

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 226.381 van 11 februari 2014
in de zaak A. 210.142/X-15.591.**

In zake : de NV VULPIA
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Els Empereur
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Brusselstraat 59/5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD VAN
ANTWERPEN

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 5 september 2013, strekt tot de cassatie van het arrest nr. A/2013/0412 van 23 juli 2013 in de zaak 1112/0813/A/4/0728 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb) waarbij het beroep van de verzoekende partij tot nietigverklaring van het besluit van de verwerende partij van 10 mei 2012 ongegrond wordt verklaard.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking nr. 9949 van 20 september 2013.

De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie ingediend.

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 januari 2014.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ive Van Giel, die *loco* advocaat Els Empereur verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Auditeur Wouter De Cock 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 voor de RvVb bestreden besluit weigert de verwerende partij aan de verzoekende partij “een stedenbouwkundige vergunning [...] voor de regularisatie van de renovatie en verbeteringswerken van een hoeve en een orangerie”.

IV. Onderzoek van de cassatiemiddelen

Eerste middel

Uiteenzetting van het eerste middel

4. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 14 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 ‘betreffende de inrichting en de

toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen' (inrichtingsbesluit), artikel 4.3.1, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), de artikelen 2 en 16 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 mei 2004 'betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning' (besluit samenstelling aanvraagdossier), artikel 149 van de Grondwet (Gw) "en de algemene rechtsbeginselen, waaronder het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel".

"Doordat, eerste onderdeel, het bestreden arrest oordeelt dat de vergunning kon geweigerd worden omdat er 'meer constructies' zouden aanwezig zijn 'dan op plan werd aangeduid', hoewel verzoekster had aangegeven dat op grond van artikel 4.3.1 VCRO enkel een oordeel dient te worden geveld over het aangevraagde en dat de aanvraag bijgevolg niet wettig geweigerd kon worden op grond van zaken die niet vergunningsplichtig zijn of die desgevallend het voorwerp zullen uitmaken van toekomstige aanvragen;

En doordat, tweede onderdeel, het bestreden arrest aanvaardt dat de bestreden beslissing een tegenstrijdige beoordeling van de ruimtelijke ordening maakt door enerzijds te stellen dat de regularisatie van de bestaande hoeve en orangerie ruimtelijk en plaatselijk aanvaardbaar is en anderzijds de gevraagde vergunning te weigeren omdat de aanvraag toch niet aanvaardbaar zou zijn met de goede ruimtelijke ordening;

Terwijl, eerste onderdeel, uit artikel 14 van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, artikel 4.3.1, §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, artikelen 2 en 16 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning, artikel 149 van de Grondwet en het motiveringsbeginsel als algemeen rechtsbeginsel, en de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel voortvloeit dat het bestreden arrest diende te oordelen dat het weigeren van de vergunning op een aanwezigheid van 'meer constructies' dan aangevraagd, onwettig is;

En terwijl, tweede onderdeel, uit artikel 14 van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, artikel 4.3.1, §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, artikelen 2 en 16 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 mei 2004 betreffende de dossiersamenstelling van de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning, artikel 149 van de Grondwet en het motiveringsbeginsel als algemeen rechtsbeginsel, en de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel voortvloeit [dat] het bestreden arrest de beslissing van de Deputatie diende te vernietigen nu deze geen afdoende en een tegenstrijdige toets van de goede ruimtelijke ordening inhoudt."

Beoordeling

5. In zoverre de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel, en van artikel 14 van het inrichtingsbesluit wordt aangevoerd, is het middel onontvankelijk bij gebrek aan een uiteenzetting in het verzoekschrift van de wijze waarop deze beginselen van behoorlijk bestuur en deze bepaling door de bestreden uitspraak wordt miskend.

6. Het eerste middelonderdeel gaat terug op de beoordeling door de RvVb van het eerste middel van de verzoekende partij waarin zij “steunt op de premisse dat de aanvraag die heeft geleid tot de bestreden beslissing beperkt is tot de ‘hoeve’ en de ‘orangerie’, hetgeen zou blijken uit de aanvraagdocumenten en de ingediende plannen” en “stelt dat ‘andere constructies die zich op het terrein zouden bevinden’ geen deel uitmaken van de aanvraag tot regularisatie, dat de verwerende partij vaststelt dat de aanvraag enkel de renovatie betreft van de ‘hoeve’ en ‘orangerie’, dat deze aanvraag in overeenstemming wordt geacht met de basisrechten voor zonevreemde constructies en met de goede ruimtelijke ordening maar dat de verwerende partij vervolgens een vergunning weigert omwille van een beoordeling van constructies die geen deel uitmaken van de aanvraag”.

