

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 215.344 van 27 september 2011
in de zaak A. 199.627/X-14.691.**

In zake : de deputatie van de provincieraad van WEST-VLAANDEREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Pieter-Jan Defoort en Sofie Rodts
kantoor houdend te 8000 BRUGGE
Predikherenstraat 23/1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. Freddy MESTDAG
2. Marijke VAN BIERVLIET
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Antoon Lust en Jelle Snauwaert
kantoor houdend te 8310 ASSEBROEK-BRUGGE
Baron Ruzettelaan 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het beroep, ingesteld op 25 maart 2011, strekt tot de cassatie van het arrest nr. A/201110010 van 15 februari 2011 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 13 april 2011.

De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 september 2011.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter-Jan Defoort, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Jelle Snauwaert, die tevens loco advocaat Antoon Lust verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Met het bestreden arrest vernietigt de Raad voor Vergunningsbetwistingen de beslissing van 1 oktober 2009 van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen waarbij Freddy Mestdag en Marijke Van Biervliet de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het verbouwen van een bijgebouw op een perceel gelegen te Izegem, Sint-Jorisstraat, kadastraal bekend sectie D, nr. 1145/n2.

Dit arrest berust op de volgende overwegingen:

“Het onderzoek van de Raad beperkt zich tot het eerste onderdeel van het enig middel van de verzoekende partij.

Conform artikel 7.5.8, §2, tweede lid VCRO dienen beroepsdossiers, die bij de deputatie werden betekend voor 1 september 2009, doch waarover de deputatie op die datum nog niet heeft beslist, behandeld te worden overeenkomstig de procedureregelen die golden voorafgaand aan die datum. De bekendmaking en de uitvoerbaarheid van deze beslissingen

worden daarentegen geregeld overeenkomstig artikel 4.7.23, §3 tot en met §5 VCRO.

Met betrekking tot de toepasselijke materiële of inhoudelijke regels dient de deputatie onmiddellijk toepassing te maken van de nieuwe regels van het vergunningenbeleid. Als orgaan van actief bestuur is de deputatie er immers toe gehouden de reglementering toe te passen die geldt op het ogenblik dat zij over de aanvraag uitspraak doet.

In deze zaak moet met de verzoekende partijen worden vastgesteld dat daar waar in eerste administratieve aanleg het college van burgemeester en schepenen artikel 49 van het coördinatiedecreet diende toe te passen de verwerende partij verplicht was om artikel 4.4.1 VCRO toe te passen.

De verwerende partij spreekt in de bestreden beslissing enerzijds over ‘het afwijkingsvoorstel’ waarmee het met redenen omkleed voorstel van het college van burgemeester en schepenen tot afwijking zoals voorgeschreven in artikel 49 van het coördinatiedecreet wordt bedoeld en anderzijds over ‘deze afwijking’.

Op geen enkel ogenblik wordt echter in de bestreden beslissing duidelijk gesteld op welke wettelijke basis de afwijking van het GRUP werd beoordeeld en met name of dit nog gebeurde op basis van het inmiddels niet meer op het dossier van toepassing zijnde artikel 49 van het coördinatiedecreet dan wel op basis van het op het dossier toe te passen artikel 4.4.1 VCRO. Dit was nochtans, gelet op de vermelde overgangsbepaling van artikel 7.5.8, §2, lid 2 VCRO een belangrijk gegeven in deze zaak.

Artikel 121 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna DRO) legt aan de deputatie, wanneer deze zich in graad van administratief beroep uitspreekt over vergunningsaanvragen, nochtans een bijzondere motiveringsplicht op. Deze motiveringsplicht behelst onder andere dat het eerste deel van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wordt opgenomen in de motivering van de bestreden beslissing.

Deze motiveringsplicht betekent daarnaast dat minstens uit het bestreden besluit moet blijken of en dat de terzake van toepassing zijnde regelgeving in aanmerking werd genomen en werd nageleefd.

Het feit dat uit de bestreden beslissing niet kan worden afgeleid of nu artikel 49 van het coördinatiedecreet dan wel artikel 4.4.1 VCRO werd toegepast teneinde de afwijking op het GRUP te beoordelen is dan ook een schending van de motiveringsplicht zoals opgenomen in artikel 121 DRO.

Het eerste onderdeel van het enig middel is in de aangegeven mate gegrond”.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. Ter terechtzitting werpen de verwerende partijen de onontvankelijkheid van het cassatieberoep op, omdat de “laatste memorie” (bedoeld wordt de memorie van wederantwoord) van de verzoekende partij geen

samenvattende memorie is, zoals nochtans is vereist door artikel 14, derde lid van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State (hierna: het procedurereglement cassatie). Volgens de verwerende partijen wordt in deze “laatste memorie” verwezen naar het verzoekschrift, zijn de “feiten en antecedenten” weggelaten, wordt verwezen naar citaten en is deze zonder het verzoekschrift niet te begrijpen.

