RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 241.577 van 24 mei 2018
in de zaak A. 223.686/VII-40.129.

In zake : de NV GUIDO GOETHALS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Pieter-Jan Defoort en Lies du Gardein
kantoor houdend te 8020 Oostkamp
Hertsbergsestraat 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de LEIDEND AMBTENAAR VAN HET AGENTSCHAP WEGEN EN VERKEER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Sven Vernaillen
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Mechelsesteenweg 27
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 31 oktober 2017, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb/A/1718/0055 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 19 september 2017 in de zaak RvVb/1415/0435/A/0416.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 23 november 2017 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

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

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 mei 2018.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter-Jan Defoort, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Annelies Geerts, die loco advocaat Sven Vernaillen verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest andersluidend 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

3.1. Met een besluit van 12 februari 2015 verleent de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen (hierna: deputatie) aan de NV Guido Goethals een stedenbouwkundige vergunning “voor het regulariseren van een keermuur en het ophogen van een terrein”.

3.2. Het bestreden arrest willigt de vordering van de leidend ambtenaar van het Agentschap Wegen en Verkeer (hierna: leidend ambtenaar) in en vernietigt deze vergunningsbeslissing.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4. De NV Guido Goethals voert de schending aan van artikel 149 van de Grondwet, artikel 32 en 37 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, artikel 4.7.21, 4.3.3, 4.3.4, (oud) 4.8.2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), artikel 16 van het "Rooilijnendecreet van 2006" (lees: decreet van 8 mei 2009 houdende vaststelling en realisatie van de rooilijnen) (hierna: Rooilijnendecreet), het zorgvuldigheids-, fairplay-, redelijkheidsbeginsel, de formele- en materiëlemotiveringsplicht:

> "doordat de [...] RvVb oordeelt dat het AWV, zelfs wanneer zij hiertoe (verschillende malen) expliciet wordt verzocht, geen uitspraak hoeft te doen over de realisatie van een ontwerp-rooilijnplan én dat het AWV omwille van andere redenen (m.n. elementen die op zich geen direct werkende normen uitmaken) van oordeel kan zijn dat het bouwverbod moet worden gehandhaafd én op basis hiervan kan beslissen om niet op papier te zetten dat de rooilijn niet binnen een periode van 5 jaar zal worden gerealiseerd en dat de vergunningverlenende overheid in dergelijk geval de aanvraag dient te weigeren,
>
> terwijl de RvVb hierbij zonder enige motivering voorbij gaat aan de stelling van de huidige verzoekende partij, m.n. dat het AWV vanuit de beginselen van behoorlijk bestuur (o.a. de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel) ertoe gehouden is om te antwoorden op de (veelvuldige) vraagstelling van de vergunningverlenende overheid over de realisatie van de rooilijn,
>
> en terwijl de RvVb hiermee de ambtsweigering van het AWV toedekt (wat een inbreuk op alle denkbare beginselen van behoorlijk bestuur impliceert) én toelaat dat het AWV geen antwoord hoeft te geven aan de vergunningverlenende overheid over zaken die expliciet zijn toegewezen aan de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid, wat de deur open zet voor manifeste willekeur door het AWV,
>
> en terwijl de RvVb hierdoor de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid aantast, nu artikel 16 van het Rooilijnendecreet de bevoegdheid om te oordelen over de mogelijkheid om af te wijken van het principiële bouwverbod binnen een rooilijn (mits afstand van meerwaarde), bij de vergunningverlenende overheid legt als blijkt dat de rooilijn niet binnen de vijf jaar zal worden gerealiseerd,

en terwijl de bevoegdheid van het AWV zich in dergelijke gevallen beperkt tot het aangeven met een eenvoudig ‘ja’ of ‘neen’ of de rooilijn binnen de vijf jaar zal worden gerealiseerd,

en terwijl de RvVb geen rekening houdt met de afschaffing van de bindende adviezen van het AWV en de doelstelling van de decreetgever hieromtrent,

en terwijl de RvVb verder vreemd genoeg stelt dat het AWV- door geen uitspraak te doen over de realisatie van de rooilijn - zich geen de facto bindend advies zou toe-eigenen - een stelling die de verzoekende partij met de beste wil van de wereld niet kan snappen -,

en terwijl de RvVb de vraag tot injunctie van de verzoekende partij, om aan het AWV op te leggen om een nieuw advies uit te brengen waarin expliciet wordt ingegaan op de realisatie van het rooilijnplan, volledig onbeantwoord laat,

en terwijl de RvVb ook de argumentatie van de huidige verzoekende partij onbeantwoord laat dat het AWV naar aanleiding van de vorige aanvraag, eveneens gelegen binnen de rooilijn, wel een gunstig advies verleende, en dat het AWV geen enkele motivering opgaf om aan te geven waarom voor de nieuwe, grotendeels vergelijkbare aanvraag, plots een ongunstig advies werd verleend,

zodat de RvVb hierdoor verschillende doorslaggevende argumenten van de verzoekende partij niet heeft beantwoord, de RvVb voorbijgaat aan de afschaffing van het bindend advies van het AWV én de RvVb door haar stellingname toelaat dat het AWV willekeurig optreedt en alle beginselen van behoorlijk bestuur naast zich kan neerleggen”.

Zij licht toe dat het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer (hierna: AWV) sinds 1 januari 2014 “niet meer automatisch bindend” is. Het advies is slechts bindend “indien het voldoet aan artikel 4.3.3 VCRO, m.n. wanneer het advies van AWV verplicht moet worden ingewonnen en wanneer in dit advies een direct werkende norm wordt aangehaald”. Er is “enkel sprake […] van een direct werkende norm in de zin van artikel 4.3.3 VCRO indien de rooilijn wél zal worden gerealiseerd binnen de vijf jaar. Indien de rooilijn niet binnen de vijf jaar zal worden gerealiseerd, kan het AWV desgewenst een aantal argumenten geven waarom het wel of niet opportuun is om de gevraagde afwijking toe te staan. Deze eventuele overwegingen kunnen dan worden beschouwd als doelstellingen en als een niet bindend advies in de zin van artikel 4.3.4 VCRO”. De RvVb laat toe dat het AWV kan oordelen dat het om andere “opportuniteitsredenen of beleidsdoelstellingen (bv: verkeersveiligheid) wenselijk is om het bouwverbod te behouden” en die redenen of doelstellingen kan “aangrijpen om een bindend

negatief advies" te verlenen terwijl dit "duidelijk geen direct werkende normen [zijn], maar doelstellingen zoals bedoeld in artikel 4.3.4 VCRO, dat betrekking heeft op de niet-bindende adviezen. […] [V]olgens het arrest van de RvVb hoeft het AWV zelfs niet eens een advies uit te brengen indien zij wil verhinderen dat de vergunningverlenende overheid een eigen beslissing neemt. […] De RvVb ontneemt hiermee de beslissingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid. […] Bovendien laat de RvVb hiermee toe dat het AWV kan weigeren om haar decretale taakstelling uit te voeren. […] De RvVb ontneemt hiermee elke rechtsbescherming van een vergunningaanvrager tegen het AWV".

Zij stelt nog dat de RvVb de motiveringsplicht schendt doordat het arrest niet is ingegaan op 1) de door haar aangevoerde schending van de beginselen van behoorlijk bestuur door het AWV die "wanneer zij hiertoe verschillende malen wordt verzocht door de vergunningverlenende overheid […] ertoe gehouden is om uitspraak te doen over de realisatie van de rooilijn", en 2) haar argument "dat het AWV in het verleden een gelijkaardige aanvraag - eveneens binnen de rooilijn - gunstig had geadviseerd én dat bij de desbetreffende aanvraag op geen enkel manier wordt toegelicht waarom van dit eerdere gunstig standpunt werd afgeweken". Het bestreden arrest schendt de motiveringsplicht eveneens doordat het niet ingaat op haar vraag om aan het AWV een injunctie te geven aangezien "zij verontwaardigd was dat haar geen bijkomend advies werd gevraagd (hoewel zij hiertoe verschillende malen werd gerappelleerd door de vergunningverlenende overheid)".

Zij voert ook aan dat "[d]e stelling van de RvVb dat het AWV - door geen uitspraak te doen over de realisatie van de rooilijn - zich niet terug een formeel bindend advies toe-eigent, [...] intern tegenstrijdig [is] met haar eerdere stelling, m.n. dat het AWV om gelijk welke reden (en dus niet op basis van een direct werkende norm) kan beslissen om geen uitspraak te doen over de realisatie van de rooilijn".

Beoordeling

5. Het middel gaat terug op de gegrondverklaring door de RvVb van het eerste middel van de leidend ambtenaar waarin hij stelt dat de deputatie artikel 4.3.3 VCRO, artikel 16 van het Rooilijnendecreet en het motiveringsbeginsel schendt door in de bestreden vergunningsbeslissing "(i) in de plaats van de wegbeheerder een oordeel te vellen over de uitzonderingsgrond voorzien in artikel 16 van het Rooilijnendecreet inzake de situatie dat er geen realisatie voorzien is binnen de vijf jaar én (ii) artikel 16, tweede lid, 1° van het decreet verkeerd te interpreteren en toe te passen".

6. Als cassatierechter mag de Raad van State niet in tweede instantie de feitelijke beoordeling van de RvVb overdoen maar mag hij enkel nagaan of het hem voorgelegde arrest overeenkomstig de wet is genomen. Luidens artikel 14, § 2, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 treedt de afdeling bestuursrechtspraak in geval van cassatieberoep "niet in de beoordeling van de zaken zelf".

In zoverre het middel niet gericht is tegen het bestreden arrest maar tegen het "standpunt van het AWV" dat volgens de NV Guido Goethals de aangevoerde beginselen van behoorlijk bestuur schendt, is de Raad van State niet bevoegd.

7. Artikel 4.3.3 VCRO bepaalt:

> "Indien uit de verplicht in te winnen adviezen blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, of indien dergelijke strijdigheid manifest reeds uit het aanvraagdossier blijkt, wordt de vergunning geweigerd of worden in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving.
>
> Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder 'direct werkende normen' verstaan: supranationale, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is".

Artikel 4.3.4 VCRO bepaalt:

"Een vergunning kan worden geweigerd indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening.

Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder 'doelstellingen of zorgplichten' verstaan: internationaalrechtelijke, Europeesrechtelijke, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die de overheid bij de uitvoering of de interpretatie van de regelgeving of het voeren van een beleid verplichten tot de inachtneming van een bepaalde doelstelling of van bepaalde voorzorgen, zonder dat deze op zichzelf beschouwd voldoende juridisch duidelijk zijn om onmiddellijk te kunnen worden uitgevoerd".

Artikel 16, eerste lid, van het Rooilijnendecreet bepaalt:

"Onverminderd andersluidende wettelijke, decretale of reglementaire bepalingen, is het verboden om een constructie in de zin van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, te bouwen of herbouwen op een stuk grond dat door een nog niet gerealiseerde rooilijn of een achteruitbouwstrook is getroffen, of om verbouwings- of uitbreidingswerken, andere dan stabiliteitswerken, aan een door een nog niet gerealiseerde rooilijn of een achteruitbouwstrook getroffen constructie uit te voeren [...]".

Artikel 16, tweede lid, van het Rooilijnendecreet bepaalt:

"In afwijking van het eerste lid mag een stedenbouwkundige vergunning worden verleend:

1° die afwijkt van de rooilijn als uit het advies van de wegbeheerder blijkt dat de rooilijn niet binnen vijf jaar na de afgifte van de stedenbouwkundige vergunning zal worden gerealiseerd. Als er na het verstrijken van die termijn wordt onteigend, wordt bij het bepalen van de vergoeding geen rekening gehouden met de waardevermeerdering die uit de vergunde handelingen voortvloeit;

[...]".

8. Artikel 16 van het Rooilijnendecreet bepaalt aldus "een bouwverbod in gevallen die de realisatie van een rooilijn in de weg staat" waarop "een aantal uitzonderingen [wordt] bepaald" (Parl.St. Vl.Parl. 2011-12, nr. 1457/2,

3). “Deze regel vrijwaart de grond, bestemd voor de openbare weg tegen innemingen voor de aangelande eigenaars in afwachting van de onteigening”. De in artikel 16 bedoelde “werken en handelingen worden principieel verboden. De eigenaar heeft daarvoor de machtiging van de wegbeheerder nodig. De bedoeling is immers om de openbare weg te vrijwaren van elk extra obstakel voor de toekomstige weginrichting. […] [D]e bestaande uitzondering [...] die inhoudt dat een vergunning of machtiging toch kan worden verleend wanneer uit de adviezen van de bevoegde instanties blijkt dat de uitvoering van de rooilijn niet binnen vijf jaar na afgifte van de vergunning tot stand zal worden gebracht” wordt behouden (Parl.St. Vl.Parl. 2008-09, nr. 2185/1, 6-7 en nr. 2185/4, 4).

