

ZORGVULDIGHEIDS- EN BELANGENAFWEGINGSBEGINSEL

Pierre Lefranc

Advocaat-vennoot Frans Baert en Vennoten CVBA, Gent

A. Inleiding

1. “We moeten zeer zorgvuldig omspringen met onze ruimte” schreef een voormalig minister bevoegd voor ruimtelijke ordening¹. Deze boodschap sluit aan bij ons onderwerp waarin we pogen een praktijkgericht inzicht in de toepassing van het zorgvuldigheids- en belangenafwegingsbeginsel in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, te verwerven.
2. Het opzet van het boek en bijgevolg van deze bijdrage brengt er ons wel toe om het onderwerp heel strikt af te bakenen. Allereerst is het niet de bedoeling om het zorgvuldigheids- en belangenafwegingsbeginsel op een extensieve en algemene wijze te behandelen.² Bovendien willen we deze bijdrage strikt afbakenen tot de toepassing van louter deze beginselen van behoorlijk bestuur in deze materie zonder het terrein van de elders in dit boek besproken toepassing van (an)de(re) algemene beginselen van

¹ E. Baldewijns, *Op zoek naar ruimte. Denken over ruimtelijke ordening en mobiliteit in Vlaanderen*, Tielt, Lannoo, 1999, 131-132.

² Zie: C. BERX, *Rechtsbescherming van de burger tegen de overheid*, Antwerpen, Intersentia, 2000, 303-332; M. BOES, “Rechter en Bestuur. Redelijkheid. Zorgvuldigheid en marginale toetsing”, in *Liber Amicorum J. Ronse*, Gent, Story-Scientia, 1986, 1-10; W. LAMBRECHTS, “Het zorgvuldigheidsbeginsel”, in I. OPDEBEEK (ed.), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Antwerpen, Kluwer, 1993, 27-50; A. VAN MENSEL, *Het beginsel van behoorlijk bestuur*, Gent, Mys & Breesch, 1997, 89-107.

behoorlijk bestuur in de ruimtelijke ordening te betreden.³ Voorts hebben we ons voor de invulling van beide begrippen laten leiden door de hoofdzakelijk casuïstische benadering in de rechtsliteratuur. Tot slot hebben we ons beperkt tot enkele capita selecta in de ruimtelijke ordening.

3. Aangezien de invalshoek voor deze bijdrage de ruimtelijke ordening is, bekijken we de toepassing van beide algemene beginselen van behoorlijk bestuur op drie niveaus, m.n. op het niveau van de planning, de vergunning en de handhaving. We gaan op elk niveau na in welke mate de toepassing van deze beginselen zijn neergelegd in wetgeving⁴ of praktijk⁵ die overigens niet enkel gericht zijn tot het bestuur maar ook tot de wetgever, de rechter of de burger⁶.

³ Hoewel in de rechtsleer wordt gesteld dat het inherent is aan al die beginselen dat zij niet aan de hand van een nauwkeurige begripsomlijning ten opzichte van elkaar vallen te situeren (A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, *Overzicht van het Belgisch Administratief Recht*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1999, 51; zie ook: O. DAURMONT & D. BATSELE, “1985-1989: cinq années de jurisprudence du Conseil d’Etat relative aux principes généraux du droit administratif”, *A.P.T.*, 1990, (262), 265-269; I. OPDEBEEK, *Rechtsbescherming tegen het stilzitten van het bestuur*, Brugge, Die Keure, 1992, 33).

⁴ A.b.b.b. kunnen in wetgeving worden opgenomen; zij houden daarmee echter niet op a.b.b.b. te zijn (L.P. SUETENS, “Algemene beginselen van behoorlijk bestuur: begrip en plaats in de hiërarchie der normen. Inleidende verkenning”, in I. OPDEBEEK (ed.), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Antwerpen, Kluwer, 1993, 17 en L.P. SUETENS, *Op de grens van het ideaal denkbare en het praktisch haalbare*, Brugge, Die Keure, 1997, 407). Zie: R.v.St., De Leye, nr. 23.572, 13 oktober 1983 in verband met het zorgvuldigheidsbeginsel als “de rechtsplicht die geacht wordt in de artikelen 1382 en 1383 van het Burgerlijk Wetboek te zijn opgenomen”.

⁵ R.v.St., Balliu, nr. 16.364, 17 april 1974: “Elke bestuursoverheid moet zich in de uitoefening van haar bevoegdheid gedragen overeenkomstig de eisen van behoorlijk bestuur, zonder dat het vereist is dat zodanig gedrag bij uitdrukkelijk voorschrift is opgelegd”.

⁶ R.v.St., Van den Broeck, nr. 20.404, 4 juni 1980: “...dat weliswaar in de verhouding tussen bestuur en bestuurde deze laatste niet steeds even streng mag worden behandeld als het bestuur, vanwege de ongelijkheid der partijen; dat evenwel de eis van een mildere behandeling de bestuurde er niet van ontslaat redelijk, dit is met een minimum aan zorgvuldigheid te handelen”; W. LAMBRECHTS, o.c., 31; zie ook: L.P. SUETENS, “Algemene beginselen van behoorlijk bestuur: begrip en plaats in de hiërarchie der normen.

B. Begripsomschrijving en -afbakening

4. Het *zorgvuldigheidsbeginsel* zou kunnen omschreven worden als een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur⁷ dat de overheid verplicht zorgvuldig te werk te gaan bij de (vormelijke) voorbereiding van de beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk geïnventariseerd en gecontroleerd worden, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen (procedurele of formele zorgvuldigheid⁸) en de betrokken belangen zorgvuldig inschat en afweegt, derwijze dat particuliere belangen niet nodeloos worden geschaad (materiële zorgvuldigheid⁹)¹⁰. Het zorgvuldigheidsbeginsel blijft volgens sommigen

Inleidende verkenning”, in I. OPDEBEEK (ed.), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Antwerpen, Kluwer, 1993, 20-21 en L.P. SUETENS, *Op de grens van het ideaal denkbare en het praktisch haalbare*, Brugge, Die Keure, 1997, 408-410.

⁷ “‘Behoorlijk bestuur’ staat niet gelijk met ‘goed bestuur’; dit laatste begrip is ruimer en omvat, naast de behoorlijkheid in bestuurlijke zin, ook andere aspecten, waarvan de beoordeling niet behoort tot de taak van de rechter, die zijn toetsing beperkt tot de rechtmatigheid en niet uitbreidt tot een beleidstoezicht” (L.P. SUETENS, “Algemene beginselen van behoorlijk bestuur: begrip en plaats in de hiërarchie der normen. Inleidende verkenning”, in I. OPDEBEEK (ed.), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Antwerpen, Kluwer, 1993, 12 en L.P. SUETENS, *Op de grens van het ideaal denkbare en het praktisch haalbare*, Brugge, Die Keure, 1997, 401; zie ook: L.P. SUETENS, “Algemene rechtsbeginselen en algemene beginselen van behoorlijk bestuur in het Belgisch administratief recht”, *T.B.P.*, 1970, 396 en L.P. SUETENS, *Op de grens van het ideaal denkbare en het praktisch haalbare*, Brugge, Die Keure, 1997, 370).

⁸ “Formele zorgvuldigheid heeft betrekking op de procedure die is gevolgd bij het tot stand komen en het uitvoeren van een besluit welke procedure behoorlijk en correct dient te zijn” (W. LAMBRECHTS, *l.c.*, 31; zie ook: A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, *l.c.*, 52, voetnoot 104).

⁹ “Materiële zorgvuldigheid heeft betrekking op de behoorlijke en correcte inhoud en betekenis van een besluit” (W. LAMBRECHTS, *l.c.*, 31; zie ook: A. MAST, J. DUJARDIN, M. VAN DAMME, J. VANDE LANOTTE, *l.c.*, 52, voetnoot 104).

¹⁰ S. LUST, *Raad van State Afdeling Administratie. 6. Rechtsherstel door de Raad van State*, Brugge, Die Keure, 2000, 141, voetnoot 472; F. DEBAEDTS, “De algemene rechtsbeginselen in het administratief recht”, *T.B.P.*, 1988, 647, voetnoot 45: “de zorgvuldigheidsplicht [slaait] op de ‘manier’ waarop de overheid bij haar belangenafweging te werk gaat”.

beperkt tot de besluitvorming¹¹, waartoe we ons overigens vooral beperken in onze verdere bespreking. Volgens anderen situeert het zich niet enkel op het vlak van de voorbereiding (besluitvorming), maar ook op het vlak van de uitvoering van de beslissingen van de administratieve overheid¹².