Met een brief van 7 september 2011 repliceert de verzoekende partij op die exceptie. Op die repliek kan niet worden ingegaan, nu de debatten op de terechtzitting van 2 september 2011 werden gesloten.

5. Artikel 14, derde lid van het procedurereglement cassatie luidt als volgt:

“De memorie van wederantwoord of de toelichtende memorie heeft de vorm van een samenvattende memorie waarin alle argumenten van de verzoekende partij op een rij worden gezet. Behoudens wat de ontvankelijkheid van het beroep en van de middelen betreft, doet de Raad van State uitspraak op basis van de samenvattende memorie”.

6. Het dient vooreerst te worden vastgesteld dat de tekst zelf van de voormelde bepaling niet in een sanctie, zoals de onontvankelijkheid van de memorie van wederantwoord, daargelaten van het hele beroep, voorziet. Overeenkomstig deze bepaling doet de Raad van State uitspraak “op basis van” de samenvattende memorie.

7. De memorie van wederantwoord bevat een samenvatting van elk middel, telkens met de vermelding van de geschonden rechtsgronden, en een dupliek voor elk middel.

De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

Tweede middel

Standpunt van de partijen

8. De verzoekende partij voert in het verzoekschrift in het tweede middel het volgende aan:

“Tweede middel

genomen uit de schending van artikel 7.5.8. §2, tweede lid VCRO juncto artikel 193 §1 en 2 van het decreet ruimtelijke ordening van 18 mei 1999 (DRO)

doordat de gemeente Izegem bij de beoordeling van de aanvraag door de deputatie geen ontvoogde gemeente was zodat de stedenbouwkundige aanvraag op basis van artikel 193 §2 DRO moest behandeld worden overeenkomstig het Coördinatiedecreet en niet overeenkomstig het DRO;

terwijl de Raad voor Vergunningsbetwistingen artikel 121 DRO (bijzondere motiveringsplicht in hoofde van de vergunningsverlenende overheid) toepasselijk acht op het besluit van de deputatie;

Toelichting bij het tweede middel

13. Artikel 7.5.8. §2, 2^e lid VCRO bepaalt met betrekking tot beroepsdossiers die vóór 1 september 2009 werden betekend aan de deputatie:

Beroepsdossiers die bij de deputatie werden betekend vóór 1 september 2009 doch waarover de deputatie op die datum nog niet heeft beslist, worden behandeld overeenkomstig de procedureregels die golden voorafgaand aan die datum. (...)

Het beroepsdossier van de verwerende partij werd betekend aan de deputatie op 23 juni 2009, dit is vóór 1 september 2009. Met andere woorden zijn de procedureregels zoals opgenomen in het DRO of in het Coördinatiedecreet (afhankelijk of de gemeente ontvoogd is of niet) toepasselijk.

Cfr. artikel 193 van het DRO:

§ 1. Wanneer een gemeente beschikt over een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, een gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, een conform verklaard plannenregister, een vastgesteld vergunningenregister en een register van de onbebouwde percelen, wordt dit vastgesteld door de Vlaamse regering. Die vaststelling wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning die vóór de eerste dag van de tweede maand na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad worden ingediend, worden verder behandeld overeenkomstig de in § 2 beschreven procedure.

Bij uitzondering kan de Vlaamse regering bij de vaststelling, genoemd in het eerste lid, beslissen dat een gemeente die beschikt over een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en een gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, en welke gemeente in ruime mate, maar niet volledig, voldoet aan de voorwaarden inzake een conform verklaard plannenregister, een vastgesteld vergunningenregister en een register van de onbebouwde percelen, geacht wordt te voldoen aan de voorwaarden vermeld in de eerste zin van het eerste lid. Die beslissing geldt als vaststelling in de zin van het eerste lid, en wordt eveneens bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De Vlaamse regering kan bij die beslissing een termijn opleggen waarbinnen de gemeente volledig dient te voldoen aan de voorwaarden. De Vlaamse regering stelt nadere regels vast voor de beoordeling van de voorwaarden die in aanmerking komen voor de toepassing van dit lid.