7. “Het aangevraagde” in artikel 4.3.1, § 1, 1°, VCRO slaat op het aanvraagdossier bedoeld in artikel 4.7.13, tweede lid, VCRO waarvan de samenstelling wordt bepaald in artikel 16 van het voormelde besluit samenstelling aanvraagdossier.

De stelling dat “het aangevraagde” in artikel 4.3.1, § 1, VCRO slaat op “de tekeningen van de geplande werken” in artikel 16, 3°, van het besluit samenstelling aanvraagdossier, en derhalve niet op de overige stukken in het voormelde artikel 16, faalt naar recht.

8. De RvVb stelt aan de hand van “de beschrijvende nota gevoegd bij de aanvraag” als bedoeld in artikel 16, 2°, van het besluit samenstelling aanvraagdossier, en de voor hem bestreden beslissing van de verwerende partij, vooreerst vast dat de verzoekende partij “ten onrechte voorhoudt dat uit de aanvraagdocumenten en de bestreden beslissing blijkt dat de aanvraag beperkt is tot de hoeve en de orangerie” en dat “integendeel [...] het aangevraagde niet alleen de regularisatie van de verbouwing van de hoeve en de orangerie beoogt, maar zich ook uitstrekt tot handelingen op het terrein tussen de hoeve en de orangerie, waarvan in de beschrijvende nota ‘een niet limitatieve opsomming’ wordt gegeven en die overigens ook worden weergegeven op de bouwplannen”. De RvVb stelt vervolgens vast dat de verwerende partij “in de bestreden beslissing [...] de aanvraag onduidelijk acht met betrekking tot de ‘verschillende verhardingen en wegenissen’ en “dat het terras aan de orangerie veel groter is uitgevoerd dan voorzien”, dat “er verder ook verschillende bijgebouwen, verlichtingsspot, een indeling in weiden voor paarden, een mestvaalt, hoog hekwerk, verschillende terreinophogingen enz. aanwezig zouden zijn, waarvan helemaal niets terug te vinden is op het inplantingsplan” en dat “de beroeper” het vermoeden bevestigt dat er zich op het perceel “meer constructies bevinden dan op plan werd[en] aangeduid”, en dat zij “daarbij [overweegt] dat het niet van behoorlijk bestuur zou getuigen om een vergunning te verlenen voor ‘zaken die zijn gelegen op een perceel, waar zich verder meerdere mogelijks onvergunde elementen bevinden, waarbij bovendien helemaal geen zicht is op de impact die deze elementen hebben, omdat ze helemaal niet in de aanvraag zijn aangeduid’”. De RvVb besluit dan dat “[d]e argumentatie van de verzoekende partij dat het aangevraagde beperkt is tot het hoevegebouw en de orangerie [...] op een foutieve premisse” steunt.

9. Met deze duidelijke en ondubbelzinnige uiteenzetting van de redenen voor zijn beoordeling van het eerste middel van de verzoekende partij, is de RvVb de hem opgelegde motiveringsplicht nagekomen.

10. Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

11. Het tweede middelonderdeel gaat terug op de beoordeling door de RvVb van het vierde middel van de verzoekende partij waarin zij “de schending aan[voert] van artikel 4.3.1 VCRO, van artikel 2 en 3 van de formele motiveringswet en van het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel” en stelt dat “[w]aar, in de bestreden beslissing werd besloten dat de aanvraag principieel in overeenstemming was met de goede ruimtelijke ordening, [...] de verwerende partij nu over[gaat] tot het besluiten van het omgekeerde” en “dat deze motivering tegenstrijdig is [...] met het besluit van de beslissing omdat de hoeve en orangerie in de motivering in overeenstemming worden geacht met de goede ruimtelijke ordening en vervolgens de vergunning niet wordt verleend”.