5. Het begrip wordt hier dus in zijn enge zin begrepen en onderscheidt zich van hetzelfde begrip in ruime zin dat verwijst naar het civielrechtelijke zorgvuldigheidsbegrip¹³.
6. Uit de voormelde omschrijving van het zorgvuldigheidsbeginsel volgt dat het in de titel van deze bijdrage aangegeven *belangenafwegingsbeginsel* een aspect is van het zorgvuldigheidsbeginsel, meer bepaald de materiële zorgvuldigheid.

C. De formele en materiële zorgvuldigheid in het ruimtelijke ordeningsbeleid

7. “*L’aménagement du territoire a pour but d’éviter une occupation anarchique des sols* » overwoog de Raad van State¹⁴, waarmee een eerste aanzet wordt gegeven tot het zorgvuldig ordenen en beheren van de – steeds maar schaarser wordende - ruimte.

¹¹ L.P. SUETENS, “Algemene beginselen van behoorlijk bestuur: begrip en plaats in de hiërarchie der normen. Inleidende verkenning”, in I. OPDEBEEK (ed.), *Algemene beginselen van behoorlijk bestuur*, Antwerpen, Kluwer, 1993, 16 en L.P. SUETENS, *Op de grens van het ideaal denkbare en het praktisch haalbare*, Brugge, Die Keure, 1997, 406

¹² I. OPDEBEEK, o.c., 33; W. VAN GERVEN, “Beginnelsen van behoorlijk handelen”, *R.W.*, 1982-1983, 961-978.

¹³ W. VAN GERVEN, *Hoe blauw is het bloed van de prins?*, Antwerpen, Kluwer, 1984, 44; zie ook S. LUST, o.c., 140-141 en 159-160.

¹⁴ R.v.St., Ledru, nr. 36.833, 23 april 1991.

8. De zorgvuldigheid die door de overheden - die bevoegdheden putten uit de wetgeving betreffende de ruimtelijke ordening – moet worden aan de dag gelegd bij de uitoefening van deze bevoegdheden is vooreerst uitgedrukt in het algemene doelstellingenartikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening¹⁵:

“De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en

¹⁵ B. LOUVEAUX m.m.v. J. VAN YPERSELE, *Le droit de l'urbanisme*, Brussel, De Boeck, 1999, 12 : « *Les différentes législations régionales fixent aux autorités compétentes la tâche de réaliser l'aménagement de leur territoire, en ayant égard à différents objectifs exprimés dès les premiers articles* ». De algemene doelstellingen in de Ordonnantie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest van 29 augustus 1991 houdende organisatie van de planning en de stedenbouw zijn als volgt uitgedrukt: “*De ontwikkeling van het Gewest is zowel economisch, sociaal als esthetisch opgevat als met het doel het leefmilieu van het Gewest te beschermen en te verbeteren, en de bodem zuinig te beheren*” (art. 2, 3^o alinea) en “*Bij de uitwerkingsprocedure van de plannen en bij de afgifte van de vergunningen en attesten, stellen de administratieve instanties alles in het werk om de sociale en economische vooruitgang met de kwaliteit van het leven te verzoenen, en de inwoners van het Gewest ervan te verzekeren dat een harmonieuze ordening in acht wordt genomen*” (art. 3); in de Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine van het Waalse Gewest luidt het als volgt: “*La Région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de ses compétences et en coordination avec la Région, sont gestionnaires et garants de l'aménagement du territoire. Elles rencontrent de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager*” (art. 1, § 1, 2^o alinea).

*sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.”*¹⁶

9. Het *niet-vrijblijvend* karakter van deze decretaal uitgedrukte doelstellingen blijkt uit de wil van de decreetgever om dit doelstellingenartikel enerzijds als *referentiekader* voor de andere decreetsbepalingen te laten gelden, en anderzijds als *beleidsnorm* voor de bevoegde administratieve overheden bij de uitvoering van het decreet¹⁷.
10. De bevoegdheden die door de decreetgever aan de administratieve overheden zijn toegewezen, kunnen slechts uitgeoefend worden *binnen de grenzen* van deze decretaal bepaalde doelstellingen¹⁸.

Die beperking van de beoordelingsbevoegdheid van deze overheden doet zich in de eerste plaats voor bij het vaststellen en/of wijzigen van de planbestemmingen, alsook bij het uitvaardigen van stedenbouwkundige en

¹⁶ Ter vergelijking: artikel 1 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna afgekort: DRO), opgeheven bij artikel 171 van het decreet van 19 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna afgekort: DORO) met ingang van 1 mei 2000, bepaalde: “*De ruimtelijke ordening van het Vlaamse Gewest, de streken, gewesten en gemeenten wordt vastgesteld in plannen. Die ordening wordt ontworpen zowel uit economisch, sociaal en esthetisch oogpunt als met het doel het natuurschoon van het Vlaamse Gewest ongeschonden te bewaren.*”. Waar in dit opgeheven artikel het realiseren van deze doelstellingen nog enigszins werd gekoppeld aan de planning, is dat in het huidig doelstellingenartikel duidelijk niet (meer) tot dat instrument beperkt.

¹⁷ R. STEVENS, “Inleidende bepalingen: doelstellingen en begrippen, jaarverslagen en – programma, adviesorganen”, in B. HUBEAU (ed.), *Het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening*, Brugge, Die Keure, 1999, 36; W. VANDEVYVERE, *Ruimtelijke ordening en Stedenbouw. Artikelsgewijze commentaar. Decreet Ruimtelijke Ordening. Artikel 4*, Brugge, Die Keure, losbl.; W. VANDEVYVERE, “De werking van het planningsstelsel van het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening”, *T.R.O.S.*, 2000, bijz. nummer, 11-12.

¹⁸ R. STEVENS, *l.c.*, 36; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Antwerpen, Kluwer, 1983, 2; zie tevens: R.v.St., Vandenbussche e.a., nr. 83.775, 1 december 1999 (en nr. 94.682, 11 april 2001); R.v.St., Anckaert en Meyfroidt, nr. 91.184, 29 november 2000; R.v.St., Cools en Nijs, nr. 93.838, 9 maart 2001.

verkavelingsverordeningen. Het bepalen van de planbestemmingen en het uitvaardigen van zo'n verordeningen moeten kaderen in deze doelstellingen¹⁹.

Die doelstellingen moeten daarenboven ook gerespecteerd worden bij het verlenen van de stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen²⁰.

11. Het ruimtelijk beleid moet gericht zijn op *duurzame ruimtelijke ontwikkeling* dat in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen concreet gestalte heeft gekregen middels twee principes, m.n. de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijke kwaliteit.²¹

12. De ruimte beheren impliceert voortaan dat telkenmale een *afweging* van belangen/behoefte in tweeërlei opzicht moet worden gemaakt. *Enerzijds* moeten de belangen/behoefte van de huidige generatie worden afgewogen

¹⁹ R.v.St., Van Schoote en Van Schoote, nr. 57.850, 26 januari 1996; R.v.St., gemeente Oupeye e.a., nr. 67.126, 27 juni 1997: « *Considérant qu'en vertu de l'article 1er, alinéa 2, du code wallon, l'aménagement du territoire est "conçu tant au point de vue économique, social et esthétique que dans le but de conserver intactes les beautés naturelles de la Région wallonne et gérer avec parcimonie son sol"; que l'article 10, 2°, du même code porte que le plan de secteur comporte "les mesures d'aménagement requises par les besoins économiques et sociaux du secteur"; qu'il s'ensuit que l'utilité publique peut se justifier par des considérations économiques, pour autant qu'elles soient pertinentes, mais doit s'apprécier en fonction des besoins économiques de l'ensemble du secteur et non d'une commune ou d'une entreprise;* »; zie ook: R.v.St., gemeente Oupeye e.a., nr. 77.163, 24 november 1998; R.v.St., asbl Les sources de Givès e.a., nr. 70.183, 12 december 1997; R.v.St., Verwimp en Peeters, nr. 82.011, 9 augustus 1999; R.v.St., vzw Boterstraatactiecomite e.a., nr. 87.166, 10 mei 2000; R. STEVENS, l.c., 36; R. VEKEMAN, l.c., 2.; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1999, 2-3.