§ 2. Zolang een gemeente niet voldoet aan de voorwaarden voorgeschreven in § 1, worden de aanvragen voor een stedenbouwkundige of een verkavelingsvergunning behandeld overeenkomstig artikel 43, § 1 tot en met § 5, artikel 44, 49, 51, 52, 53 en 55, § 1, eerste lid, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, in de plaats van overeenkomstig artikel 106 tot en met 126 van dit decreet. De gemeente moet ook in dit geval de adviezen, genoemd in artikel 111, § 4 en § 5 van dit decreet, inwinnen.

Zolang de gemeente, waarop het beroepsdossier betrekking heeft, niet ontvoegd is, zijn de procedureregels zoals voorzien in het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (= het 'Coördinatiedecreet') toepasselijk.

14 De gemeente Izegem is pas ontvoegd op 1 november 2010. Dit betekent dat de deputatie ten tijde van de beoordeling van de aanvraag van de heer en mevrouw MESTDAG - VAN BIERVLIET (1 oktober 2009) toepassing diende te maken van de procedure voor de niet-ontvoegde gemeentes.

De aanvraag moest dus behandeld worden overeenkomstig artikel 43, § 1 tot en met § 5, artikel 44, 49, 51, 52, 53 en 55, § 1, eerste lid, van het Coördinatiedecreet en niet overeenkomstig de regelgeving van het DRO.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen verwijst ten onrechte naar de bijzondere motivatieplicht zoals voorzien in artikel 121 DRO. Ook op dit punt maakt zij dus geen correcte toepassing van de wet.

15. Deze fout is van belang nu de motivatieplicht van artikel 121 van het DRO bijkomende verplichtingen oplegt (en dus strenger is) in vergelijking tot de motivatieplicht voorzien in het Coördinatiedecreet.

Artikel 121 van het DRO luidt als volgt:

‘§1. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar maakt ter voorbereiding van elke beslissing van de bestendige deputatie over een vergunningsaanvraag een verslag op.

§2. Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar bestaat uit twee delen. In het eerste deel worden de voor de plaats geldende wettelijke en reglementaire voorschriften opgenomen die van toepassing zijn op de plaats waarop een stedenbouwkundige of

verkavelingsaanvraag betrekking heeft. In het tweede deel wordt het verslag uitgebracht over de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening en wordt een voorstel van beslissing uitgewerkt.

§3. Minstens het eerste deel van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar wordt door de bestendige deputatie overgenomen in de motivering van de beslissing’.

Artikel 53 §3 van het Coördinatiedecreet bepaalt slechts het volgende:

‘§3. De beslissingen van de bestendige deputatie en van de Vlaamse regering worden met redenen omkleed’.

In dit laatste artikel is geen sprake van de opname van het verslag van de PSA. Meer zelfs, in de procedure van het Coördinatiedecreet is er zelfs helemaal geen verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar. Het verslag van de PSA is - net zoals de functie van PSA - pas ingevoerd sinds het decreet van 18 mei 1999 betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening. Het voorheen geldende Coördinatiedecreet RO en daarvoor de Stedenbouwwet kenden geen wettelijk vereist voorbereidend verslag, noch de functie van ‘provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar’. Voorheen werden de beslissingen van de deputatie voorbereid middels ‘interne nota’s’ van de provinciale diensten.

16. Volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen houdt de bijzondere motiveringsplicht van artikel 121 DRO ook in dat ‘minstens uit het bestreden besluit moet blijken of en dat de terzake van toepassing zijnde regelgeving in aanmerking werd genomen en werd nageleefd’.

Hiermee gaat de Raad voor Vergunningsbetwistingen er ten onrechte van uit dat het toepasselijke wetsartikel steeds uitdrukkelijk in de beslissing moet opgenomen worden.

De Raad van State heeft de draagwijdte van de motiveringsplicht in hoofde van de vergunningsverlenende overheid al meermaals verduidelijkt. Met betrekking tot de motiveringsplicht voorzien in het toepasselijke artikel 53 §3 Coördinatiedecreet bepaalt de Raad van State het volgende:

‘Aan de motiveringsplicht, zoals die bestond ten tijde van het nemen van het bestreden besluit gold op grond van artikel 53 §3 van het gecoördineerde decreet (sic), is voldaan wanneer de uitspraak over het bouwberoep duidelijk de met de plaatselijke aanleg of ruimtelijke ordening verband houdende redenen opgeeft waarop de overheid haar beslissing steunt, derwijze dat het voor de aanvrager mogelijk is met kennis van zaken tegen de beslissing op te komen en dat de Raad van State de hem opgedragen wettigheidscontrole kan uitoefenen, dat hij met andere woorden kan nagaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot het bestreden besluit is kunnen komen’.

