatische doorgetrokken worden naar de administratieve beboetingsbevoegdheid van de gewestelijke entiteit, niet in het minst omdat de administratieve beboetingsprocedure niet gevoerd wordt ten overstaan van voor het leven benoemde onafhankelijke magistraten.⁸⁴

Schending motiveringsplicht – Geen automatische vernietiging – Geen onredelijkheid aangetoond

De verzoekende partij houdt tenslotte nog voor dat uit de bestreden beslissing niet blijkt op welke wijze de in aanmerking genomen boeteverlagende factoren effectief hebben geleid tot een vermindering van de boete. De gebeurlijke schending van de materiële motiveringsplicht leidt *in casu* evenwel niet tot de vernietiging nu de uiteindelijk opgelegde boete beperkt is en naar het oordeel van het College niet als kennelijk onredelijk kan beschouwd worden, rekening houdend met de ernst, de frequentie en de omstandigheden van het misdrijf, zodat het College bij een eventuele indeplaatsstelling na vernietiging, niet anders zou oordelen.⁸⁵

2.4.2. Frequentie

Frequentie – Enkel boeteverzwarende factor

Het oordeel van de gewestelijke entiteit, binnen de ruime discretionaire bevoegdheid die de decreetgever haar in het licht van de bepaling van het boetebedrag heeft toegekend, dat het waarderingscriterium van de frequentie (enkel) als boeteverzwarende omstandigheid in aanmerking wordt genomen, wanneer vaststaat dat de overtreder reeds eerder gelijkaardige feiten pleegde, is niet foutief noch kennelijk onredelijk. Het sluit tevens aan bij de parlementaire voorbereidingen van artikel 16.4.29 DABM (*Parl. St., VI. P., 2006-07, nr. 1249/1, 59*), die luiden als volgt: *‘Vanuit het proportionaliteitsbeginsel is het belangrijk om bij de bepaling van de bestuurlijke geldboeten rekening te houden met zowel positieve (de omstandigheden waarin de vermoedelijke overtreder milieu-inbreuken of milieumisdrijven pleegt of beëindigt) als negatieve factoren (ernst van de milieu-inbreuk of de milieumisdrijffrequentie van de gepleegde feiten).’*⁸⁶

Frequentie – Geen voorafgaande veroordeling of bestuurlijke beboeting vereist – Recht op tegenspraak

De toepassing van het waarderingscriterium van de frequentie vereist niet noodzakelijk enige voorafgaande rechterlijke veroordeling of bestuurlijke beboeting. Dat blijkt niet uit de tekst van artikel 16.4.29 DABM en evenmin uit de parlementaire voorbereidingen (*Parl. St., VI. P., 2006-07, nr. 1249/1, 59*). Om ‘frequentie’ als boeteverzwarende omstandigheid in aanmerking te kunnen nemen, is het bewijs van vooraf gegane en na

84 MHC 5 december 2017, nr. MHC/M/1718/0046 (rolnr. 1617/MHC/0047/M).

85 MHC 20 februari 2018, nr. MHC/M/1718/0064 (rolnr. 1617/MHC/0067/M). Zie ook: MHC 17 oktober 2017, nr. MHC/M/1718/0023 (rolnr. 1516/MHC/0050/M).

86 MHC 3 oktober 2017, nr. MHC/M/1718/0015 (rolnr. 1516/MHC/0063/M).

tegenspraak vastgestelde milieumisdrijven door dezelfde overtreder vereist. Als grondslag voor frequentie mogen dus feiten in aanmerking worden genomen waarvan het bestaan uit een proces-verbaal blijkt. Uit het voorliggend dossier - en meer bepaald uit de laboverslagen en de aanmaningsbrief van de toezichthouder d.d. 15 juni 2012- blijkt dat er reeds op 27 april 2012 en 31 mei 2012 overschrijdingen van de lozingsnormen waren vastgesteld en dat de verzoekende partij zich daarvan op dat ogenblik bewust was. Het louter gegeven dat deze eerdere feiten pas in een later proces-verbaal werden opgenomen, tezamen met later vastgestelde misdrijven, belet niet dat de gewestelijke entiteit binnen haar discretionaire beleidsruimte voor dit latere feit de frequentiefactor kan toepassen nu vaststaat dat de verzoekende partij kennis had van de eerder gepleegde feiten en de kans heeft gehad zich daaromtrent te verdedigen, doch deze inbreuken niet betwist heeft.⁸⁷