²⁰ Tijdens de commissiebesprekingen merkte een parlamentslid niet toevallig op: “*op die basis kan elke vergunning aangevochten worden*” (Parl. St., Vl. Parl., 1998-99, nr. 1332/8, 39); R.v.St., Stallaert, nr. 45.854, 28 januari 1994; R.v.St., Demeulenaere e.a., nr. 100.703, 9 november 2001; R.v.St., Baeten e.a., nr. 101.977, 18 december 2001; R.v.St., Lorent e.a., nr. 102.159, 20 december 2001; R.v.St., stad Doornik, nr. 104.508, 7 maart 2002; F. HAUMONT, “Les critères d'appréciation des demandes de permis d'urbanisme”, in O. JAMAR (ed.), *L'urbanisme dans les actes*, Brussel, Bruylant, 1998, 105-132.

tegen die van de toekomstige generaties waarbij de behoeften van deze laatste *niet* in het gedrang mogen worden gebracht. Deze afweging moet borg staan voor de nagestreefde duurzaamheid en wijst zoals in het raam van de vroegere wetgeving²² op de toekomstgerichtheid van de ruimtelijke ordening in het algemeen en van de plannen van aanleg²³ en thans ook de ruimtelijke uitvoeringsplannen in het bijzonder.

13. *Anderzijds* moeten de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten – huisvesting, economie, natuur, mobiliteit enz. - tegen elkaar, en wel *gelijktijdig*, worden afgewogen.

14. Eén en ander betekent dat bij de besluitvorming op vlak van planning, vergunning en handhaving telkens rekening moet worden gehouden met:

- de ruimtelijke draagkracht²⁴;
- de gevolgen voor het leefmilieu: dit beperkt zich niet tot de gevolgen op lange termijn, gezien ook de gevolgen op middellange en korte termijn bepalend kunnen zijn²⁵;

²¹ W. VANDEVYVERE, *Ruimtelijke ordening en Stedenbouw. Artikelsgewijze commentaar. Decreet Ruimtelijke Ordening. Artikel 4*, Brugge, Die Keure, losbl.

²² R.v.St., gemeente Berlare, nr. 40.970,5 november 1992; R.v.St., Deryckere, nr. 66.656, 9 juni 1997; R.v.St., Seghers e.a., nr. 74.659, 25 juni 1998; R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw*, Antwerpen, Kluwer, 1983, 19.

²³ R.v.St., De Backer e.a., nr. 89.729, 20 september 2000.

²⁴ Het begrip wordt in het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen als volgt gedefinieerd: “het vermogen van de ruimte om, nu en in de toekomst, menselijke activiteiten op te nemen zonder dat de grenzen van het ruimtelijk functioneren worden overschreden. Vertrekken vanuit de draagkracht van de ruimte betekent behoedzaamheid in de relatie menselijke activiteiten – ruimtelijke ontwikkeling. Bij duurzaam gebruik van de ruimte brengt men een maximaal toelaatbare belasting in rekening. Er worden voorwaarden opgelegd aan het ruimtegebruik. Draagkracht is evenwel plaats-, situatie- en soms tijdsgebonden”.

²⁵ Parl. St., Vl. Parl., 1998-99, 1332/1, 10.

- de culturele gevolgen: in tegenstelling tot de vroegere wetgeving is het culturele aspect niet langer vreemd aan de ruimtelijke ordening²⁶;
- de economische gevolgen²⁷;
- de esthetische gevolgen: het esthetisch aspect werd uitdrukkelijk vermeld als een belangrijk aandachtspunt²⁸;
- de sociale gevolgen²⁹.

15. Het zorgvuldigheidsbeginsel in de ruimtelijke ordening impliceert de (decretale) verplichting dat elke beslissing zowel op plannings- en verordeningsniveau, als op vergunnings- en handhavingsniveau, gedragen moet worden door de afwegingen die krachtens dit doelstellingenartikel telkens moeten worden gemaakt.

²⁶ R.v.St., Rouwez, nr. 45.470, 23 december 1993.

²⁷ R.v.St., Bonnevie, nr. 16.971, 15 april 1970; R.v.St., Unikowski, nr. 35.864, 23 november 1990; R.v.St., Favreau, nrs. 48.827 en 48.828, 31 augustus 1994, en nrs. 56.158 en 56.159, 8 november 1995; R.v.St., de Massol de Rebetz, nr. 55.024, 6 september 1995 en nr. 65.324, 18 maart 1997; R.v.St., vzw Boterstraatactiecomité, nr. 59.782, 23 mei 1996 en nr. 72.213, 4 maart 1998; R.v.St., gemeente Oupeye e.a., nr. 67.126, 27 juni 1997 en nr. 77.163, 24 november 1998; R.v.St., asbl Les sources de Gives e.a., nr. 70.183, 12 december 1997; D. LINDEMANS, "Ruimtelijke ordening, ruimtelijke planning en economische ontwikkeling, in B.HUBEAU & J. VANDE LANOTTE (ed.), *De recente evoluties en knelpunten in de ruimtelijke ordening en de stedenbouw*, Brugge, Die Keure, 1997, 259-283.

²⁸ Parl. St., Vl. Parl., 1998-99, 1332/1, 10; R.v.St., Mardeus, nr. 14.619, 19 maart 1971; R.v.St., Swennen-Husson, nr. 17.999, 15 december 1976; R.v.St., Vervaeck, nr. 18.616, 7 december 1977; R.v.St., Van Horne, nr. 20.071, 23 januari 1980; R.v.St., nv Publ. Guilquin, nr. 25.785, 30 oktober 1985; R.v.St., Moreau, nr. 26.329, 4 april 1986; R.v.St., Ernoux, nr. 26.687, 18 juni 1986; R.v.St., crts Embourg, nr. 27.319, 8 januari 1987; R.v.St., Clabots, nr. 30.218, 2 juni 1988; R.v.St., Coombs e.a., nr. 40.758, 19 oktober 1992.

²⁹ R.v.St., Unikowski, nr. 35.864, 23 november 1990; R.v.St., Pepels, nr. 70.622, 12 januari 1998, *T. Gem.*, 1998, 321, noot R. VEKEMAN, "De ruimtelijke ordening, instrument van sociale bescherming?"

16. Hierna duiden we nog enkele specifieke zorgvuldigheidsverplichtingen in het raam van de besluitvorming. Op planningsniveau staan we stil bij bepaalde inhoudelijke aspecten van een structuurplan en van een plan van aanleg of uitvoeringsplan. Op vergunningsniveau gaat onze aandacht vooral naar de vereiste van het indienen en beoordelen van een volledig dossier met het oog op het bekomen van een (steden-)bouw(kundige) en/of verkavelingsvergunning. Op het handhavingsniveau behandelen we de zorgvuldigheidsplicht die krachtens artikel 150 DORO aan de rechter wordt opgelegd.

D. Zorgvuldigheid op planningsniveau

1. Structuurplannen

17. Logischerwijs komen de in artikel 4 vooropgestelde doelstellingen opnieuw aan bod in de regelgeving met betrekking tot de ruimtelijke structuurplannen³⁰ die het referentiekader (zullen) vormen voor de verdere werking van de plannen van aanleg, de ruimtelijke uitvoeringsplannen en de stedenbouwkundige en verkavelingsverordeningen³¹. Elk structuurplan bevat

³⁰ Art. 18, eerste lid DORO: “Een ruimtelijk structuurplan is een beleidsdocument dat het kader aangeeft voor de gewenste ruimtelijke structuur. Het geeft een langetermijnvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het gebied in kwestie. Het is erop gericht samenhang te brengen in de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van beslissingen die de ruimtelijke ordening aanbelangen.”.

³¹ Art. 19, § 5 DORO: “Na de vaststelling van een ruimtelijk structuurplan neemt de overheid die het structuurplan heeft vastgesteld de nodige maatregelen om de ruimtelijke uitvoeringsplannen in kwestie in overeenstemming te brengen met het ruimtelijk structuurplan”. B. ROELANDTS, “Ruimtelijke structuurplanning”, in B. HUBEAU (ed.), *Het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening*, Brugge, Die Keure, 1999, (75), 82.

de structuurbepalende elementen³² op het niveau waarop het zal gelden en de taakstellingen met betrekking tot de uitvoering ervan³³.

18. Met de ruimtelijke structuurplannen heeft de decreetgever gewild dat de ter zake bevoegde administratieve overheden afstappen van een “ad hoc” ruimtelijk beleid ten voordele van een “planmatig” ruimtelijk beleid waarbij naar een evenwicht wordt gestreefd tussen de verschillende maatschappelijke activiteiten³⁴. Dit streven of afwegen moet blijken uit de inhoud van deze ruimtelijke structuurplannen.

19. Ieder ruimtelijk structuurplan bevat een informatief, een richtinggevend en een bindend gedeelte.

20. Het *informatief* gedeelte bevat tenminste³⁵:

- een beschrijving, analyse en evaluatie van de bestaande fysische ruimtelijke toestand;
- een onderzoek naar de toekomstige ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten;
- het verband met het hogere ruimtelijk structuurplan of, in voorkomend geval, met de plannen van aanleg en de ruimtelijke uitvoeringsplannen;

³² Dit zijn de elementen die de hoofdlijnen van de ruimtelijke structuur van het niveau in kwestie (Vlaamse Gewest, de provincies, de gemeenten) beschrijven (art. 18, derde lid DORO).