Uw Raad eist enkel dat een motivering concrete en controleerbare gegevens moet bevatten.

Het besluit van de deputatie voldoet aan deze voorwaarden.

Volgens de deputatie overschrijdt de aanvraag de ruimtelijke draagkracht van het perceel omdat 1) de totale oppervlakte van de bijgebouwen te hoog is en 2) de rechterperceelsgrens voor meer dan de helft afgesloten wordt. Dit zijn ‘concrete’ en ‘controleerbare’ gegevens die

verband houden met de ‘plaatselijke aanleg’. De aanvrager of derden kunnen nagaan of deze gegevens in rechte en in feite juist zijn.

De juridische basis van de beslissing van de deputatie is ook voldoende duidelijk. De weigeringsmotieven worden vermeld onder de titel ‘beoordeling van de goede ruimtelijke ordening’. De aangehaalde motieven vermelden uitdrukkelijk de ‘strijdigheid met de goede ruimtelijke ordening’. Met andere woorden is het voor de aanvrager en derden zonder meer duidelijk dat de aanvraag geweigerd wordt omwille van de onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, dit is artikel 4.3.1. §1, 1°, b) van de VCRO. De niet expliciete vermelding van dit artikel in de beslissing zelf maakt geen schending uit van de motiveringsplicht.

Het zou wel zeer kras zijn mocht het naar aanleiding van de nietigverklaring door de Raad voor Vergunningsbetwistingen voor de deputatie volstaan om in haar beslissing uitdrukkelijk te verwijzen naar artikel 4.3.1. §1, 1°, b) van de VCRO teneinde de beslissing een wettig karakter te verlenen. Een vernietiging van een vergunning louter omwille van dit vermeende vormgebrek, waar niemand enige belangenschade bij heeft, is proceseconomisch onverantwoord.

Bijgevolg dient besloten dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen ten eerste (gelet op artikel 193 DRO) ten onrechte toepassing maakte van artikel 121 DRO en zodoende ten onrechte besloot dat er sprake is van een schending van de daarin voorziene motiveringsplicht omdat het wetsartikel waarop de beslissing werd gegrond niet expliciet werd vermeld.

Ook het tweede middel is gegrond”.

9. De verwerende partijen repliceren daarop het volgende in de memorie van antwoord:

“1.

In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 7.5.8. § 2, tweede lid VCRO en 193 §§1 en 2 van het decreet ruimtelijke ordening van 18 mei 1999 (DRO). Verzoekende partij stelt immers dat in de bestreden beslissing, ter staving van het gebrek aan motivering in het besluit de dato 1 oktober 2009, ten onrechte wordt verwezen naar artikel 121 DRO, dat een bijzondere motiveringsplicht inhoudt voor de bestendige deputatie die over een vergunningsaanvraag dient te oordelen.

Verzoekende partij toont evenwel niet aan op welke wijze de verwijzing naar artikel 121 DRO tot de onwettigheid van de bestreden beslissing zou kunnen leiden.

2.

Overeenkomstig artikel 14 § 2 R.v.St.-wet doet Uw Raad uitspraak over cassatieberoepen wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen. Het gaat daarbij om dezelfde vernietigingsgronden als deze die men kan aanvoeren voor het Hof van Cassatie (artikel 608 Ger. W.).

Een aangevoerd middel kan evenwel slechts tot cassatie leiden voor zover de aangevoerde onwettigheid de beslissing ongeldig maakt:

‘De onwettigheid van een motief kan aldus worden aangeklaagd in een cassatiemiddel, mits die onwettigheid de bestreden beslissing ongeldig maakt; blijkt daarentegen dat zij door andere motieven wordt (of kan worden) verantwoord, dan wordt dat middel dat niet met goed gevolg tot cassatie kan leiden, geacht geen belang te hebben en wordt het niet-ontvankelijk verklaard.’

Het is inderdaad zo dat een arrest slechts kan worden gecasseerd wanneer de genomen beslissing tegengesteld is aan de relevante wetsbepalingen.

Ook oordeelde Uw Raad reeds:

‘Overwegende, meer bepaald, dat de Raad van State niet vermag de vernietiging van een administratieve beslissing wegens onwettigheid van de grondslag van die beslissing uit te spreken, indien het onderzoek van de zaak de Raad van State ertoe gebracht heeft vast te stellen dat andere gegevens dan die welke tot grondslag van de bestreden beslissing werden aangevoerd, voorhanden zijn, gegevens die blijken de voldoende, rechtens vereiste grondslag op te leveren welke het dispositief van de bestreden beslissing wettig maakt en derhalve een vernietiging van de bestreden beslissing in de weg staat;’

3.

