

## II. Raad van State

### Arrest nr. 215.173 van 16 september 2011, *nv Duras Immobiliën*

Staatsraden: R. Stevens, J. Bovin en P. Lefranc

Auditoraat: B. Speybrouck (eensluitend)

Partijen: *nv Duras Immobiliën t. de stad St.-Truiden en de deputatie van de provincieraad van Limburg*

Advocaten: P. Flamey en P.-J. Vervoort, S. Verbeke



Rechtspraak

#### Gemeentelijk RUP – Modaliteiten – Opleggen aanvullend stuk bij vergunningsaanvraag – Bevoegdheid gemeente

Artikel 39, § 1 DRO laat niet toe dat een ruimtelijk uitvoeringsplan op een dwingende wijze ingrijpt in de vergunningsprocedure zoals deze decretaal is vastgelegd. Een beheersvoorschrift dat een bindende noodzakelijke voorwaarde tot vergunning toevoegt, zoals het voorleggen van een goedgekeurd beheersplan, strijdt met het besluitvormingsproces betreffende de vergunningverlening zoals dit is geconcentreerd door de decreetgever. De bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen inzake het verlenen van stedenbouwkundige vergunningen is door de decreetgever vastgelegd en geen decretale bepaling voorziet dat een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan daaraan wijzigingen kan aanbrengen. Door het bestreden stedenbouwkundig voorschrift wordt de bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen gedetermineerd door het voorleggen van een goedgekeurd beheersplan waarvan de goedkeuring, zowel naar dispositief als naar termijnen en procedure, geheel buiten zijn bevoegdheid ligt.

#### TEKST VAN HET ARREST

(...)

##### Beoordeling

5.8. De verzoekende partij stelt dat het in de artikelen 9.41.3 en 9.52.3 opgenomen stedenbouwkundig voorschrift, waarbij “voor het natuur- en parkgebied aan de eigenaar de verplichting wordt opgelegd om binnen de 10 jaar na goedkeuring een ‘geïntegreerd beheerplan’ op te stellen en in te dienen voor goedkeuring bij het ABN” en waarbij “als sanctie op deze verplichting [wordt bepaald] dat de eigenaar elke mogelijkheid om alsnog een stedenbouwkundige vergunning te bekomen voor zijn gronden binnen de perimeter van het plan verliest”, de artikelen 38, § 1, en 39, § 1 DRO en de vergunningsregels, zoals opgenomen in de artikelen 51 en 52 van het gecoördineerde decreet, schendt, en dat dit voorschrift tevens de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag ontbeert, nu daarmee wordt afgeweken van “de reguliere vergunningsprocedure” en van “de voorschriften

inzake de samenstelling van een stedenbouwkundige aanvraag”.

Daarenboven stelt de verzoekende partij dat het rechtszekerheidsbeginsel wordt geschonden doordat uit het voorschrift niet blijkt wat zo een “geïntegreerd beheerplan” nu moet inhouden, en dus aan welke formele en inhoudelijke voorwaarden zo een beheerplan moet voldoen, evenals het proportionaliteitsbeginsel doordat de sanctie voor het niet beschikken over een goedgekeurd geïntegreerd beheerplan disproportioneel zwaar is.

5.9. Het toentertijd geldende artikel 38, § 1, 2° DRO bepaalt:

“§ 1. Een ruimtelijk uitvoeringsplan bevat:

(...)

2° de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer”.

In de parlementaire voorbereiding van de aangehaalde decretale bepaling (*Parl.St.*, VI.Parl. 1998-1999, stuk 1332, nr. 1, 23) wordt met betrekking tot de inhoud van de ruimtelijke uitvoeringsplannen het volgende gesteld:

“‘Beheer’ houdt voorschriften in die gericht zijn op het behoud van de ruimtelijke voorwaarden voor het goede functioneren van functies en activiteiten die in een bepaald gebied zijn toegelaten. Het omvat ook voorschriften over de bewaring van ruimtelijk karakteristieke elementen of eigenschappen van een gebied. Voorbeelden zijn voorschriften over reliëfwijziging, een algemeen voorschrift over de bewaring van het landschappelijk of architectonisch karakter, op lokaal niveau de bewaring van een beeldbepalend groenelement in een bebouwde omgeving, enzovoort”.

Voorts bepaalt artikel 39, § 1 van hetzelfde decreet onder meer dat stedenbouwkundige voorschriften “van die aard [kunnen] zijn dat ze na verloop van tijd in werking treden” alsook dat zij “modaliteiten [kunnen] voorschrijven die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen”.