³³ Art. 18, tweede lid DORO.

³⁴ B. ROELANDTS, *l.c.*, 82.

³⁵ Art. 19, § 4 DORO.

- de mogelijke alternatieven om de gewenste ruimtelijke structuur te bereiken.

21. Het *richtinggevend* gedeelte is het deel van het ruimtelijk structuurplan waarvan een overheid niet mag afwijken, tenzij omwille van onvoorziene ontwikkelingen van de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten of omwille van dringende sociale, economische of budgettaire redenen³⁶. De uitzonderingsgronden voor een afwijking mogen in geen geval een aanleiding zijn om de duurzame ruimtelijke ontwikkeling, de ruimtelijke draagkracht en de ruimtelijke kwaliteit van welk gebied ook in het gedrang te brengen.

Dit deel bevat ten minste:

- de doelstellingen en de prioriteiten inzake ruimtelijke ontwikkeling;
- een beschrijving van de gewenste ruimtelijke structuur uitgaande van de bestaande ruimtelijke structuur en van behoeften en gevolgen op economisch, sociaal, cultureel en agrarisch gebied, en op gebied van mobiliteit, natuur en milieu;
- de maatregelen, middelen, instrumenten en acties tot uitvoering van het ruimtelijk structuurplan.³⁷

22. Bij het opmaken van een ruimtelijk structuurplan duidt de instantie die het plan definitief vaststelt de onderdelen ervan aan die bindend zijn en waarvan niet kan worden afgeweken³⁸. Deze bindende bepalingen vormen aldus een

³⁶ In verband met de uitgestrektheid van deze uitzonderingsgronden: B. ROELANDTS, *l.c.*, 89.

³⁷ Art. 19, § 3 DORO.

³⁸ Art. 19, § 1 DORO.

dwingend kader waarbinnen de ter zake gebonden bevoegde overheden maatregelen dienen te nemen ter verwezenlijking van het ruimtelijk structuurplan.³⁹

23. Die ruimtelijke structuurplannen moeten het per bestuurlijk niveau mogelijk maken een beleidsvisie op de ruimtelijke ontwikkeling van het betrokken gebied te ontwikkelen en vast te leggen waarna diezelfde bestuurlijke overheid aan haar visie uitvoering kan geven door middel van ruimtelijke uitvoeringsplannen. Dit planningsinstrumentarium werd ingevoerd teneinde de in artikel 4 DORO beoogde duurzame ruimtelijke ontwikkeling te verwezenlijken.⁴⁰

2. Plannen van aanleg en ruimtelijke uitvoeringsplannen

24. Krachtens artikel 10, eerste lid, 1°, artikel 13, eerste lid, 1° en artikel 14, eerste lid, 1° DRO en artikel 38, § 1, eerste lid DORO geeft het gewestplan, algemeen en bijzonder plan van aanleg de *bestaande toestand* en het ruimtelijk uitvoeringsplan de *feitelijke en juridische toestand* voor het betrokken grondgebied aan. Dit wordt vereist omdat duidelijk moet blijken dat de overheid de bestemmingen heeft vastgelegd met kennis van zaken, en daarbij is uitgegaan van een degelijk inzicht in de kenmerken van het plangebied zowel op feitelijk als op juridisch vlak.

25. Een omschrijving of een verduidelijking van het begrip "bestaande toestand" en "feitelijke en juridische toestand" wordt niet gegeven door de decreetgever. De Raad van State neemt aan dat het (eerste begrip) in zijn

³⁹ Art. 19, § 5 DORO; B. ROELANDTS, *l.c.*, 88.

⁴⁰ B. ROELANDTS, *l.c.*, 131.

spraakgebruikelijke betekenis moet worden begrepen⁴¹ en stelt dat het redelijk is aan te nemen dat ter voldoening aan de wettelijke verplichting om de bestaande toestand in het aanlegplan aan te geven, die gegevens omtrent wat bestaat, moeten worden vermeld welke zowel de belanghebbenden als de overheden of overheidsorganen die over het aanlegplan/ruimtelijk uitvoeringsplan advies moeten verstrekken of daarover moeten beslissen, toelaten een correct inzicht te verwerven en een juist oordeel te vormen omtrent de voorstellen en de bedoelingen van de ontwerpers van het aanlegplan/ruimtelijk uitvoeringsplan met betrekking tot de bestemming en de inrichting van elk onderdeel van het gebied beheerst door dat plan. De bevoegde overheid moet zich bij het vaststellen en goedkeuren van het plan met kennis van zaken kunnen uitspreken.⁴² Die gegevens kunnen zowel op de bestaande feitelijke toestand als op de bestaande rechtstoestand betrekking hebben.⁴³ Ingeval de bestaande feitelijke toestand en de bestaande rechtstoestand met elkaar niet overeenstemmen, moeten beide worden aangegeven indien dat nodig is voor een correcte en voldoende voorlichting van de belanghebbenden en van de overheden die in de procedure tussenkomen⁴⁴.

26. Het ontbreken of de onjuistheid van bepaalde gegevens in verband met de bestaande toestand leidt tot de onwettigheid van het plan wanneer is

⁴¹ R.v.St., vzw L'éducation féminine, nr. 14.375, 27 november 1970; R.v.St., Janssens e.a., nr. 15.343, 8 juni 1972.

⁴² R.v.St., Bonnevie, nr. 16.971, 15 april 1975; R.v.St., Moyersoën, nr. 18.412, 7 september 1977; R.v.St., Anckaert en Meyfroot, nr. 58.935, 28 maart 1996; R.v.St., Suys, nr. 82.081, 13 augustus 1999.

⁴³ R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1999, 103-104.

⁴⁴ R.v.St., Suys, nr. 82.081, 17 augustus 1999.

aangetoond dat de appreciatie- en beslissingsbevoegdheid van de overheid daardoor zodanig werd aangetast dat deze zich niet met kennis van zaken heeft kunnen uitspreken over de te geven bestemming of voorschriften⁴⁵. Dergelijke onvolledige weergave van de bestaande toestand heeft de onregelmatigheid van het gevoerde openbaar onderzoek, de verleende adviezen en bijgevolg de vaststelling of goedkeuring van het aanlegplan tot gevolg⁴⁶. Het feit dat de onvolledigheid of de onjuistheid van de weergave van de bestaande toestand tijdens het openbaar onderzoek niet werd opgeworpen, belet niet dat het plan op die grond door de Raad van State wordt vernietigd⁴⁷.

E. Zorgvuldigheid op vergunningsniveau

1. De vereiste van een volledig samengesteld (aanvraag)dossier en voorafgaand onderzoek op de volledigheid

27. Een vergunningsaanvraag moet gepaard gaan met een dossier dat al naargelang de aard van de te vergunnen werken uit verschillende stukken moet bestaan⁴⁸. Een zorgvuldige burger dient erover te waken dat zijn/haar

⁴⁵ R.v.St., Bonnevie, nr. 16.971, 15 april 1975; R.v.St., Van Heymbeeck, nr. 34.767, 17 april 1990; R.v.St., Vervalle e.a., nr. 44.075, 16 september 1993; R.v.St., Intercommunale Waterleidingsmaatschappij Veurne-Ambacht, nr. 45.836, 27 januari 1994; R.v.St., Michiels, nr. 50556, 1 december 1994; R.v.St., Anckaert en Meyfroodt, nr. 53.176, 9 mei 1995; R.v.St., nv Algemene Ondernemingen Containers Jan Stallaert, nr. 65.158, 11 maart 1997; R.v.St., Deryckere, nr. 66.656, 9 juni 1997.

⁴⁶ R.v.St., Impanis, nr. 22.530, 12 oktober 1982; R.v.St., nv Sint-Pieters-brouwerij, nr. 22.531, 12 oktober 1982; R.v.St., Bruffaerts, nr. 22.532, 12 oktober 1982; R.v.St., de Jamblinne de Meux, nr. 22.533, 12 oktober 1982; R.v.St., Cappayns, nr. 22.561, 19 oktober 1982; R.v.St., De Wispelaere, nr. 25.438, 6 juni 1985.

⁴⁷ R.v.St., nv Solvay, nr. 22.360, 18 juni 1982.