Frequentie – Niet-naleving bestuurlijke maatregel

Opdat de hoogte van het boetebedrag overeenkomstig artikel 16.4.29 DABM kan worden afgestemd op de factor frequentie, moet er sprake zijn van onderscheiden feiten, verschillend van deze die aanleiding hebben gegeven tot de voorliggende bestuurlijke beboetingsprocedure, en die milieu-inbreuken of milieumisdrijven zijn in de zin van artikel 16.1.2.1° of 16.1.2.2° DABM en aanleiding hebben gegeven, in hoofde van dezelfde persoon, tot een eerdere strafrechtelijke sanctie dan wel tot een sanctie met een punitief karakter, minstens dat zij het voorwerp hebben uitgemaakt van een onbetwist of onbetwistbaar proces-verbaal en dat de stukken waaruit zulks blijkt aan het dossier zijn toegevoegd.

Het feit dat de verzoekende partijen na ontvangst van de aanmaning verzonden op 22 april 2015 niet onverwijld zijn overgegaan tot het staken van de kapping en het aanvragen van een regulariserende kapmachtiging kan, anders dan de verwerende partij voorhoudt, niet beschouwd worden als een feit dat aanleiding geeft tot een verhoging van de geldboete wegens frequentie overeenkomstig artikel 16.4.29 DABM.

Het gaat hierbij niet om onderscheiden feiten, verschillend van de dunningskap van 30% die werd uitgevoerd door de verzoekende partijen zoals vastgesteld op 16 april 2015, noch hebben deze feiten aanleiding gegeven tot een eerdere strafrechtelijke sanctie, dan wel een sanctie met punitief karakter, of hebben deze feiten het voorwerp uitgemaakt van een proces-verbaal. Het blijkt om niet meer te gaan dan de vaststelling dat de verzoekende partijen geen tijdig gevolg hebben gegeven aan de aanmaning die met betrekking tot de voorheen vastgestelde feiten werd verstuurd per aangetekend schrijven van 22 april 2017. Een en ander zou mogelijks enkel aanleiding kunnen geven tot een hogere boete omwille van de omstandigheden en *in casu* de eerder negatieve houding van de verzoekende partijen.⁸⁸

2.4.3. Omstandigheden

Verzachtende omstandigheid – Sectorale omstandigheden – Best beschikbare technieken

De omstandigheden waarin de feiten werden begaan, dienen genuanceerd te worden in het licht van de in het overleg met de beroepsfederatie naar voor gekomen problematiek met betrekking tot het onderzoek naar de best beschikbare technieken om de uitstoot van DMF terug te dringen. De meetresultaten werden overigens bekomen naar aanleiding van het proactief optreden van de beroepsvereniging FEDUSTRIA die de problematiek aankaartte en verzocht om een overleg. Voormeld overleg was ook de aanleiding voor een studie door VITO met metingen in de bedrijven in de sector. In het proces-verbaal wordt nu verwezen naar de studie voor de vaststelling van de feiten.

87 MHC 17 oktober 2017, nr. MHC/M/1718/0019 (rolnr. 1617/MHC/0007/M). Zie ook: HHC 13 maart 2018, nr. HHC/M/1718/0075 (rolnr. 1617/MHC/0080/M).

88 HHC 13 maart 2018, nr. HHC/I/1718/0080 (rolnr. 1617-MHC-0086-I).

Uit de bestreden beslissing blijkt niet dat de verwerende partij op enige wijze rekening heeft gehouden met de sectorale omstandigheden als verzachtende omstandigheid. De verzoekende partij kan gevolgd worden waar zij stelt dat niet om een vrijgeleide wordt verzocht voor de overschrijding van de emissiegrenswaarden, maar dat zij gelet op de specifieke sectorale omstandigheden in het bijzonder de onmogelijkheid om mits gebruik van de BBT de norm te halen en de onzekerheid wat de meettechnieken betreft, verzoekt om het boetebedrag te verlagen gelet op deze specifieke verzachtende omstandigheden.

Het College is van oordeel dat deze specifieke omstandigheden, die de gehele sector minstens tijdelijk voor problemen stelde, onvoldoende betrokken werden bij de beoordeling van de omvang van de op te leggen boete.⁸⁹

Financiële draagkracht – Omvang bedrijf – Motiveringsplicht

In het kader van het punitief karakter eigen aan de bestuurlijke beboeting is het niet kennelijk onredelijk dat de gewestelijke entiteit het boetebedrag moduleert in functie van onder meer de financiële draagkracht van de overtreder, zodat overtreders voor eenzelfde misdrijf, gepleegd in gelijke of gelijkaardige omstandigheden en frequentie, eenzelfde mate van financieel leed moeten verdragen ten gevolge van de gepleegde feiten.