In de parlementaire voorbereiding (*Parl.St.*, VI.Parl. 1998-1999, stuk 1332, nr. 1, 24) wordt ter zake het volgende gesteld:

“Stedenbouwkundige voorschriften kunnen ook de modaliteiten van de inrichting van het gebied voorschrijven. Wanneer het voorschrift de inrichting regelt, bijvoorbeeld m.b.t. kavelgroottes, ontsluiting

door weginfrastructuur, bebouwingsvrij houden van bepaalde zones, esthetische voorschriften i.v.m. bouwmaterialen, plaatsing van gebouwen, enz., dan kan het voorschrift tevens de wijze regelen waarop de te nemen beslissingen genomen [moeten] worden. Zo kunnen bijvoorbeeld procedureregels worden opgenomen in gewestelijke planvoorschriften voor de verdere uitwerking van de inrichting in het gemeentelijk uitvoeringsplan, of voor raadpleging en advisering”.

5.10. Het Agentschap voor Natuur en Bos heeft in haar advies van 22 juni 2007 onder meer het volgende gesteld:

“In de beheersvoorschriften voor het natuur- en parkgebied zou moeten worden opgenomen dat in functie van het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitats het beheer van deze gebieden (op termijn) moet worden vastgelegd in een geïntegreerd beheerplan, dit is een beheerplan dat zowel het beheer van de bossen als de open habitats omvat. In een dergelijk beheerplan kunnen de sociale en recreatieve functies op duurzame wijze worden geïntegreerd”.

In navolging daarvan wordt in artikel 9.41.3 van de stedenbouwkundige voorschriften bij het bestreden gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan volgend beheersvoorschrift voor het parkgebied opgelegd:

“9.41.3. Beheer

De eigenaar en elke houder van een zakelijk recht op het perceel zorgen als een goede huisvader voor het beheer en onderhoud van de constructies, buitenaanleg en kleine landschapselementen op zodanige wijze dat de esthetische waarde ervan optimaal behouden blijft.

In functie van het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van de soorten en habitats moet het beheer van deze gebieden binnen tien jaar na goedkeuring van dit RUP worden vastgelegd in een geïntegreerd beheerplan, dit is een beheerplan dat zowel het beheer van de bossen als de open habitats omvat. In een dergelijk beheerplan kunnen de sociale en recreatieve functies op duurzame wijze worden geïntegreerd. Het wordt voor goedkeuring aan de bevoegde Vlaamse administraties voor natuur en bos en voor landschappen voorgelegd. Zolang een dergelijk goedgekeurd geïntegreerd beheerplan na vernoemde periode ontbreekt, kunnen voor geen enkel perceel, gebouw of constructie binnen dit RUP van dezelfde eigenaar stedenbouwkundige vergunningen worden vergund.

Voor deze bestemmingszone voert dit RUP verder geen specifieke beheersvoorschriften in”.

In artikel 9.52.3 van de stedenbouwkundige voorschriften wordt voor het natuurgebied een identiek beheersvoorschrift opgelegd.

5.11. Tweede verwerende partij kan niet worden bijgetreden in haar argument dat de voormelde voorschriften hun rechtsgrond vinden in de artikelen 38, § 1, 2°, en 39, § 1, derde lid, “aangezien het voorschriften inzake de inrichting en/of beheer van het gebied zijn, die modaliteiten bepalen die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen”.

De omstandigheid dat de stedenbouwkundige voorschriften “modaliteiten” kunnen voorschrijven die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen kan niet inhouden dat hiermee een bijkomend, niet in artikel 3 van het voormeld decreet voorzien, ordeningsinstrument wordt gecreëerd dat tot doel heeft deel uit te maken van het verordenend toetsingskader voor het beoordelen van een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning. Bij de vergunningsaanvraag te voegen documenten kunnen enkel worden opgelegd voor zover zij een informatief document zijn voor de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het licht van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften.

Hoewel krachtens voormeld artikel 39, § 1, de stedenbouwkundige voorschriften “modaliteiten [kunnen] voorschrijven die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen” en volgens de memorie van toelichting dit o.m. kan gaan om “procedureregels voor raadpleging en advisering”, kan deze bepaling er niet toe strekken dat een ruimtelijk uitvoeringsplan op een dwingende wijze ingrijpt in de vergunningsprocedure zoals deze decretaal is vastgelegd.

De artikelen 38, § 1, en 39, § 1, kunnen geen rechtsgrond vormen voor de plannende overheid om, middels een uitvoeringsplan, de vergunningsprocedure, zoals decretaal vastgelegd, te wijzigen.

5.12. *In casu* wordt door de voormelde beheersvoorschriften een bindende noodzakelijke voorwaarde tot vergunning toegevoegd die niet is voorzien en, bijgevolg, strijdt met het besluitvormingsproces betreffende de vergunningverlening zoals dit is geconcipieerd door de decreetgever.