⁴⁸ Art. 51, 3° lid DRO en artt. 104, 107 DORO. I.v.m. (steden)bouw(kundige) vergunningsaanvragen: Besluit van de Vlaamse regering van 4 november 1997 tot vaststelling

aanvraag voldoet aan de voorschriften in verband met de samenstelling van het dossier en dus m.a.w. volledig. Het zorgvuldigheidsbeginsel verplicht de bevoegde overheden om over een volledig dossier te beschikken wat impliceert dat zij het dossier vooraf op zijn volledigheid moeten onderzoeken waarna zij met kennis van zaken – in geval van een volledig dossier – kunnen oordelen over het dossier.

28. De hiervoor aangehaalde voorschriften in verband met de samenstelling van het aanvraagdossier gelden dan niet op straffe van nietigheid van de ingediende aanvraag⁴⁹, dan toch wel op straffe van onontvankelijkheid van

van de samenstelling van het dossier voor de aanvraag om een bouwvergunning: art. 3 (aanvraag om een bouwvergunning waarvoor een eenvoudige dossiersamenstelling volstaat), art. 7 (aanvraag om een bouwvergunning voor technische werken), art. 11 (aanvraag om een bouwvergunning voor terreinaanlegwerken), art. 16 (aanvraag om een bouwvergunning waarvoor een uitgebreide dossiersamenstelling vereist is), artt. 21-23 (extra in te dienen dossierstukken); Omzendbrief RO/98/01 van 10 februari 1998 betreffende de handleiding bij het besluit van de Vlaamse regering van 4 november 1997 tot vaststelling van de samenstelling van het dossier voor de aanvraag om een bouwvergunning; G. DEBERSAQUES, “De nieuwe regelgeving inzake de werken die vrijgesteld zijn van de medewerking van de architect en inzake de samenstelling van het dossier voor de aanvraag om een bouwvergunning”, *T.R.O.S.*, 1998, 577-580; art. 104 DORO, Besluit van de Vlaamse regering van 23 maart 1989 houdende bepaling voor het Vlaamse Gewest van de categorieën van werken en handelingen, andere dan hinderlijke inrichtingen, waarvoor een milieueffectrapport is vereist voor de volledigheid van de aanvraag om bouwvergunning; B. JADOT, “L’appréciation du bon aménagement des lieux au regard de l’évaluation des incidences sur l’environnement”, in O. JAMAR (ed.), *o.c.*, 105-132. I.v.m. verkavelingsaanvragen: Ministerieel Besluit van 6 februari 1971 tot vaststelling van de voorwaarden waaraan een dossier betreffende een verkavelingsaanvraag moet voldoen om als volledig te worden beschouwd. I.v.m. aanvragen tot wijziging van verkavelingsvergunningen: art. 132, § 2 DORO. I.v.m. aanvragen tot afwijking van de voorschriften van een bijzonder plan van aanleg of van een niet met toepassing van DORO vergunde verkaveling: art. 195 DORO. I.v.m. eigendomsverklaring bij de aanvraag: R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1999, nr. 381; R.v.St., nv Publicité Gilquin, nr. 32.754, 14 juni 1989: de gemeente kan nog bijkomende gegevens eisen. Zie ook: J. RUTGEERTS, *Handboek Ruimtelijke Ordening in Vlaanderen – editie 2000*, Gent, Academia Press, 2000, 184-193.

⁴⁹ B. BOUCKAERT & T. DE WAELE, *Ruimtelijke Ordening & Stedenbouw in het Vlaamse Gewest*, Gent, Mys & Breesch, 2000, 128.

de aanvraag. Zolang het dossier niet volledig is, is het alleszins zo dat de gemeente geen ontvangstbewijs moet afgeven⁵⁰.

29. De op het gemeentehuis afgegeven of bij aangetekende brief bezorgde vergunningsaanvraag⁵¹ wordt door de bevoegde (gemeentelijke stedenbouwkundige) ambtenaar *op zijn volledigheid onderzocht*⁵².

2. Eerste hypothese waarin een ontvangstbewijs of schriftelijke bevestiging van volledigheid na voorafgaand onderzoek werd afgegeven

30. In *bevestigend* geval wordt - naargelang het geval - dadelijk of binnen vijf (DRO)/veertien (DORO) dagen na ontvangst van de aanvraag bij aangetekende brief, een *ontvangstbewijs* (DRO) of een schriftelijke bevestiging van volledigheid (DORO) afgegeven.

31. Quid indien *achteraf* blijkt dat een als volledig beschouwd dossier *niet volledig* blijkt te zijn? De oplossingen verschillen naargelang deze hypothese zich voordoet in de oude dan wel de nieuwe vergunningsprocedure.

2.1. Een onvolledig dossier in de oude vergunningsprocedure

32. In de oude vergunningsprocedure (DRO) houdt de afgifte van een ontvangstbewijs geen beslissing in omtrent de volledigheid van het dossier⁵³.

33. De onvolledigheid van een aanvraag die voor advies aan de *gemachtigde ambtenaar* moet worden voorgelegd⁵⁴, kan ook nog door die ambtenaar

⁵⁰ R.v.St., gemeente Waterloo, nr. 24.335, 11 mei 1984.

⁵¹ Art. 51, 1° en 2° lid DRO en art. 106 DORO.

⁵² Art. 51, 1° en 2° lid DRO; Omzendbrief RO 98/07 over de afgifte van het ontvangstbewijs bij het indienen van een bouw- of verkavelingsaanvraag en art. 108, § 1 en 2 DORO.

⁵³ D. LINDEMANS & J. BLANCHE, *De bouw- en verkavelingsvergunning in het Vlaamse Gewest*, Heule, UGA, 1997, 88.

worden vastgesteld. In voorkomend geval deelt hij bij ter post aangetekende brief de aanvrager alsook het college mee dat het afgegeven ontvangstbewijs als ongeschreven moet worden beschouwd en dat de (aanvraag)procedure opnieuw moet worden begonnen. Hij zendt het dossier naar de gemeente terug en geeft de aanvrager en het college te kennen met welke stukken het dossier moet worden aangevuld.⁵⁵

34. De onvolledigheid van elk dossier, spijs het afgegeven ontvangstbewijs, kan door het *college van burgemeester en schepenen* zelf worden vastgesteld en leiden tot een weigeringsbeslissing om die reden.⁵⁶

35. De onvolledigheid van een aanvraag, ongeacht of die voor advies aan de gemachtigde ambtenaar moet worden worden voorgelegd, kan ook nog nadat het college van burgemeester en schepenen de aangevraagde vergunning - desondanks - heeft verleend, door de *gemachtigde ambtenaar* in het raam van zijn/haar – temporeel beperkte - schorsingsbevoegdheid worden vastgesteld⁵⁷: het college van burgemeester en schepenen moet, de dag zelf waarop het de aanvrager van zijn beslissing kennis geeft, een afschrift er van zenden aan de gemachtigde ambtenaar⁵⁸, die om reden van

⁵⁴ Art. 1 van het Koninklijk Besluit van 6 februari 1971 betreffende de behandeling en de openbaarmaking van de bouwaanvragen en art. 1 van het Koninklijk Besluit van 6 februari 1971 betreffende de behandeling en de openbaarmaking van de verkavelingsaanvragen: dit is het geval wanneer het perceel gelegen is in een gebied waarvoor geen bijzonder plan van aanleg bestaat of slechts een bijzonder plan van aanleg als bedoeld in artikel 15 DRO of geen verkavelingsvergunning of een vervallen verkavelingsvergunning.

⁵⁵ Art. 51, vijfde lid en art 55, § 1, eerste lid DRO; R.v.St., Van de Velde e.a., nr. 50.582, 6 december 1994.

⁵⁶ R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw. Planologie, verordeningen en vergunningen*, Antwerpen, Kluwer rechtswetenschappen, 1999, nr. 382.

⁵⁷ Art. 43, § 4, art. 44, art. 51, vijfde lid en art. 55, § 1, eerste lid DRO; R.v.St., Delwaide, nr. 26.910, 23 september 1986.

⁵⁸ Art. 52, § 1 DRO.

onvolledigheid van het aanvraagdossier de vergunning kan schorsen op voorwaarde dat de rechtens vereiste kennisgeving⁵⁹ van het schorsingsbesluit aan het college van burgemeester en schepenen én de aanvrager geschiedt binnen een vervaltermijn van twintig dagen vanaf de ontvangst van de vergunning door de gemachtigde ambtenaar⁶⁰. In geval van schorsing beschikt de Vlaamse regering over een termijn van 40 dagen vanaf de ontvangst van het schorsingsbesluit, om de geschorste vergunning te vernietigen. Heeft de vernietiging niet binnen die vervaltermijn plaats, dan is de schorsing door de gemachtigde ambtenaar opgeheven.