Te dezen voert de verzoekende partij aan dat de bestreden beslissing dient te worden vernietigd, daar ten onrechte wordt verwezen naar artikel 121 DRO om te stellen dat ‘minstens uit het bestreden besluit moet blijken of en dat de terzake van toepassing zijnde regelgeving in aanmerking werd genomen en werd nageleefd’.

Evenwel is het evident dat eenzelfde motiveringsplicht evenzeer voortvloeit uit artikel 53 § 3 van het Coördinatiedecreet, alsook de artikelen 2 en 3, eerste lid van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen.

Het verschil tussen de motiveringsplicht ex artikel 121 DRO en de motiveringsplicht van artikel 53 § 3 Coördinatiedecreet en de artikelen 2 en 3 van de formele motiveringswet is slechts daarin gelegen dat het eerste artikel stelt dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar een verslag moet uitbrengen en dat dit verslag minstens deels moet worden overgenomen door de bestendige deputatie in haar motivering van de bestreden beslissing. Nochtans vernietigt de bestreden beslissing de weigeringsbeslissing de dato 1 oktober 2009 niet op grond van het feit dat er een probleem zou zijn met de motivering omtrent de verslaggeving van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, maar wel omdat niet kan worden uitgemaakt of de verzoekende partij de aanvraag wel heeft beoordeeld op basis van artikel 4.4.1 VCRO.

De omstandigheid dat naar het verkeerde artikel werd verwezen, heeft te dezen dan ook geen enkel inhoudelijk gevolg, zodat het aangevoerde gebrek niet tot de onwettigheid van de bestreden beslissing kan leiden.

4.

Verzoekende partij houdt daarnaast voor dat de bestreden beslissing ten onrechte zou eisen ‘dat het toepasselijke wetsartikel steeds uitdrukkelijk in de beslissing moet opgenomen worden’.

Nochtans heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen dit nooit gesteld. Daarenboven leert de rechtspraak van Uw Raad dat, hoewel de formele motiveringswet weliswaar niet lijkt te vereisen dat een bestuurshandeling steeds de toegepaste wetsartikelen vermeldt, het ontbreken van een dergelijke vermelding de motivering van de beslissing wél gebrekkig maakt wanneer uit de terminologie van de beslissing niet met zekerheid kan worden afgeleid op basis van welke regelgeving of artikelen zij werd genomen”.

10. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij nog het volgende:

“7. In het middel voert de verzoekende partij aan dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen bij de beoordeling van het middel ten onrechte verwijst naar de ‘bijzondere motivatieplicht voorzien in artikel 121 DRO’ op basis waarvan ‘uit het bestreden besluit moet blijken of en dat de terzake van toepassing zijnde regelgeving in aanmerking werd genomen en werd nageleefd’.

De verwerende partij erkent dat artikel 121 DRO niet toepasselijk is maar is van oordeel dat deze foutieve verwijzing niet de onwettigheid van de beslissing van de Raad tot gevolg heeft. Volgens de verwerende partij zou eenzelfde motiveringsplicht voortvloeien uit artikel 53 §3 van het Coördinatiedecreet en artikel 2 en 3, eerste lid van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen.

Replik

8. De verwijzing door de Raad naar een artikel dat niet toepasselijk is op het concrete geval, met name artikel 121 DRO, was wel degelijk doorslaggevend voor de uiteindelijke beslissing van de Raad.

De verzoekende partij merkt in dit verband op dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen namelijk een heel groot belang lijkt te hechten aan een precieze vermelding van het artikelnummer van de toepasselijke decreetbepaling, zoals blijkt uit het vernietigingsmotief dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen in het bestreden arrest haalt uit het feit dat in de bestreden beslissing niet zou blijken of nu artikel 49 van het Coördinatiedecreet dan wel artikel 4.4.1 VCRO zou zijn toegepast.

Daarnaast blijkt dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen van oordeel was dat het vermeend toepasselijke artikel 121 DRO een ‘bijzondere motivatieplicht’ oplegt aan de deputatie.

Deze ‘bijzondere motivatieplicht’ behelsde volgens de Raad enerzijds de opname van het verslag van de PSA in de vergunningsbeslissing en bovendien dat ‘minstens uit het bestreden besluit moet blijken of en dat de terzake van toepassing zijnde regelgeving in aanmerking werd genomen en werd nageleefd’.