Immers, uit het voorschrift volgt dat slechts een door “de bevoegde Vlaamse administraties voor natuur en bos en voor landschappen” goedgekeurd beheerplan leidt tot het op ontvankelijke wijze aanvatten van de decretaal bepaalde vergunningenprocedure.

Het feit dat de bedoelde goedkeuring door de bevoegde Vlaamse administraties formeel buiten de eigenlijke aanvraagprocedure van een stedenbouwkundige vergunning valt, heeft niet tot gevolg dat het geen noodzakelijke voorwaarde is over een dergelijk goedgekeurd beheerplan te beschikken om ook maar in aanmerking te kunnen komen voor de aflevering van een stedenbouwkundige vergunning.

De bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen inzake het verlenen van stedenbouwkundige vergunningen is door de decreetgever vastgelegd en geen decretale bepaling voorziet dat een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan daaraan wijzigingen kan aanbrengen.

Door het voormeld stedenbouwkundig voorschrift wordt de bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen gedetermineerd door het voorleggen van een goedgekeurd beheersplan waarvan de goedkeuring, zowel naar dispositief als naar termijnen en procedure, geheel buiten zijn bevoegdheid ligt.

5.13. Het vierde middel is in de aangegeven mate gegrond.

5.14. De tweede verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord *in fine* op dat, ingeval van gegrondheid van het middel, “de vernietiging moet worden beperkt tot de bewuste passage uit de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP, aangezien het middel slechts betrekking heeft op deze kleine passages en geenszins het hele bestreden GRUP kan onderuithalen”.

5.15. De verzoekende partij stelt in haar memorie van wederantwoord dat daarop niet kan worden ingegaan. Volgens haar maakt de verwerende partij het “geenszins aannemelijk dat het desbetreffend voorschrift geïsoleerd kan worden uit de voorschriften van het RUP zonder de volledige economie van het RUP onderuit te halen”. Zij vraagt bijgevolg de “volledige nietigverklaring van het RUP”.

5.16. In haar laatste memorie stelt de eerste verwerende partij hieromtrent nog: “Ondergeschikt, indien Uw Raad van oordeel zou zijn dat het middel gegrond is, wijst verweerster er op dat de betrokken bepalingen van het GRUP, de artikelen 9.41.3 en 9.52.3, wel degelijk isoleerbaar en afsplitsbaar zijn, en derhalve vatbaar voor gedeeltelijke vernietiging. Ook afgezien van deze bepalingen zou verwerende partij het bestreden GRUP voor het overige hebben vastgesteld zoals het is vastgesteld.

De in de artikelen 9.41.3 en 9.52.3 opgenomen regel heeft geen invloed op de overige stedenbouwkundige voorschriften i.v.m. park- en natuurgebieden, en *a fortiori* niet met de ruimere inhoud van het bestreden GRUP.

Een gedeeltelijke vernietiging van deze bepalingen brengt derhalve geen hervorming mee, noch rechtstreeks, noch onrechtstreeks, van andere bepalingen van het GRUP.”

5.17. In haar laatste memorie herneemt de tweede verwerende partij haar vraag om, indien het vierde middel gegrond wordt bevonden, “niet het gehele GRUP maar wel het bewuste stedenbouwkundige voorschrift voor het natuur- en parkgebied te vernietigen; dat niet kan worden ingezien, ook al bestrijken deze gebieden nagenoeg het volledige plangebied van het GRUP, dat dergelijke partiële vernietiging zou neerkomen op een hervorming van het gehele GRUP”.

5.18. Een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan vormt in beginsel één ondeelbaar geheel. Een partiële vernietiging is evenwel mogelijk wanneer deze niet tot gevolg heeft de algemene economie van het plan aan te tasten, en wanneer vaststaat dat de bevoegde overheden het plan ook zouden hebben vastgesteld en goedgekeurd zonder het onderdeel ervan waarvan de onwettigheid is vastgesteld.

5.19. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de stedenbouwkundige voorschriften 9.41.3 en 9.52.3 in het GRUP zijn opgenomen op vraag van het Agentschap voor Natuur en Bos teneinde de sociale en recreatieve functies van de betrokken gebieden op een duurzame wijze te integreren.

Het blijkt niet dat zonder het opgelegde geïntegreerde beheerplan de algemene samenhang van het betrokken GRUP in het gedrang wordt gebracht.

Bovendien bevestigen de bevoegde overheden in hun laatste memorie dat zij ook zonder deze voorschriften het betrokken GRUP zouden hebben vastgesteld, respectievelijk goedgekeurd.