36. Ook in de administratieve beroepsfase kan de onvolledigheid van de aanvraag nog worden vastgesteld: indien de aanvrager tegen de weigeringsbeslissing of de vergunningsbeslissing onder voorwaarden van het college van burgemeester en schepenen of tegen de ontstentenis van beslissing van het college van burgemeester en schepenen⁶¹ of nog tegen de intrekking van de vergunning door het college van burgemeester en

⁵⁹ Met een informele kennisname van de vergunning wordt geen rekening gehouden (R.v.St., Jamin, nr. 52.515, 24 maart 1995).

⁶⁰ Er is een verband tussen deze schorsingstermijn en de wachttermijn waaraan de vergunninghouder onderworpen is: art. 52, § 2 DRO bepaalt dat de vergunninghouder slechts gebruik mag maken van de vergunning indien binnen vijftwintig dagen te rekenen vanaf de kennisgeving ervan, de gemachtigde ambtenaar geen beslissing tot schorsing van de vergunning ter kennis van de aanvrager heeft gebracht. Het niet naleven van deze wachttermijn is strafrechtelijk sanctioneerbaar: Rb. Gent, 18 juni 1996, *T.M.R.*, 1997, 45, noot M. BOES, “De wachttermijn van 20 dagen van art. 45 § 2 Stedenbouwwet”; Rb. Gent, 4 februari 1997, *T.M.R.*, 1998, 32, noot P. LEFRANC, “De bouwvergunning: de uitvoerbaarheid, het gebruik, de wachttermijn, de schorsing, de strafbaarstelling, rechtsdwaling”.

⁶¹ Krachtens artikel 52, § 1 DRO beschikt het college van burgemeester en schepenen over een termijn van 75 dagen te rekenen vanaf de datum van ontvangstbewijs om de beslissing ter kennis te geven aan de aanvrager. Na het verstrijken van die termijn beschikt de aanvrager over de mogelijkheid om tegen het uitblijven van (de kennisgeving van) een beslissing beroep in te stellen bij de bestendige deputatie. De aanvrager kan echter ook de beslissing van het college van burgemeester en schepenen afwachten (R.v.St., Suenens, nr. 21.992, 9 februari 1982; R.v.St., Wigerinck & Van Lint, nr. 26.909, 23 september 1986).

schepenen⁶² administratief beroep⁶³ heeft ingesteld bij de *bestendige deputatie* dan kan deze laatste de vergunning weigeren om reden van onvolledigheid van het dossier.

37. Indien de bestendige deputatie in de administratieve beroepsfase hetzij verzuimt een beslissing te nemen binnen de gestelde decretale termijn⁶⁴ hetzij de vergunning verleent, spijs de onvolledigheid van de aanvraag of na vervollediging van de aanvraag na het gevoerde openbaar onderzoek, dan kan respectievelijk de aanvrager tegen deze impliciete weigering en het college van burgemeester en schepenen en/of de gemachtigde ambtenaar tegen deze vergunning administratief beroep instellen bij de *Vlaamse regering* die de vergunning kan weigeren om reden van onvolledigheid van het dossier.

⁶² In verband met de beperkingen die gelden inzake de toepassing van het praetoraanse leerstuk van de intrekking, raadplege men: M. VAN DAMME & F. DE KEGEL, *Intrekking van de administratieve rechtshandeling*, Brugge, Die Keure, 1994, 134p.; B. BOUCKAERT & T. DE WAELE, o.c., nr. 118; R. PEREMANS, “De intrekking door de administratieve overheid van de door haar uitgereikte bouw- en verkavelingsvergunningen”, *T. Aann.*, 1974, 176-196; L.P. SUETENS, “De intrekking van de bouw- en verkavelingsvergunning en het administratief beroep van artikel 55 van de wet op de ruimtelijke ordening”, *T.B.P.*, 1979, 261-263.

⁶³ Het is vaste rechtspraak van de Raad van State dat de intrekking van de vergunning (van het college van burgemeester en schepenen) gelijkstaat met een weigering waartegen tegen het administratief beroep openstaat; een jurisdictioneel beroep bij de Raad van State tegen dergelijke intrekking is niet ontvankelijk: R.v.St., Bayer Rickman, nr. 18.232, 20 april 1977; R.v.St., De Neef, nr. 18.494, 19 oktober 1977; R.v.St., Gosseye & Rousseau, nr. 23.831, 20 december 1983; R.v.St., Steeno, nr. 23.832, 20 december 1983; R.v.St., vzw Veeweyde & Bajart, nr. 26.063, 15 januari 1986; R.v.St., nv Degussa, nr. 26.356, 10 april 1986; R.v.St., Wellens, nr. 27.320, 8 januari 1987; R.v.St., Sabbe, nr. 33.053, 21 september 1989; R.v.St., Van Dieovrt, nr. 42.532, 1 april 1993; R.v.St., Van Rompuy, nr. 71.286, 28 januari 1998; Voor een kritiek op deze rechtspraak, raadplege men A. VAN MENSEL, “Mag een intrekking van een bouw- en verkavelingsvergunning gelijkgesteld worden met een weigering?”, *T.B.P.*, 1990, 356-359.

⁶⁴ In welk geval er sprake is van een impliciete weigering waartegen de aanvrager hetzij beroep kan instellen, hetzij de beslissing van de bestendige deputatie afwachten (R.v.St., vzw Distributiemacht, nr. 52.264, 16 maart 1995; R.v.St., Gryson, nr. 74.704, 29 juni 1998).

2.2. Een onvolledig dossier in de nieuwe vergunningsprocedure

38. Artikel 108 DORO voorziet twee hypothesen: een eerste waarin de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar binnen de gestelde termijn een bevestiging van volledigheid ter kennis brengt van de aanvrager, een tweede waarin diezelfde ambtenaar verzuimt om binnen de gestelde termijn zo'n bevestiging van volledigheid te verzenden. In dit laatste geval wordt het dossier geacht volledig en ontvankelijk te zijn⁶⁵.
39. De impliciete bevestiging van volledigheid van het dossier kan hoogstens een (decretaal) vermoeden juris tantum zijn dat weinig of niet zinvol kan worden genoemd in het licht van het na te leven zorgvuldigheidsbeginsel⁶⁶.
40. In eerste aanleg kan de onvolledigheid van het dossier alsnog vastgesteld worden door vooreerst de *gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar* bij het opmaken van het eerste deel van zijn/haar verslag waarin een opsomming en beschrijving van de wettelijke en reglementaire bepalingen moet worden gegeven dat in de uiteindelijke beslissing van het college van burgemeester en schepenen moet worden overgenomen⁶⁷. Het college van burgemeester en schepenen rest in voorkomend geval niets anders dan de aanvraag te weigeren⁶⁸. Ontsnapt de onvolledigheid van het dossier aan de

⁶⁵ De termijn van veertien dagen is derhalve een dwingende termijn (S. LUST m.m.v. D. LINDEMANS, "Vergunningen in het Vlaams Decreet Ruimtelijke Ordening", in B. HUBEAU (ed.), *Het nieuwe decreet op de ruimtelijke ordening*, Brugge, Die Keure, 1999, (331), 356).

⁶⁶ P. LEFRANC, "De nieuwe procedure voor de stedenbouwkundige vergunning en de verkavelingsvergunning", in P. FLAMEY & J. GHYSELS (ed.), *Ruimtelijke ordening en stedenbouw anno 2000*, Diegem, Kluwer, 2000, (77), 90.

⁶⁷ Art. 110 DORO; P. LEFRANC, *l.c.*, 93.

⁶⁸ Volgens de memorie van toelichting kan het college van burgemeester en schepenen geen vergunning afleveren in strijd met het eerste deel van het verslag van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar (P. LEFRANC, *l.c.*, 100).

aandacht van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar bij het opmaken van zijn verslag, dan kan het *college van burgemeester en schepenen* dit alsnog vaststellen en om die reden de aanvraag (toch) weigeren.

41. Ook in de administratieve beroepsfase kan de onvolledigheid van het dossier nog worden vastgesteld zowel in geval van beroep van de aanvrager tegen een expliciete of een impliciete weigeringsbeslissing⁶⁹, als in geval van beroep van derden-belanghebbenden⁷⁰ en van beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en/of de instanties die ingevolge toepassing van artikel 111 advies hebben uitgebracht (met uitzondering van de Vlaamse openbare instellingen)⁷¹ tegen de door het college van burgemeester en schepenen verleende vergunning. Deze vaststelling kan allereerst worden gedaan door de *provinciale stedenbouwkundige ambtenaar* bij het opmaken van het eerste deel van zijn/haar verslag waarin een opsomming en beschrijving van de wettelijke en reglementaire bepalingen moet worden gegeven dat in de uiteindelijke beslissing van de bestendige deputatie moet worden overgenomen⁷². De bestendige deputatie rest in dat geval niets anders dan de aanvraag te weigeren⁷³. Heeft de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar deze onvolledigheid niet opgemerkt, dan kan de *bestendige deputatie* alsnog dit gebrek vaststellen en de vergunning weigeren.