12. Het bestreden arrest beoordeelt het vierde middel als volgt:

“De omstandigheid dat de verwerende partij in de bestreden beslissing overweegt dat de ‘regularisatie van de bestaande hoeve en orangerie’ principieel aanvaardbaar is, belet niet dat de vergunningsaanvraag kon worden geweigerd op grond van de motieven die zijn besproken onder het eerste middel. Zoals vastgesteld onder deze bespreking is het voorwerp van de aanvraag niet beperkt tot de hoeve en de orangerie, maar vormen deze slechts een onderdeel van het aangevraagde.”

13. Met deze duidelijke en ondubbelzinnige uiteenzetting van de redenen voor zijn beoordeling van het vierde middel van de verzoekende partij, is de RvVb de hem opgelegde motiveringsplicht nagekomen.

14. Het tweede middelonderdeel wordt verworpen.

Tweede middel

Uiteenzetting van het tweede middel

15. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 4.7.23 VCRO, artikel 149 van de Grondwet “en de algemene rechtsbeginselen waaronder het motiveringsbeginsel”.

“Doordat, het bestreden arrest oordeelt dat verzoekster geen belang zou hebben bij haar tweede middel, waarbij zij opwerpt dat uit de beslissing van de Deputatie niet kan worden afgeleid of zij daadwerkelijk op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundig ambtenaar werd genomen, hoewel in de beslissing van de Deputatie slechts wordt vermeld dat de verwerende partij zich aansluit bij het verslag van de Provinciaal Stedenbouwkundig Ambtenaar van 3 mei 2012 en ‘de inhoud ervan tot haar eigen motivering maakt’, doch niet de juridische en determinerende feitelijke gegevens ervan vermeldt waaruit blijkt dat de verwerende partij haar beslissing heeft genomen op grond van het verslag;

En doordat, het bestreden arrest evenwel niet ingaat op de vaststelling van verzoekster dat de verwerende partij in de bestreden beslissing kennelijk zonder meer en bovendien uitsluitend in algemene bewoordingen verwijst naar het bestaan van een verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar, doch niet de feitelijk en juridisch determinerende overwegingen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar vermeldt, laat staan hierop ingaat;

Terwijl, het bestreden arrest op grond van artikel 4.7.23[,] §1, eerste lid VCRO diende te oordelen dat de Deputatie haar beslissing over het ingestelde beroep diende te nemen op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar, hetgeen veronderstelt dat zowel de feitelijke als de juridisch determinerende overwegingen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar worden opgenomen in de beroepsbeslissing zodat op basis van de beslissing zelf kan nagegaan worden of de deputatie haar beslissing daadwerkelijk op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar heeft genomen.”

Beoordeling

16. In zoverre de schending van het motiveringsbeginsel wordt aangevoerd, is het middel onontvankelijk bij gebrek aan een uiteenzetting in het verzoekschrift van de wijze waarop dit beginsel van behoorlijk bestuur door de bestreden uitspraak wordt miskend.

17. Het middel voert de schending aan van artikel 4.7.23 VCRO in zoverre het bepaalt dat “de [d]eputatie haar beslissing over het ingestelde beroep [neemt] op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar”.

18. Het middel gaat terug op de beoordeling door de RvVb van het tweede middel van de verzoekende partij waarin zij “aan[voert] dat uit artikel 4.7.23, § 1, eerste lid VCRO en artikel 2 en 3 van de formele

motiveringswet en ook uit het zorgvuldigheidsbeginsel een ‘bijzondere motiveringsplicht’ voortvloeit, die inhoudt dat in de bestreden beslissing zelf moet blijken wat de inhoud van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar is en dat in de bestreden beslissing [moet] worden gemotiveerd waarom er desgevallend met het verslag akkoord kan worden gegaan”.

19. De RvVb stelt vooreerst vast dat “De verwerende partij [...] in de bestreden beslissing uitdrukkelijk [overweegt] dat zij zich aansluit bij het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar [...] en dat zij zich de inhoud ervan tot haar eigen motivering maakt” en dat “de motivering in de bestreden beslissing volledig overeenstemt met de beoordelingen in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar”.

De RvVb besluit daaruit dat “[d]e verzoekende partij [...] geen belang [heeft] bij het aanvoeren van de door haar aangeklaagde onregelmatigheid betreffende het ontbreken van de feitelijk en juridisch determinerende overwegingen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in de bestreden beslissing” omdat “indien de bestreden beslissing zou worden vernietigd omwille van de voormelde onregelmatigheid en de verwerende partij een herstelbeslissing zou nemen, rekening houdend met dit vernietigingsmotief, [...] dit niet [impliceert] dat de verwerende partij de weigeringsmotieven van de vernietigde beslissing moet heroverwegen. Het vernietigingsmotief zou enkel noodzaken tot het uitdrukkelijk opnemen in de herstelbeslissing van de feitelijke en juridische overwegingen van het verslag van haar ambtenaar, die, zoals hierboven is gebleken, integraal gelijklopend zijn met de overwegingen die zijn opgenomen in de bestreden beslissing”.