Met dit laatste bedoelde de Raad, in tegenstelling tot hetgeen de verwerende partij beweert, dat het concrete artikel op basis waarvan de gevraagde afwijking niet werd toegestaan (artikel 49 van het Coördinatiedecreet dan wel artikel 4.4.1. VCRO), moest worden vermeld in

de vergunningsbeslissing. Dit blijkt zonder meer uit de volgende overweging van de Raad:

‘Het feit dat uit de bestreden beslissing niet kan worden afgeleid of nu artikel 49 van het Coördinatiedecreet dan wel artikel 4.4.1. VCRO werd toegepast teneinde de afwijking op het GRUP te beoordelen is dan ook een schending van de motiveringsplicht opgenomen in artikel 121 DRO’.

Omdat de Raad vaststelde dat uit de motivering van de deputatie niet kon worden afgeleid of artikel 49 van het Coördinatiedecreet dan wel artikel 4.4.1. VCRO werd toegepast, vernietigde de Raad de beslissing van de deputatie. De zgn. toepasselijkheid van artikel 121 DRO en dus van de ‘bijzondere motivatieplicht’ (waaruit onder meer werd afgeleid dat ‘minstens uit het bestreden besluit moet blijken of en dat de terzake van toepassing zijnde regelgeving in aanmerking werd genomen en werd nageleefd’) was voor de Raad dus doorslaggevend om de beslissing van de deputatie te vernietigen.

9. Ten onrechte gaat de verwerende partij ervan uit dat, in geval vaststond dat niet de ‘bijzondere motivatieplicht’ van artikel 121 DRO maar wel de ‘gewone motivatieplicht’ van artikel 53 §3 van het Coördinatiedecreet en artikel 2 en 3, eerste lid van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen toepasselijk was, de Raad tot hetzelfde besluit zou gekomen zijn.

In het oorspronkelijke verzoekschrift werd reeds toegelicht dat het op basis van deze ‘gewone’ motiveringsplicht volstond dat kan nagegaan worden of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot het bestreden besluit is kunnen komen. Een expliciete verwijzing naar het toepasselijke artikel wordt niet opgelegd.

De verwerende partij verwijst naar het arrest nr. 48.622 van de Raad van State. Ook in dit arrest wordt uitdrukkelijk bevestigd dat de formele motiveringswet in principe niet vereist dat verwezen wordt naar de toepasselijke artikels. In het concrete geval bleek dit evenwel toch noodzakelijk teneinde de juiste draagwijdte van de beslissing te kunnen beoordelen. Meer bepaald had het arrest betrekking op een besluit tot intrekking van een saneringsvergunning en tot het ontnemen van stortmogelijkheden. De Raad stelde met betrekking tot de motivatie van dit besluit het volgende vast:

(...)

Met andere woorden ging het hier om een beslissing met zeer verstreckende gevolgen terwijl uit de beslissing zelf niet kon afgeleid worden wat de concrete rechtsbasis was. Dit is een compleet andere situatie dan het betrokken besluit van de deputatie op basis waarvan de aanvragers wel degelijk wisten waarom hun aanvraag geweigerd werd (cfr. Randnummer 4: ‘ruimtelijk’ onaanvaardbaar).

10. Het tweede middel is gegrond”.

Beoordeling

11. Artikel 7.5.8, § 2, tweede lid van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) luidt als volgt:

“Beroepsdossiers die bij de deputatie werden betekend vóór 1 september 2009, doch waarover de deputatie op die datum nog niet heeft beslist, worden behandeld overeenkomstig de procedureregelen die golden voorafgaand aan die datum. De bekendmaking en de uitvoerbaarheid van de genomen beslissingen worden echter geregeld overeenkomstig artikel 4.7.23, §3 tot en met §5. Die genomen beslissingen kunnen worden bestreden bij de Raad voor vergunningsbetwistingen op grond van de regelingen, vastgelegd bij of krachtens artikel 4.8.11 tot en met 4.8.27”.

Het beroep bij de verzoekende partij werd in de onderhavige zaak ingediend op 23 juni 2009, dit is dus voor 1 september 2009, en de beslissing van de verzoekende partij werd genomen na 1 september 2009, meer bepaald op 1 oktober 2009, zodat, overeenkomstig artikel 7.5.8, § 2, tweede lid VCRO, de aanvraag bij de verzoekende partij diende te worden behandeld “overeenkomstig de procedureregelen die golden voorafgaand aan die datum”.

12. Artikel 193, §§ 1 en 2 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO) luidde toentertijd als volgt:

“§ 1. Wanneer een gemeente beschikt over een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, een gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, een conform verklaard plannenregister, een vastgesteld vergunningenregister en een register van de onbebouwde percelen, wordt dit vastgesteld door de Vlaamse Regering. Die vaststelling wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning die vóór de eerste dag van de tweede maand na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad worden ingediend, worden verder behandeld overeenkomstig de in § 2 beschreven procedure.