⁶⁹ Art. 115, § 1 DORO.

⁷⁰ Art. 116, § 1 DORO; in de oude vergunningsprocedure is er geen administratieve beroepsmogelijkheid voor derden-belanghebbenden, doch wel een jurisdictioneel beroep bij de Raad van State (R.v.St., Hoogsteyns & Van Hemelryck, nr. 38.103, 13 november 1991).

⁷¹ Art. 117, § 1 DORO.

⁷² Art. 121 DORO; P. LEFRANC, *l.c.*, 93.

42. Tot slot kan nog de *gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar* de onvolledigheid van het dossier vaststellen in het raam van zijn/haar schorsingsbevoegdheid⁷⁴ en de onder zijn/haar wettigheidstoezicht beslissing schorsen om die reden waarna het aan de Vlaamse regering toekomt om de geschorste beslissing te vernietigen binnen de gestelde termijn⁷⁵ waarna de schorsing is opgeheven⁷⁶.

3. Tweede hypothese waarin het voorafgaand onderzoek leidt tot de vaststelling dat het dossier onvolledig is

43. In *ontkennend* geval kan of mag geen – al naargelang – ontvangstbewijs of schriftelijke bevestiging van volledigheid worden afgegeven.

3.1. De vaststelling van onvolledigheid in de oude vergunningsprocedure

44. In de oude vergunningsprocedure (DRO) betekent dit ofwel dat geen ontvangstbewijs wordt afgegeven (bij afgifte van de aanvraag op het gemeentehuis), m.a.w. de gemeente weigert de aanvraag te ontvangen, ofwel dat de gemeente de aanvrager bij aangetekende brief binnen de vijf dagen na de ontvangst van het dossier (bij aangetekende brief) mededeelt dat het dossier niet volledig is⁷⁷. In voorkomend geval betekent dit dat de procedure

⁷³ P. LEFRANC, *l.c.*, 110.

⁷⁴ Art. 126 DORO: de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar kan elke beslissing van de bestendige deputatie, ook een stilzwijgende beslissing zoals bedoeld in artikel 125 DORO, alsook de beslissing van het college van burgemeester en schepenen zoals bedoeld in artikel 123, § 2 DORO in het raam van dit (louter) wettigheidstoezicht, schorsen.

⁷⁵ Art. 126, § 4 DORO.

⁷⁶ Art. 126, § 5 DORO.

⁷⁷ R.v.St., Inghels, nr. 20.704, 11 november 1980: de mededeling van de onvolledigheid van het aanvraagdossier per aangetekende brief is een substantiële vormvereiste.

opnieuw moet worden begonnen als de aanvrager de vergunning nog wenst te bekomen⁷⁸.

3.2. De vaststelling van onvolledigheid in de nieuwe vergunningsprocedure

45. Stelt de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar vast dat de aanvraag niet volledig is, dan brengt hij/zij binnen veertien dagen na ontvangst van de aanvraag, bij aangetekende brief of tegen ontvangstbewijs de aanvrager daarvan op de hoogte. Daarbij wordt vermeld om welke reden die aanvraag niet volledig wordt bevonden. De vergunningsprocedure wordt hiermee definitief stopgezet.⁷⁹ Dit impliceert dat de aanvraag opnieuw moet worden ingediend⁸⁰

4. Rechterlijke wettigheidscontrole op de vergunning verleend op basis van een onvolledige aanvraag

46. De rechtspraak toont aan dat het niet uitgesloten kan worden dat een onvolledige aanvraag toch – definitief - wordt vergund spijts deze verschillende controlemomenten in de administratieve (beroeps)procedure. In toepassing van het zorgvuldigheidsbeginsel geldt dan de regel dat een vergunning onwettig is wanneer zij steun vindt in onvolledige gegevens of stukken. De rechtspraak van de Raad van State heeft dit getemperd tot de regel dat een vergunning zal worden vernietigd wanneer is aangetoond dat het ontbreken van bepaalde gegevens/stukken van aard is geweest de overheid te misleiden, of minstens niet in staat te stellen de aanvraag met

⁷⁸ Art. 51, laatste lid DRO.

⁷⁹ Art.108, § 2 DORO.

⁸⁰ J. RUTGEERTS, o.c., 116 die er nog aan toevoegt: “*Het eventueel opvragen van aanvullende gegevens of stukken is in de procedure niet voorzien. Het is de gemeente evenwel niet verboden om tijdens deze periode van veertien dagen, de ontbrekende stukken op te vragen. Het decreet sluit de hoffelijkheid niet uit.*”.

voldoende kennis van zaken te beoordelen⁸¹ of derden-belanghebbenden verhindert om hun recht van bezwaar naar behoren uit te oefenen⁸². Wanneer de overheid door foto's en/of een plaatsbezoek een voldoende kennis van zaken heeft verworven, dan zal de (initiële) onvolledigheid van de aanvraag geen grond tot nietigverklaring opleveren.⁸³ Onvolledigheden die niet tot misleiding van de overheid aanleiding (kunnen) geven, leiden niet tot de nietigverklaring.⁸⁴

5. Het zorgvuldigheidsbeginsel vereist ook een correcte bevinding van de feiten die geen onjuistheden mogen zijn, een correct gevolgde procedure en een vast gedragslijn

⁸¹ R.v.St., Lenaerts, nr. 12.534, 18 juli 1967, advies auditeur-generaal TACQ, *R.W.*, 1967-68, 343; R.v.St., Van den Eycken, nr. 16.897, 21 februari 1975; R.v.St., vzw Raad voor het Leefmilieu Brussel, nr. 24.483, 25 juni 1984; R.v.St., Unikowski, nr. 30.097, 20 mei 1988; R.v.St., Draguet, nr. 30.361, 17 juni 1988; R.v.St., Bultreys, nr. 31.288, 4 november 1988; R.v.St., Goossens e.a., nr. 33.145, 11 oktober 1989; R.v.St., Leclercq, nr. 33.334, 8 november 1988; R.v.St., Pijls, nr. 40.025, 15 juli 1992; R.v.St., Loontjens, nr. 57.037, 14 december 1995; R.v.St., Snackers, nr. 63.806, 7 januari 1997; R.v.St., Druart e.a., nr. 65.636, 25 maart 1997; R.v.St., Michez, nr. 68.923, 16 oktober 1997; R.v.St., Jacobs, nr. 77.76 van 20 januari 1998 en nr. 91.611, 13 december 2000; R.v.St., Froidcourt, nr. 73.524, 7 mei 1998; R.v.St., De Temmerman, nr. 73.913, 27 mei 1998; R.v.St., Van der Mijnsbrugge, nr. 74.453, 24 juni 1998; R.v.St., De Page e.a., nr. 75.641, 2 september 1998; R.v.St., Jacobs, nr. 77.076, 20 november 1998; R.v.St., Nuytens e.a., nr. 77.205, 25 november 1998; R.v.St., Declercq, nr. 78.490, 3 februari 1999; R.v.St., Dunon en Rens, nr. 82.010, 9 augustus 1999; Rb. Gent, 23 oktober 1998, *T.M.R.*, 1999, 324.

⁸² R.v.St., Bogaerts e.a., nr. 90.902, 20 november 2000 (en nr. 96.883, 22 juni 2001).

⁸³ R.v.St., Poucet, nr. 45.757, 26 januari 1994 (ontbrekende gegevens op het inplantingsplan); R.v.St., Madiro e.a., nr. 53.788, 16 juni 1995.

⁸⁴ R.v.St., Machiels e.a., nr. 21.116, 24 april 1984 (vaagheid over de aard en zetel van de vennootschap/aanvrager).