Er zou derhalve grond zijn om de vernietiging ingevolge het gegrond bevinden van het vierde middel te beperken tot de betrokken stedenbouwkundige voorschriften 9.41.3, tweede lid, en 9.52.3, tweede lid.

5.20. Het auditoraatsverslag is met toepassing van artikel 24, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, beperkt tot het onderzoek van het in het verslag besproken onderdeel van het vierde middel. Het is noodzakelijk voor de oplossing van het

geschil dat ook de overige onderdelen van het vierde middel, alsook de overige middelen, die desgevallend tot een ruimere of volledige vernietiging kunnen leiden, door een lid van het auditoraat worden onderzocht en dat daarover verslag wordt uitgebracht.

### Beslissing

1. De Raad van State heropent de debatten.
2. Het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat wordt gelast met het aanvullend onderzoek.

(...)

### NOOT

#### Een gemeentelijk RUP kan geen aanvullende stukken dwingend opleggen voor een vergunningsaanvraag

In het bovenstaande arrest<sup>1</sup> trekt de Raad van State een duidelijke grens bij de mogelijkheid om in een gemeentelijk (en provinciaal) ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP) bijkomende dossierstukken te eisen bij een vergunningsaanvraag.

Onder de gelding van de vroegere wetgeving stelde de Raad van State systematisch dat stedenbouwkundige voorschriften in de *plannen van aanleg* geen bijkomend ordeningsinstrument of een bijkomende procedurestap konden voorschrijven<sup>2</sup>. Deze onmogelijkheid lag ingebed in artikel 14 van het toenmalige Coördinatiedecreet Ruimtelijke Ordening dat, in tegenstelling tot 2.2.2, § 1, 2°, en 2.2.3, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), geen

mogelijkheden bood voor flexibiliteit of modaliteiten in welke vorm ook<sup>3</sup>.

Recent nog oordeelde de Raad van State dat het toekennen, op verordenende wijze, van een niet nader toegelicht ‘richtinggevend’ karakter aan een bij de toelichtingsnota gevoegde structuurschets, strijdig is met het toenmalige artikel 14 Coördinatiedecreet Ruimtelijke Ordening. Bovendien stelde de Raad hierbij een schending van het rechtszekerheidsbeginsel vast omdat voor de rechtsonderhorige niet duidelijk is welke de precieze rechtskracht zou kunnen zijn van dergelijke ‘richtinggevende’ bepalingen die niet onder het toepassingsgebied vallen van artikel 2.1.2, § 3 VCRO met betrekking tot het richtinggevende gedeelte van een ruimtelijk structuurplan<sup>4</sup>. Anderzijds aanvaardde de Raad van State wel dat de gemeente een structuurschets met een gedetailleerde uitwerking van het bestemmingsplan ter onderbouwing van het bijzonder plan van aanleg (hierna: BPA) mee overmaakte aan de goedkeurende overheid, omdat deze structuurschets geen deel uitmaakt van het BPA, dat volgens het ministerieel goedkeuringsbesluit bestaat uit “een plan van de bestaande toestand, een bestemmingsplan en een onteigeningsplan”. De structuurschets moest als een informele invulling van het bestemmingsplan worden beschouwd, wat volgens de Raad van State wel aanvaardbaar is<sup>5</sup>.

De Raad van State aanvaardde sinds het decreet van 18 mei 1999 betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO) reeds meermaals dat een RUP – in tegenstelling tot een BPA<sup>6</sup> – het voorleggen van een ‘inrichtingsstudie’ kan opleggen aan de aanvrager van een stedenbouwkundige vergunning indien deze inrichtingsstudie bedoeld is als informatief instrument voor de vergunningverlenende overheid met het oog op de beoordeling van de vergunningsaanvraag in het licht van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften. Voorwaarde is wel dat de inrichtingsstudie enkel gecompliceerd is als instrument tot in- of voorlichting van de overheid en er niet toe strekt een bijkomend ordeningsinstrument te creëren dat niet is voorzien in artikel 1.1.3 VCRO. In dergelijke gevallen kan een

(1) RvS 16 september 2011, nr. 215.173, nv Duras Immobiliën.  
 (2) Zie bijv. RvS 7 februari 2001, nr. 93.109, Desmedt; RvS 14 februari 2001, nr. 93.308, Correia de Almeida; RvS 15 juni 2004, nr. 132.436, Callens; RvS 16 januari 2006, nr. 153.771, De Groof; zie de uitgebreide commentaren van F. DE PRETER, “Flexibiliteit en rechtszekerheid in de voorschriften van plannen van aanleg”, noot onder RvS 21 februari 2003, nr. 116.301, vzw Buurtcomité Flanders Expo; RvS 21 maart 2003, nr. 117.347, Van Niel Schuuren; en RvS 5 juni 2003, nr. 120.209, Muto, T.R.O.S. 2003, 364-368; B. ROELANDTS, “Flexibiliteit in aanleg- en uitvoeringsplannen”, noot onder RvS 13 augustus 1999, nr. 82.079, Correia de Almeida, TROS 2000, 20-24; R. VEKEMAN, “Flexibele ruimtelijke ordeningsplannen”, noot onder RvS 14 februari 2001, nr. 93.308, Correia de Almeida, T.Gem. 2002, 305-306; R. VEKEMAN, “De eerste regionale stedelijke afbakeningsplannen”, noot onder RvS 9 april 2004, nr. 130.212, nv Schelfhout, T.Gem. 2005, 78-80; I. LEENDERS *et al.*, *Zakboekje Ruimtelijke Ordening 2007*, Mechelen, Kluwer, 2006, 187-189.

(3) P.-J. DEFOORT, “Flexibiliteit in ruimtelijke uitvoeringsplannen: een moeilijke evenwichtsoefening”, TROS 2007, 218-219, nr. 2.  
 (4) RvS 2 juni 2009, nr. 193.743, nv Libert Paints & Co.  
 (5) RvS 19 februari 2008, nr. 179.845, De Clercq.  
 (6) In het arrest-Lambrecht wordt uitdrukkelijk gesteld dat de modaliteiten die eventueel gelden voor RUP's niet gelden voor BPA's (RvS 20 september 2010, nr. 207.451, Lambrecht).



inrichtingsstudie volgens de Raad van State worden beschouwd als een modaliteit in de zin van artikel 2.2.3, § 1, derde lid VCRO<sup>7</sup>.

De Raad van State benadrukt telkens dat de omstandigheid dat de stedenbouwkundige voorschriften 'modaliteiten' – nadere regels – kunnen voorschrijven die bij de inrichting van het gebied in acht moeten worden genomen, niet kan inhouden dat hiermee een bijkomend ordeningsinstrument wordt gecreëerd. De Raad onderzoekt daarom steeds of het bestreden (gemeentelijke) RUP, door het bijvoegen van een aantal stukken bij een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor te schrijven, een bijkomend ordeningsinstrument creëert. Indien uit het voorliggende RUP blijkt dat de bedoelde stukken slechts bij te voegen zijn als een informatief document voor de vergunningverlenende overheid met het oog op het beoordelen van de vergunningsaanvraag in het licht van de goede ruimtelijke ordening en de stedenbouwkundige voorschriften, betreft het volgens de Raad geen bijkomend ordeningsinstrument, maar gaat het om een toegelaten modaliteit<sup>8</sup>.

De vraag omtrent de mogelijkheid om in een RUP inrichtingsplannen of andere bijkomende documenten op te leggen bij een vergunningsaanvraag werd tot nu toe bijna altijd bekeken vanuit de invalshoek van artikel 2.2.3, § 1 en artikel 1.1.3 VCRO, met name via de vraag of het opleggen van een inrichtingsplan te beschouwen is als een toegelaten modaliteit en/of de vraag of het inrichtingsplan geen verboden bijkomend ordeningsinstrument uitmaakt, zonder hierbij de bevoegdheid van de gemeente in vraag te stellen. Interessant aan het bovenstaande arrest is dat de vraag naar bijkomende documenten – *in casu* een door het Agentschap voor Natuur en Bos (hierna: ANB) goed te keuren beheersplan – wordt bekeken vanuit de invalshoek van de gemeentelijke bevoegdheid.

De Raad van State komt in het bovenstaande arrest<sup>9</sup> tot het besluit dat artikel 2.2.3, § 1 VCRO niet toelaat

dat een RUP op een dwingende wijze ingrijpt in de vergunningsprocedure zoals deze decretaal is vastgelegd. Een stedenbouwkundig voorschrift van een RUP dat een bindende, noodzakelijke voorwaarde tot vergunning toevoegt, zoals het voorleggen van een goedgekeurd beheersplan, is in strijd met het besluitvormingsproces betreffende de vergunningverlening zoals dit geconcipieerd is door de decreetgever. De bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen inzake het verlenen van stedenbouwkundige vergunningen is door de decreetgever vastgelegd en geen enkele decretale bepaling voorziet dat een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan daaraan wijzigingen kan aanbrengen.

Om het arrest beter te begrijpen moet worden gekeken naar artikel 4.7.13, tweede lid VCRO, dat bepaalt dat de Vlaamse regering, en dus niet de gemeenten of de provincies, de nadere regelen omtrent de opbouw van het aanvraagdossier van een vergunning bepaalt. Artikel 4.7.14, § 1 VCRO stelt dat de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar of zijn gemachtigde nagaat of de vergunningsaanvraag ontvankelijk en volledig is. Het tweede lid van dit artikel stelt expliciet dat een vergunningsaanvraag ontvankelijk en volledig is indien voldaan is aan alle voorwaarden vermeld in artikel 4.7.13 en indien de dossiergegevens een onderzoek ten gronde toelaten. Uit een combinatie van beide artikelen kan worden afgeleid dat indien een aanvraag voldoet aan de voorwaarden die de Vlaamse regering heeft vastgesteld, een aanvraag ontvankelijk en volledig is, voor zover de dossiergegevens een onderzoek ten gronde toelaten.

De regels voor de dossiersamenstelling voor aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning staan in het besluit van de Vlaamse regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning. Voor een verkavelingsaanvraag geldt het besluit van de Vlaamse regering van 29 mei 2009 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een verkavelingsvergunning. Beide besluiten bevatten een bepaling die de mogelijkheid biedt voor de vergunningverlenende overheid om, in het kader van de inhoudelijke behandeling van het dossier, bij het indienen van de aanvraag of daarna, extra aantallen van welbepaalde stukken of andere dan de in het betreffende besluit van de Vlaamse regering vermelde documenten of dossierstukken te eisen. Een dergelijke vraag moet worden gemotiveerd. De gemeente moet (voor stedenbouwkundige vergunningsaanvragen) of kan (voor verkavelingsaanvragen) een lijst bijhouden

(7) RvS 9 april 2004, nr. 130.211 (schorsing) en 12 februari 2009, nr. 190.362 (annulatie), vzw Red de Erpe- en Siesegemkouter; RvS 9 april 2004, nr. 130.212 (schorsing) en 12 februari 2009, nr. 190.363 (annulatie), Schelphout; RvS 12 februari 2009, nr. 190.364, vzw Regionale Actiegroep Leefmilieu Dender en Schelde; RvS 12 februari 2009, nr. 190.365, gemeente Erpe-Mere; RvS 19 februari 2008, nr. 179.845, De Clercq; RvS 10 juli 2008, nr. 185.312, Verhulst; RvS 8 januari 2009, nr. 189.329, bvba Van Driessche; RvS 3 juni 2010, nr. 204.647, nv De Jaegher; RvS 22 maart 2011, nr. 212.188, nv Beeckman-De Neve.

(8) Bijv. RvS 7 april 2010, nr. 202.848, Naegels.

(9) RvS 16 september 2011, nr. 215.173, nv Duras Immobiliën.

van de gevallen waar in de regel extra aantallen of extra documenten of dossierstukken worden gevraagd. In dergelijke gevallen volstaat een verwijzing naar de lijst als motivering. Belangrijk voor het alhier behandelde onderwerp is de vaststelling dat in beide regelingen uitdrukkelijk wordt bepaald dat de vraag naar toevoeging van extra aantallen of documenten **geen invloed heeft op de volledigheid** van het dossier van de vergunningsaanvraag<sup>10</sup>.

Op basis van de artikelen 4.7.13, tweede lid en 4.7.14, § 1 VCRO, artikel 22 van het vermelde uitvoeringsbesluit voor de dossiersamenstelling van de stedenbouwkundige vergunningsaanvragen en artikel 7 van het uitvoeringsbesluit voor de dossiersamenstelling van de verkavelingsaanvragen, is de Raad van State terecht tot de conclusie gekomen dat het verplicht opleggen van een aanvullend stuk voor een vergunningsaanvraag in **een gemeentelijk RUP** strijdig is met de decretaal vastgestelde procedureregels voor vergunningsaanvragen, omdat enkel de Vlaamse regering ter zake een bevoegdheid heeft gekregen van de decreetgever, en niet de gemeenten bij het vaststellen van een gemeentelijk RUP.

In vroegere arresten was de Raad van State reeds tot de conclusie gekomen dat **een BPA** niet kan bepalen aan welke voorwaarden een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning moet voldoen om als volledig te worden beschouwd. De Raad stelde in dit verband dat de gemeenteraad niet bevoegd was om voor te schrijven dat een inrichtingsplan “integraal deel uitmaakt van het aanvraagdossier” of dat “het ontbreken van dergelijk plan betekent dat de aanvraag als onvolledig wordt beschouwd”, vermits aldus het indienen van het bedoelde inrichtingsplan als een ontvankelijkheidsvereiste voor het indienen van een vergunningsaanvraag wordt opgelegd<sup>11</sup>.

Tot voor kort leek er nog twijfel mogelijk over de vraag of een gemeentelijk RUP meer mogelijkheden bood op het vlak van het voorschrijven van extra dossierstukken dan een BPA, gelet op de mogelijkheid die artikel 2.2.3, § 1 VCRO biedt om ‘modaliteiten’ in te schrijven in de stedenbouwkundige voorschrift-

ten<sup>12</sup>. Het bovenstaande arrest<sup>13</sup> neemt hierover nu alle twijfel weg door te bevestigen dat artikel 2.2.3, § 1 VCRO geen afbreuk doet aan de procedureregels voor vergunningsaanvragen uit de VCRO, met inbegrip van de geldende bevoegdheidsregels.

Het bovenstaande betekent dat een gemeente ook geen bijkomende dossierstukken kan eisen via een stedenbouwkundige verordening<sup>14</sup> (of enig ander gemeentelijk reglement) en dat de provincies evenmin via provinciale RUP's en provinciale stedenbouwkundige verordeningen bijkomende dossierstukken kunnen opleggen voor vergunningsaanvragen.

Anders lijkt het te zijn voor een gewestelijk RUP<sup>15</sup>. Dit instrument wordt immers vastgesteld door de Vlaamse regering en in die zin voldoet een gewestelijk RUP aan de bepaling van artikel 4.7.13, tweede lid VCRO, die stelt dat de Vlaamse regering de nadere regels bepaalt omtrent de opbouw van het aanvraagdossier<sup>16</sup>. In verband met een gewestelijk RUP oordeelde de Raad van State reeds dat de plannende overheid als een door artikel 2.2.3, § 1 VCRO toegelaten modaliteit kan opleggen om het aanvraagdossier aan te vullen met een informatieve inrichtingsstudie en om het geheel voor te leggen aan de adviesverlenende instanties<sup>17</sup>.

(10) Zie artikel 22 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning en artikel 8 van het besluit van de Vlaamse regering van 29 mei 2009 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een verkavelingsvergunning.

(11) RvS 24 maart 2010, nr. 202.308, Tamsyn; RvS 20 september 2010, nr. 207.451, Lambrecht.

(12) Zie bijv. RvS 2 december 2010, nr. 209.460, Lox, waarin de Raad nog aanvaardde dat de inrichtingsstudie **dwingend** als modaliteit wordt opgelegd, zolang hetgeen in een inrichtingsstudie wordt opgenomen, niet verordenend bedoeld is.

(13) RvS 16 september 2011, nr. 215.173, nv Duras Immobiliën.

(14) Artikel 2.3.1 VCRO, dat een opsomming bevat van de aangelegenheden die kunnen worden geregeld in een stedenbouwkundige verordening, bevat geen bepaling ter zake.

(15) Maar niet in een gewestelijke stedenbouwkundige verordening, nu het opleggen van bijkomende dossierstukken niet tot de aangelegenheden behoort die volgens artikel 2.3.1 VCRO kunnen worden geregeld in een stedenbouwkundige verordening.

(16) DE PRETER kwam vroeger al tot een gelijkaardig besluit voor wat betreft de mogelijkheid tot het voorschrijven van een openbaar onderzoek in een gewestelijk RUP, maar niet in een gemeentelijk of provinciaal ordeningsinstrument, nu artikel 4.7.15, § 1, stelt dat de Vlaamse regering bepaalt welke vergunningsaanvragen onderworpen zijn aan een openbaar onderzoek (F. DE PRETER, “De derde in de procedure tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning”, *TROS* 2007, 9; F. DE PRETER, “De bepaling van een verkavelingsvergunning die stelt dat de bouw aanvraag onderworpen moet worden aan een openbaar onderzoek heeft tot gevolg dat een openbaar onderzoek moet worden georganiseerd conform de regels van het koninklijk besluit van 6 februari 1971”, *TROS* 2008, 216; zie in dezelfde zin maar met iets meer twijfel P.-J. DEFOORT, “Flexibiliteit in ruimtelijke uitvoeringsplannen: een moeilijke evenwichtsoefening”, *TROS* 2007, 231).

(17) RvS 18 januari 2011, nr. 210.478, De Cloedt, en RvS 22 juni 2011, nr. 214.031, De Cloedt.

In de praktijk kan worden vastgesteld dat bepaalde gemeenten in sommige gevallen een stedenbouwkundig voorschrift uit een gemeentelijk RUP dat een inrichtingsvoorschrift als informatief document voorschrijft voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, als ontvankelijkheidsvoorwaarde behandelt bij het volledigheidsonderzoek van een vergunningsaanvraag en dat bij het ontbreken ervan het dossier onvolledig wordt verklaard. Bepaalde gemeenten gaan soms nog verder en verklaren een dossier onvolledig indien de aanvraag weliswaar een inrichtingsstudie bevat, maar waarbij de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar van oordeel is dat de inrichtingsstudie onvoldoende informatie bevat of onvoldoende is uitgewerkt. Uit het bovenstaande is gebleken dat dergelijke praktijken onwettig zijn.

Frequenter komt het voor dat aanvragen onontvankelijk of onvolledig worden verklaard omdat een detail ontbreekt. Hoewel het in deze gevallen gaat om zaken die vereist zijn volgens de voormelde uitvoeringsbesluiten van de Vlaamse regering, roept ook een praktijk om aanvragen op puur formalistische gronden onontvankelijk of onvolledig te verklaren, vragen op. Een vaste rechtspraak van de Raad van State stelt immers dat onjuistheden, vergissingen of leemten in een bouwdoossier slechts tot de vernietiging van de bouwvergunning leiden, indien blijkt dat zij van die aard zijn dat zij de adviserende of de vergunningverlenende overheden in dwaling hebben gebracht en bovendien beslissend zijn geweest voor de toekenning van de bouwvergunning<sup>18</sup>. Indien het aanvraagdossier voldoende gegevens bevat om de aanvraag inhoudelijk te beoordelen, lijkt het in het licht van die rechtspraak, in het licht van de wens van de decreetgever naar administratieve vereenvoudiging, en in het licht van het redelijkheidbeginsel te getuigen van ongepast formalisme om een aanvraag onontvankelijk te verklaren.

De aanvrager die wordt geconfronteerd met een (onterechte) beslissing tot onvolledigheid of onontvankelijkheid staat vrij machteloos. Artikel 4.7.14, § 3 VCRO bepaalt dat het verdere verloop van de reguliere procedure in eerste aanleg en de beroepsprocedure alleen geldt ten aanzien van ontvankelijke en volledige aanvragen. De aanvrager heeft dus geen

beroepsmogelijkheid bij de deputatie. Een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen is evenmin mogelijk, nu artikel 4.8.1, 1° VCRO uitdrukkelijk bepaalt dat een beroep enkel mogelijk is tegen (vergunning)beslissingen genomen in laatste administratieve aanleg. Enkel een (weinig zinvol) beroep bij de Raad van State of het algemeen administratief toezicht blijven over om in conflictsituaties ingang tot de vergunningsprocedure te krijgen.

Het hier gestelde probleem lijkt op het eerste gezicht misschien vrij theoretisch of banaal, maar dat is het niet. Verkoopovereenkomsten voor onroerende goederen bevatten geregeld een ontbindende voorwaarde dat de koper binnen een bepaalde termijn of tegen een bepaalde datum een vergunningsaanvraag moet indienen. Een onontvankelijkheids- of onvolledigheidsverklaring kan in dergelijke gevallen ernstige gevolgen hebben. Met het alhier geannoteerde arrest kan er geen twijfel meer over bestaan dat een vergunningsaanvraag niet onvolledig of onwettig mag worden verklaard indien een dossierstuk ontbreekt dat niet door de uitvoeringsbesluiten van de Vlaamse regering of door een gewestelijk RUP is voorgeschreven, maar bijvoorbeeld enkel door een gemeentelijk RUP. Ook een louter formalistisch geïnspireerde onvolledigheidsverklaring, waarbij de ingediende dossiergegevens zonder twijfel volstaan om een onderzoek ten gronde toe te laten, is juridisch betwistbaar. Indien een aanvrager schade zou lijden door een onwettige onvolledigheids- of onontvankelijkheidsverklaring, bijvoorbeeld omdat zijn koopovereenkomst hierdoor ontbonden wordt, kan hij de gemeente of het Vlaamse Gewest dagvaarden voor een vordering tot schadevergoeding. Het hoeft niet gezegd dat de bedragen bij onroerend goedprojecten soms hoog kunnen oplopen. Voorzichtigheid is dus geboden bij het ontvankelijkheidsonderzoek, lichtzinnigheid uit den boze.

**Pieter-Jan DEFOORT**  
**Advocaat LDR**  
**Erkend ruimtelijk planner**

(18) RvS 26 juni 2007, nr. 172.771, Jacobs; RvS 4 juni 2008, nr. 183.772, De Wit; RvS 26 juni 2008, nr. 184.842, Demey; RvS 15 december 2008, nr. 188.775, Van Impe; RvS 15 december 2009, nr. 198.940, Van Elsen; RvS 4 maart 2010, nr. 201.497, Van Hauwaert; RvS 22 april 2010, nr. 203.207, Quinaert; RvS 17 januari 2011, nr. 210.434, Blij.