20. Het middel komt niet op tegen de reden van verwerping van het tweede middel van de verzoekende partij, meer bepaald dat “het aanvoeren van het tweede middel [...] haar geen nuttig voordeel kan opleveren”, en kan derhalve niet tot cassatie leiden.

21. Het middel is onontvankelijk.

Derde middel

Uiteenzetting van het derde middel

22. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 149 Gw, de artikelen 4.4.10, 4.4.11 en 4.4.12 VCRO “en de algemene rechtsbeginselen, waaronder het motiveringsbeginsel”.

“Doordat, het bestreden arrest oordeelt dat de vergunning door de Deputatie kon geweigerd worden op grond van motieven die zijn ‘besproken onder het eerste middel’, zonder te beoordelen of de weigeringsbeslissing de regels inzake zonevreemde constructies schendt en behept is met een interne tegenstrijdigheid, door enerzijds uitdrukkelijk te erkennen dat de renovatie van de bestaande hoeve en orangerie in overeenstemming zijn met de basisrechten inzake zonevreemde constructies conform artikel 4.4.10 en volgende VCRO, om daarna toch de gevraagde vergunning te weigeren, waarop verzoekster de Raad eveneens had gewezen;

Terwijl, uit artikel 149 van de Grondwet, artikel 4.4.10 en volgende VCRO en de algemene rechtsbeginselen waaronder het motiveringsbeginsel, voortvloeit dat het bestreden arrest met redenen omkleed dient te zijn, hetgeen een vormvereiste is, zodat de Raad zich niet wettig kon beperken tot de vaststelling dat de aanvraag zou kunnen worden geweigerd op grond van motieven vermeld ‘onder het eerste middel’, maar daarbij diende te motiveren waarom het argument van verzoekster dat de regels inzake zonevreemde constructies zijn geschonden en dat de beslissing van de Deputatie behept is met een interne tegenstrijdigheid, niet gegrondd zou zijn doch dit heeft nagelaten.”

Beoordeling

23. In zoverre de schending van het motiveringsbeginsel wordt aangevoerd, is het middel onontvankelijk bij gebrek aan een uiteenzetting in het verzoekschrift van de wijze waarop dit beginsel van behoorlijk bestuur door de bestreden uitspraak wordt miskend.

24. Het middel gaat terug op de beoordeling door de RvVb van het derde middel van de verzoekende partij waarin zij aanvoert dat “[d]e bestreden

beslissing besluit [...] dat voldaan wordt aan alle voorwaarden om in aanmerking te komen voor de basisrechten voor zonevreemde constructies” en “[d]esalniettemin wordt de vergunning niet verleend” waardoor “de regels inzake de basisrechten voor zonevreemde constructies [worden] miskend” en “[m]instens [...] de tegenstrijdigheid in de motivering [...] vast[staat]”.

25. Het bestreden arrest beoordeelt het derde middel als volgt:

“De omstandigheid dat de verwerende partij in de bestreden beslissing overweegt dat de ‘regularisatie van de bestaande hoeve en orangerie’ principieel aanvaardbaar is, belet niet dat de vergunningsaanvraag kon worden geweigerd op grond van de motieven die zijn besproken onder het eerste middel. Zoals vastgesteld onder deze bespreking is het voorwerp van de aanvraag niet beperkt tot de hoeve en de orangerie, maar vormen deze slechts een onderdeel van het aangevraagde.”

26. Met deze duidelijke en ondubbelzinnige uiteenzetting van de redenen voor zijn beoordeling van het derde middel van de verzoekende partij, is de RvVb de hem opgelegde motiveringsplicht nagekomen.

Gelet op de bespreking hiervoor van het eerste onderdeel van het eerste middel, kan het middel in zoverre het de schending aanvoert van de artikelen 4.4.10, 4.4.11 en 4.4.12 VCRO niet tot cassatie leiden.

27. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van elf februari 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Lust