47. Onjuistheden of onnauwkeurigheden in de aanvraag leiden tot de onwettigheid van de vergunning wanneer de vergunningverlenende en/of adviesverlenende overheden daardoor werden misleid⁸⁵.
48. De vergunningverlenende overheden dienen niet enkel te waken over een deugdelijke inventarisatie van de feitelijke aspecten van het dossier, d.w.z. zich een volledig dossier doen overleggen. Zij moeten die feitelijke aspecten van het dossier uiteraard ook correct beoordelen⁸⁶.
49. Ook moeten de rechtens vereiste adviezen worden ingewonnen en vanzelfsprekend in de uiteindelijke beoordeling worden betrokken door de vergunningverlenende overheden.
50. Het (eventueel) bezwaarrecht van derden-belanghebbenden impliceert de verplichting voor de vergunningverlenende overheden om die bezwaren op hun regelmatigheid en gegrondheid te onderzoeken en te beoordelen⁸⁷.
51. De discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheden wordt tot slot nog beperkt door het zorgvuldigheidsbeginsel in de mate dat het aan deze overheden oplegt om een gedragslijn over de goede

⁸⁵ R.v.St., Van Genechten en Van Herck, nr. 10.866, 30 oktober 1964; R.v.St., Van Eessel en Goris, nr. 11.110, 16 maart 1965; R.v.St., Reynders, nr. 12.161, 17 januari 1967; R.v.St., Cauwe e.a., nr. 15.175, 22 februari 1975; R.v.St., Bouveron e.a., nr. 16.874, 14 februari 1975; R.v.St., Viaene en De Coninck, nr. 20.227, 26 maart 1980; R.v.St., Coppens, nr. 20.769, 4 december 1980; R.v.St., De Smet, nr. 21.080, 31 maart 1981. Zie ook: Bergen, 26 oktober 1999, *Amén.*, 2000, 163, *R.R.D.*, 2000, 57

⁸⁶ R.v.St., Van Bael, nr. 90.221, 13 oktober 2000. De snelheid van de besluitvorming op zich leidt niet tot de schending van het zorgvuldigheidsbeginsel (R.v.St., gemeente Mortsel, nr. 80.598, 3 juni 1999).

⁸⁷ R.v.St., Rodriguez Gonzalez, nr. 87.259, 15 mei 2000.

plaatselijke aanleg vast te leggen en die coherent aan te houden⁸⁸. Een afwijking van deze gedragslijn van de vergunningverlenende overheid is daarom niet uitgesloten, maar moet het resultaat zijn van een nieuw onderzoek van de gegevens van de zaak, waaruit veranderde feitelijke elementen naar voor komen⁸⁹.

F. Zorgvuldigheid op handhavingsniveau

1. Herstelmaatregelen

52. In een zeer recent arrest wordt door het Arbitragehof overwogen dat het van essentieel belang is inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening dat de beoordeling wordt overgelaten aan een overheid die oordeelt op grond van het algemeen belang. De vordering tot het nemen van de in artikel 149, § 1 DORO voorgeschreven herstelmaatregelen is door de decreetgever ingevoerd met het oog op de vrijwaring van een goede ruimtelijke ordening⁹⁰. Er kan hier worden gewezen op de doorwerking van het doelstellingenartikel 4 DORO bij het nemen van herstelmaatregelen.

53. Het behoort wel tot de bevoegdheid van de rechter om de herstellvordering – bedoeld in artikel 149 DORO – op haar externe en interne wettigheid te toetsen en te onderzoeken of ze strookt met de wet dan wel of ze op

⁸⁸ Art. 19, derde lid van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen; D. LINDEMANS & J. BLANCHE, *o.c.*, 129.

⁸⁹ R.v.St., Preiser, nr. 19.891, 30 oktober 1979; R.v.St., Gaillard, nr. 22.174, 2 april 1982; R.v.St., Mehauden, nr. 23.963, 10 februari 1984; R.v.St., Mairy, nr. 26.159, 7 februari 1986; R.v.St., Van Campenhaut, nr. 30.219, 2 juni 1988; R.v.St., Van Luchem, nr. 32.443, 20 april 1989.

⁹⁰ Arbitragehof nr. 57/2002, 28 maart 2002.

machtsoverschrijding of machtsafwending berust. De hoven en rechtbanken moeten in elk geval nagaan of de beslissing van de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur (voorheen de gemachtigde ambtenaar) en/of het college van burgemeester en schepenen om een bepaalde herstelmaatregel te vorderen, uitsluitend met het oog op de goede ruimtelijke ordening is genomen. Die toetsingsbevoegdheid reikt niet buiten het gebied van de externe en interne wettigheid van de bestuurshandelingen. Bij de beoordeling ervan mag de rechter zich niet begeven op het terrein van de opportuniteit.⁹¹ Eén en ander impliceert dat de beginselen van behoorlijk bestuur en meer bepaald het zorgvuldigheidsbeginsel een rechterlijke (wettigheids-)toetsingsgrond vormen voor de door de bevoegde overheden gekozen herstelmaatregelen.⁹²

2. Artikel 150 DORO : belangenafweging door de rechter

54. Artikel 150 DORO bepaalt op algemene wijze dat, indien de herstellvordering van de burgerlijke partij en die van de stedenbouwkundige inspecteur of het college van burgemeester en schepenen niet overeenstemmen, de rechtbank de gevorderde herstelmaatregel bepaalt “*die ze passend acht*”.

55. Het Arbitragehof heeft in het reeds aangehaalde arrest er op gewezen dat deze bepaling is ingevoerd om de rechtsbescherming voor de burgerlijke partij te verbeteren ten opzichte van de vroegere regeling in artikel 68, § 1,

⁹¹ Arbitragehof nr. 57/2002, 28 maart 2002; Arbitragehof nr. 21/96, B.S., 3 mei 1996, T.R.O.S., 1996, 157, T.M.R., 1996, 256, noot C. BILLIET, “Stedenbouwmisdrijven: de keuze van de herstelmaatregel getoetst aan het gelijkheidsbeginsel”, T.B.P., 1996, 48; G. DEBERSAQUES, B. HUBEAU & P. LEFRANC, *De sanctionering van stedenbouwmisdrijven. Handhavingsmaatregelen*, Brugge, Die Keure, 2001, 130-133 en 161-163.

⁹² G. DEBERSAQUES, B. HUBEAU & P. LEFRANC, *o.c.*, 163.

in fine DRO die de rechten van de burgerlijke partij in geval van rechtstreeks herstel beperkte tot de door de bevoegde overheid gekozen wijze van herstel weliswaar onverminderd het recht om vergoeding van schade te eisen van de veroordeelde. Met toepassing van die vroegere wetgeving kon de benadeelde van een stedenbouwmisdrijf noch voor de strafrechter, noch voor de burgerlijke rechter, het herstel in natura van de door het stedenbouwmisdrijf veroorzaakte schade – het herstel van de plaats in de oorspronkelijke toestand – vorderen, wanneer de gemachtigde ambtenaar en het college van burgemeester en schepenen een andere vorm van herstel hadden gevorderd, namelijk het uitvoeren van bouw- of aanpassingswerken of het betalen van een geldsom gelijk aan de meerwaarde die het goed door het misdrijf heeft verkregen.

56. Met de invoering van artikel 150 DORO beoogt de decreetgever – aldus het Arbitragehof – ook aan de belangen van de benadeelde partij tegemoet te komen in de situatie waarin de bevoegde overheden bouw- of aanpassingswerken of enkel een geldsom vorderen. De decreetgever kan in dergelijke gevallen toestaan dat de rechter voorrang geeft aan een vordering van de burgerlijke partij die verder gaat en a fortiori kan worden geacht in overeenstemming te zijn met het algemeen stedenbouwkundig belang.
57. De belangenafweging die de rechter in voorkomend geval dient te maken in toepassing van dit artikel 150 DORO is volgens het Arbitragehof als volgt: indien het door de bevoegde overheden gevorderde herstel van de plaats in de vorige toestand wettig wordt bevonden en een derde benadeelde vordert op ontvankelijke wijze aanpassingswerken, dan noopt het algemeen belang de rechter ertoe het herstel in de vorige toestand te bevelen; indien de door de bevoegde overheden gevorderde aanpassingswerken wettig worden bevonden en een derde benadeelde vordert op ontvankelijke en gegronde wijze het herstel van de plaats in de vorige toestand, dan moet de rechter met

inachtneming van het algemeen belang inzake ruimtelijke ordening de in het geding zijnde private belangen afwegen. Deze afweging is geen opportuniteitsoordeel besluit het Arbitragehof.

BESLUIT

58. Uit de enkele thema's die hiervoor werden toegelicht blijkt dat de zorgvuldigheid zich in beginsel opdringt aan zowel de burger (aanvrager, derden-belanghebbenden), de bevoegde overheden als aan de rechter. De decreetgever is onderworpen aan het *beginsel van de duidelijke doelstelling* in die zin dat de door hem geformuleerde doelstelling (artikel 4 DORO) moet overeenstemmen met de werkelijke doelstelling. Het DORO mag geen symboolwetgeving zijn of worden.⁹³ De besluitvorming van de diverse bevoegde administratieve overheden met respect voor (o.a.) het zorgvuldigheidsbeginsel draagt daar toe bij.

Gent, 21 mei 2002.

⁹³ H. COREMANS & M. VAN DAMME, *Beginselen van wetgevingstechniek en behoorlijke regelgeving*, Brugge, Die Keure, 2001, 93.