Bij uitzondering kan de Vlaamse Regering bij de vaststelling, genoemd in het eerste lid, beslissen dat een gemeente die beschikt over een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en een gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, en welke gemeente in ruime mate, maar niet volledig, voldoet aan de voorwaarden inzake een conform verklaard plannenregister, een vastgesteld vergunningenregister en een register van de onbebouwde percelen, geacht wordt te voldoen aan de voorwaarden

vermeld in de eerste zin van het eerste lid. Die beslissing geldt als vaststelling in de zin van het eerste lid, en wordt eveneens bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De Vlaamse Regering kan bij die beslissing een termijn opleggen waarbinnen de gemeente volledig dient te voldoen aan de voorwaarden. De Vlaamse Regering stelt nadere regels vast voor de beoordeling van de voorwaarden die in aanmerking komen voor de toepassing van dit lid.

§ 2. Zolang een gemeente niet voldoet aan de voorwaarden voorgeschreven in § 1, worden de aanvragen voor een stedenbouwkundige of een verkavelingsvergunning behandeld overeenkomstig artikel 43, § 1 tot en met § 5, artikelen 44, 49, 51, 52, 53 en 55, § 1, eerste lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, in de plaats van overeenkomstig artikelen 106 tot en met 126 van dit decreet. De gemeente moet ook in dit geval de adviezen, genoemd in artikel 111, § 4 en § 5 van dit decreet, inwinnen.

De bouwvergunningen, die zijn verleend in de loop van het jaar, dat aan de inwerkingtreding van dit decreet voorafgaat, vervallen als de vergunninghouder binnen twee jaar na afgifte van de vergunning niet met de werken is begonnen”.

Overeenkomstig artikel 193, § 2 DRO dienen aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning, voor wat betreft niet ontvoogde gemeenten, te worden behandeld overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet).

De gemeente Izegem, waar de aanvraag werd ingediend, werd pas ontvoogd op 1 november 2010 en was dus geen ontvoogde gemeente op het ogenblik van het nemen door de verzoekende partij van het besluit van 1 oktober 2009. Bijgevolg was artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet van toepassing op de behandeling van de aanvraag en niet artikel 121 DRO.

13. Artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet luidt als volgt:

“§ 3. De beslissingen van de bestendige deputatie en van de Vlaamse regering worden met redenen omkleed.

De vergunning kan worden geweigerd om dezelfde redenen, worden verleend onder de voorwaarden of kan de afwijkingen toestaan, bedoeld in de artikelen 43, 44 en 49”.

Artikel 121 DRO luidt als volgt:

“§ 1. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar maakt ter voorbereiding van elke beslissing van de bestendige deputatie over een vergunningsaanvraag een verslag op.

§ 2. Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar bestaat uit twee delen. In het eerste deel worden de voor de plaats geldende wettelijke en reglementaire voorschriften opgenomen die van toepassing zijn op de plaats waarop een stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningsaanvraag betrekking heeft. In het tweede deel wordt verslag uitgebracht over de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening en wordt een voorstel van beslissing uitgewerkt.

§ 3. Minstens het eerste deel van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wordt door de bestendige deputatie overgenomen in de motivering van de beslissing”.

14. Uit het bestreden arrest blijkt dat het besluit van de verzoekende partij van 1 oktober 2009 wordt vernietigd om de volgende redenen:

“Het onderzoek van de Raad beperkt zich tot het eerste onderdeel van het enig middel van de verzoekende partij.

Conform artikel 7.5.8, §2, tweede lid VCRO dienen beroepsdossiers, die bij de deputatie werden betekend voor 1 september 2009, doch waarover de deputatie op die datum nog niet heeft beslist, behandeld te worden overeenkomstig de procedureregelen die golden voorafgaand aan die datum. De bekendmaking en de uitvoerbaarheid van deze beslissingen worden daarentegen geregeld overeenkomstig artikel 4.7.23, §3 tot en met §5 VCRO.

Met betrekking tot de toepasselijke materiële of inhoudelijke regels dient de deputatie onmiddellijk toepassing te maken van de nieuwe regels van het vergunningenbeleid. Als orgaan van actief bestuur is de deputatie er immers toe gehouden de reglementering toe te passen die geldt op het ogenblik dat zij over de aanvraag uitspraak doet.

In deze zaak moet met de verzoekende partijen worden vastgesteld dat daar waar in eerste administratieve aanleg het college van burgemeester en schepenen artikel 49 van het coördinatiedecreet diende toe te passen de verwerende partij verplicht was om artikel 4.4.1 VCRO toe te passen.