(...)

In de bestreden beslissing wordt niet aangegeven op basis waarvan de gewestelijke entiteit meent dat de verzoekende partij (gelet op haar 'grootte' overeenkomstig de 'meest recente jaarrekening') beschikt over een financiële draagkracht die dergelijke verhoging van de boete rechtvaardigt. Het college stelt vast dat de betreffende jaarrekening niet is terug te vinden in het administratief dossier en dat het dossier evenmin stukken bevat over de financiële toestand van de verzoekende partij, zoals boekhoudkundige gegevens. De motivering in de bestreden beslissing omtrent de "*financiële draagkracht*" van de verzoekende partij is in het licht van voormelde gegevens niet afdoende, waardoor de verzoekende partij niet met kennis van zaken tegen dit oordeel kan opkomen, en het College dit oordeel evenmin kan toetsen aan de artikelen 16.4.4 DABM en 16.4.29 DABM.⁹⁰

Financiële draagkracht – Precaire financiële situatie

De precaire financiële toestand van de verzoekende partij kan een element zijn waarmee in het licht van de waarderingscriteria in de artikelen 16.4.4 en 16.4.29 DABM rekening kan worden gehouden bij de begroting van de op te leggen geldboete.⁹¹

Artikel 16.4.4 DABM en artikel 16.4.29 DABM – Motiveringsplicht – Verzachtende omstandigheden – Boetemodulerende factoren afdoende meetbaar

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij van oordeel is de totale geldboete te moeten verminderen omwille van een verzachtende omstandigheid enerzijds, bestaande uit het de doorgevoerde herstelmaatregel, en het overschrijden van de beslissingstermijn van 180 dagen met 134 dagen. In de bestreden beslissing wordt uitdrukkelijk melding gemaakt van het basisbedrag dat de verwerende partij gepast vond in het licht van de vastgestelde feiten. Zo vertrok de verwerende partij van een basisbedrag van 2958

89 HHC 21 augustus 2018, nr. HHC/M/1718/0092 (rolnr. 1718/MHHC/0009/M).

90 HHC 21 augustus 2018, nr. HHC/M/1718/0092 (rolnr. 1718/MHHC/0009/M). Zie ook: HHC 17 juli 2018, nr. HHC/M/1718/0083 (rolnr. 1617/MHHC/0089/M); HHC 21 augustus 2018, nr. HHC/M/1718/0091 (rolnr. 1718/MHHC/0008/M).

91 MHHC 26 september 2017, nr. MHHC/M/1718/0012 (rolnr. 1617/MHHC/0006/M). Zie ook: MHHC 2 september 2017, nr. MHHC/M/1718/0009 (rolnr. 1516/MHHC/0066/M).

euro, zijnde 493 euro vermeerderd met opdecimen. Vervolgens vermeldt zij uitdrukkelijk een mindering toe te kennen van 19% gelet op de *“overschrijding van de beslissingstermijn en rekening houdende met de concrete elementen in het dossier”*. Zo komt de verwerende partij uiteindelijk tot het opgelegde bedrag van 2394 euro, zijnde 399 euro vermeerderd met opdecimen.

De verzoekende partij kan dan ook niet bijgetreden worden waar zij stelt dat in de bestreden beslissing onvoldoende veruitwendigd wordt hoe de verzachtende omstandigheid onder de vorm van het doorgevoerde herstel in rekening is gebracht, nu de verwerende partij in haar beslissing duidelijk het basisboetebedrag vermeldt (493 euro exclusief opdecimen), waarna zij het tijdsverloop en de naleving van de herstelmaatregel als verzachtende omstandigheden in aanmerking neemt en de boete hiervoor herleidt met 19 %. De verzoekende partij voert niet aan dat de toegepaste vermindering kennelijk onredelijk is. Het College ziet ambtshalve evenmin een reden om het opgelegde boetebedrag als kennelijk onredelijk te beschouwen.⁹²

92 MHHC 12 september 2017, nr. MHHC/M/1718/0006 (rolnr. 1617/MHHC/0002/M).

COLOFON

Verantwoordelijke uitgever

Eddy Storms
Dienst van de Bestuursrechtscollleges
Koning Albert II-laan 35, bus 81
1030 Brussel

Algemene coördinatie en eindredactie

Eddie Clybouw

Website

www.dbrc.be

Foto's

Eddie Clybouw

Vormgeving

Het Eiland Neus, Leuven

Gedrukte versie

Voortaan is het jaarverslag enkel digitaal te raadplegen via dbrc.be/jaarverslagen.



Vlaanderen
is bestuursrechtspraak