9. Het middel dat ervan uitgaat dat de wegbeheerder in toepassing van de voormelde bepalingen, in het door de vergunningverlenende overheid verplicht in te winnen advies in het raam van de administratieve reguliere procedure onder gelding van de VCRO, moet bepalen dat de rooilijn al of niet binnen vijf jaar na de afgifte van de stedenbouwkundige vergunning zal worden gerealiseerd, faalt naar recht.

10. Het bestreden arrest steunt de gegrondverklaring van het eerste middel van de leidend ambtenaar op volgende motieven:

- uit het advies van het AWV “blijkt niet uitdrukkelijk dat de betrokken rooilijn niet zal worden gerealiseerd binnen de vijf jaar na de afgifte van de stedenbouwkundige vergunning”;
- “het oordeel van de Raad” dat, “anders dan de [deputatie] en de [NV Guido Goethals] lijken voor te houden”, het AWV daarover “op grond van artikel 16 Rooilijndecreet […] niet zonder meer verplicht lijkt” uitspraken te doen in zijn advies;
- de omstandigheid dat het AWV “in dat verband geen uitspraken doet in zijn advies, […] maakt de [deputatie] niet bevoegd om autonoom te oordelen dat toepassing kan worden gemaakt van de strikt te interpreteren afwijkingsregeling van artikel 16, tweede lid, 1° Rooilijndecreet”;

- het feit dat het AWV “zich ook in navolgende telefonische contacten […] blijkbaar niet wenste uit te spreken over de vraag of de rooilijn binnen de vijf jaar zou worden gerealiseerd, doet hieraan geen afbreuk”;
- het argument van de NV Guido Goethals “dat het vergunningverlenend bestuursorgaan finaal beslist of een afwijking desgevallend kan worden toegestaan, is […] niet dienstig aangezien dit veronderstelt dat de toepassingsvoorwaarden zijn vervuld, wat in het voorliggende dossier niet het geval is”;
- de stelling van de NV Guido Goethals dat het AWV “door geen uitspraak te doen over de realisatie van de rooilijn en in de veronderstelling dat de [deputatie] in deze niet bevoegd is, de facto en oneigenlijk (opnieuw) een bindende adviesbevoegdheid verschaft” wordt niet gevolgd;
- artikel 16 van het Rooilijnendecreet is een direct werkende norm in de zin van artikel 4.3.3 VCRO en aangezien uit het advies van het AWV “blijkt dat de aanvraag met deze norm strijdt, minstens dat de mogelijkheid om toepassing te maken van de afwijkingsregeling niet uitdrukkelijk werd geboden, diende de [deputatie] de aanvraag te weigeren en kon zij niet, ook niet onrechtstreeks, veronderstellen, laat staan zelf oordelen, dat de betrokken rooilijn niet zou worden gerealiseerd binnen de vijf jaar na afgifte van de stedenbouwkundige vergunning”.

11. Het middel dat ervan uitgaat i) dat de RvVb “zonder enige motivering voorbij gaat aan de stelling van de [NV Guido Goethals] dat het AWV […] ertoe gehouden is om te antwoorden op de (veelvuldige) vraagstelling van de vergunningverlenende overheid over de realisatie van de rooilijn”, ii) dat “de RvVb de vraag tot injunctie […] aan het AWV […] om een nieuw advies uit te brengen waarin expliciet wordt ingegaan op de realisatie van het rooilijnplan, volledig onbeantwoord laat”, en iii) dat “de RvVb ook de argumentatie van de [NV Guido Goethals] onbeantwoord laat dat het AWV naar aanleiding van de vorige aanvraag, eveneens gelegen binnen de rooilijn, wel een gunstig advies verleende, en dat het AWV geen enkele motivering opgaf om aan te geven waarom voor de nieuwe, grotendeels vergelijkbare aanvraag, plots een ongunstig advies werd verleend”, mist feitelijke grondslag.

12. Het bestreden arrest is gelet op de randnummers 9 en 10 niet intern tegenstrijdig.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vierentwintig mei tweeduizend achttien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Elisabeth Impens	**Eric Brewaeys**