De verwerende partij spreekt in de bestreden beslissing enerzijds over ‘het afwijkingsvoorstel’ waarmee het met redenen omkleed voorstel van het college van burgemeester en schepenen tot afwijking zoals voorgeschreven in artikel 49 van het coördinatiedecreet wordt bedoeld en anderzijds over ‘deze afwijking’.

Op geen enkel ogenblik wordt echter in de bestreden beslissing duidelijk gesteld op welke wettelijke basis de afwijking van het GRUP werd beoordeeld en met name of dit nog gebeurde op basis van het inmiddels niet meer op het dossier van toepassing zijnde artikel 49 van het coördinatiedecreet dan wel op basis van het op het dossier toe te passen artikel 4.4.1 VCRO. Dit was nochtans, gelet op de vermelde overgangsbepaling van artikel 7.5.8, §2, lid 2 VCRO een belangrijk gegeven in deze zaak.

Artikel 121 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna DRO) legt aan de deputatie, wanneer deze zich in graad van administratief beroep uitspreekt over vergunningsaanvragen, nochtans een bijzondere motiveringsplicht op. Deze motiveringsplicht behelst onder andere dat het eerste deel van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wordt opgenomen in de motivering van de bestreden beslissing.

Deze motiveringsplicht betekent daarnaast dat minstens uit het bestreden besluit moet blijken of en dat de terzake van toepassing zijnde regelgeving in aanmerking werd genomen en werd nageleefd.

Het feit dat uit de bestreden beslissing niet kan worden afgeleid of nu artikel 49 van het coördinatiedecreet dan wel artikel 4.4.1 VCRO werd toegepast teneinde de afwijking op het GRUP te beoordelen is dan ook een schending van de motiveringsplicht zoals opgenomen in artikel 121 DRO”.

Uit de laatste drie alinea’s van het bestreden arrest blijkt, zoals de verzoekende partij in het tweede middel terecht stelt, dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen van oordeel was dat te dezen artikel 121 DRO van toepassing was.

Uit het randnummer 12 blijkt echter dat in casu artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet van toepassing was op de behandeling van de aanvraag en niet artikel 121 DRO.

Door te overwegen dat het deputatiebesluit werd genomen met “een schending van de motiveringsplicht zoals opgenomen in artikel 121 DRO”, heeft het bestreden arrest dan ook artikel 7.5.8, § 2, tweede lid VCRO en artikel 193, §§ 1 en 2 DRO geschonden.

Het tweede middel is in zoverre gegrond.

15. Het verweer van de verwerende partijen dat het tweede middel desondanks niet tot cassatie kan leiden, aangezien de verwijzing naar het “verkeerde artikel (...) geen enkel inhoudelijk gevolg” heeft, nu “eenzelfde motiveringsplicht evenzeer voortvloeit uit artikel 53 § 3 van het Coördinatiedecreet”, kan niet worden aangenomen.

Er dient immers te worden vastgesteld dat de tekst van artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet grondig verschilt van deze van artikel 121 DRO. De eerstgenoemde bepaling vereist uitdrukkelijk dat de beslissing “met redenen omkleed” dient te zijn, daar waar de tweede, enerzijds, naar “de motivering” van de beslissing verwijst, en zelf niet expliciet een formele

motivering oplegt, en, anderzijds, de verplichting oplegt minstens het eerste deel van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar in de “motivering” van de beslissing over te nemen.

Het verweer van de verwerende partijen zou de Raad van State er onder meer toe nopen de motieven van het deputationbesluit te toetsen aan de respectievelijke decretale bepalingen, teneinde uit te maken of die motivering aan de beide decretale bepalingen voldoet. Dit zou een beoordeling van de feiten impliceren, waartoe de Raad van State als administratieve cassatierechter niet bevoegd is. De Raad van State kan hierbij evenmin vooruitlopen op de beoordeling die de Raad voor Vergunningsbetwistingen in deze zal maken bij de toetsing van het deputationbesluit aan de correcte decretale bepaling.

BESLISSING

- 1. De Raad van State vernietigt het arrest nr. A/201110010 van 15 februari 2011 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.**
- 2. Dit arrest zal worden overgeschreven in de registers van de voormelde Raad en melding ervan zal worden gemaakt op de kant van het vernietigde arrest.**
- 3. De zaak wordt verwezen naar de anders samengestelde Raad voor Vergunningsbetwistingen.**
- 4. De verwerende partijen worden verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op 175 euro, elk voor de helft.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van
zevenentwintig september 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld
uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens