

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 250.957 van 17 juni 2021
in de zaak A. 230.957/VII-40.842**

In zake : Dirk BLINDEMAN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bram De Smet
kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
Vijfstraten 57
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. Philip DE SWAEF
2. Guy VELDEMAN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 20 mei 2020, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-1920-0709 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 16 april 2020 in de zaak 1819-RvVb-0415-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 3 september 2020.

Verzoeker heeft een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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 (hierna: cassatieprocedurebesluit).

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 juni 2021.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bram De Smet, die verschijnt voor verzoeker, is gehoord.

Adjunct-auditeur Benny De Sutter 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

3.1. Bij besluit van 15 november 2018 verleent de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen (hierna: deputatie) aan Dirk Blindeman een stedenbouwkundige vergunning “voor het bouwen van een rundveestal met een overdekte mestvaalt en het regulariseren van grachtoverwelvingen”.

3.2. Het bestreden arrest vernietigt op vordering van Philip De Swaef en Guy Veldeman, na de gegrondverklaring van het tweede en derde middel, de vergunningsbeslissing van de deputatie.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. Dirk Blindeman heeft ter zitting een “pleitnota” ingediend.

Het cassatieprocedurebesluit voorziet na de kennisgeving van het auditorsverslag niet in de mogelijkheid om een pleitnota als processtuk neer te leggen.

5. De neergelegde pleitnota is derhalve geen ontvankelijk processtuk.

6. Voor zover ze evenwel de neerslag vormt van de uiteenzetting van Dirk Blindeman ter terechtzitting, wordt ze niet als een processtuk, maar als een loutere inlichting in aanmerking genomen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van Dirk Blindeman

7. Dirk Blindeman voert de schending aan van de artikelen 6 en 13 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), de artikelen 10, 11 en 149 van de Grondwet, artikel 5.3.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) “en het grondwettelijk gewaarborgd rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel”:

“DOORDAT de bodemrechter van oordeel is dat de deputatie zich ten onrechte door het stedenbouwkundige attest gebonden acht omdat het attest luidens art. 5.3.1 ,§3 VCRO geldig blijft gedurende twee jaar vanaf het ogenblik van de uitreiking ervan en de geldigheidstermijn intussen verstreken is.

TERWIJL, eerste onderdeel, verzoekende partij in cassatie binnen de geldingstermijn van het betrokken attest een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning heeft ingediend ter realisatie van het gunstig bevonden project in het attest.

TERWIJL, tweede onderdeel, buiten de wil van verzoekende partij in cassatie om, rechtsmiddelen werden aangewend tegen de genomen beslissing, waardoor het verval van het attest louter door het voeren van procedures door derden werd veroorzaakt en verzoekende partij hierop geen enkele invloed of mogelijkheid om dit te verhinderen heeft gehad.

TERWIJL verzoekende partij in cassatie hierdoor louter omdat rechtsmiddelen worden aangewend en hierdoor tijd verstrijkt bij een herbeoordeling in een andere rechtspositie wordt geplaatst dan op het ogenblik van de initiële beslissing, wat afbreuk doet aan in internationale verdragen en in de grondwet opgenomen grondrechten.

ZODAT de eerste rechter een interpretatie aan art. 5.3.1, §3 VCRO geeft die niet in overeenstemming is met de bedoeling van de decreetgever en afbreuk doet aan de omschreven regelgeving en beginselen”.

In een eerste onderdeel licht verzoeker toe dat:

- het bestreden arrest oordeelt dat de deputatie artikel 5.3.1, § 3, VCRO schendt “doordat wordt overwogen dat ze zich gebonden acht aan het formeel gunstig stedenbouwkundig attest, hoewel de geldingsduur van het attest volgens de [RvVb] is verlopen, nu meer dan twee jaar na de afgifte van het attest zou zijn verstreken”;
- “[u]it de wetshistoriek en de parlementaire stukken met betrekking tot de bepalingen over het stedenbouwkundig attest [...] expliciet [blijkt] dat het de bedoeling van de decreetgever vormt dat de geldigheidsduur van het attest verstrijkt indien er binnen een periode van 2 jaar [...] geen vergunningsvraag wordt ingediend”;
- uit de verlenging van “de initiële termijn van 6 maanden uit het DRO [...] naar 2 jaar om meer rechtszekerheid aan de aanvrager te geven over de vergunbaarheid van het project [...] niet [blijkt] dat het de bedoeling van de decreetgever vormde om een absolute vervalltermijn voor het attest in te voeren”;
- de aanvraag die tot de vergunningsbeslissing heeft geleid die door het bestreden arrest werd vernietigd, werd ingediend “binnen de twee jaar na het verkrijgen van het stedenbouwkundige attest” en dat “[w]aar er navolgend buiten de wil om van [Dirk Blindeman] beroepen werden aangetekend en de termijn van 2 jaar verder is

verstrekken, [...] zulks niet [verhindert] dat nog steeds met de bevindingen van het attest rekening dient te worden gehouden”;

- de RvVb “dan ook een foutieve toepassing [heeft] gemaakt van art. 5.3.1, § 3 VCRO” en het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel geschonden “nu [Dirk Blindeman] erop mocht vertrouwen dat rekening moest worden gehouden met de bevindingen van het stedenbouwkundige attest, nu hij zijn aanvraag binnen de twee jaar na het verkrijgen van het attest heeft ingediend”.

In een tweede onderdeel licht Dirk Blindeman toe dat wanneer wordt aangenomen “dat ondanks het indienen van een aanvraag binnen een termijn van twee jaar, het attest toch zou komen te vervallen twee jaar na het verkrijgen ervan, moet worden vastgesteld dat dit [gebrek aan voorziene schorsing van het verval van het attest] een schending van art. 6 en 13 EVRM en art. 1, 1^o eerste Protocol EVRM, art. 9 Verdrag van Aarhus en het grondwettelijk gewaarborgd rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel impliceert”. Hij vraagt “dan ook dienaangaande volgende prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof” te stellen:

“Schendt art. 5.3.1, §3 VCRO art. 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met art. 1, 1^e Aanvullende protocol EVRM, art. 6 en 13 EVRM, art. 9 Verdrag van Aarhus, het grondwettelijk beginsel van recht op een eerlijk proces en het grondwettelijk gewaarborgd rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, indien de in art. 5.3.1, §3 VCRO voorziene termijn van 2 jaar niet wordt geschorst of gestuit, indien een administratief of jurisdictioneel beroep wordt aangetekend en het attest ondanks een administratief of jurisdictioneel beroep zou komen te vervallen na 2 jaar?”.

Beoordeling

8. Luidens artikel 5.3.1, § 1, tweede lid, VCRO kan het stedenbouwkundig attest niet leiden tot de vrijstelling van een vergunningsaanvraag.

Het stedenbouwkundig attest geeft luidens artikel 5.3.1, § 1, eerste lid, VCRO, enkel “op basis van een plan aan of een overwogen project [...]”

in redelijkheid de toets aan de stedenbouwkundige voorschriften, de eventuele verkavelingsvoorschriften en een goede ruimtelijke ordening zal kunnen doorstaan”.

Uit artikel 5.3.1, § 2 ,VCRO, in de op het geding toepasselijke versie, volgt dat de bevindingen van het stedenbouwkundig attest bij het beslissende onderzoek over een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning kunnen worden gewijzigd of tegengesproken wanneer:

- in de periode van gelding van het stedenbouwkundig attest sprake is van substantiële wijzigingen aan het betrokken terrein of wijzigingen van de stedenbouwkundige voorschriften of eventuele verkavelingsvoorschriften,
- de verplicht in te winnen adviezen of de tijdens het eventuele openbaar onderzoek geformuleerde bezwaren en opmerkingen feiten of overwegingen aan het licht brengen waarmee bij de opmaak van het stedenbouwkundig attest geen rekening werd gehouden,
- het stedenbouwkundig attest is aangetast door manifeste materiële fouten.

In zoverre het middel ervan uitgaat dat de vergunningverlenende overheid bij het beslissende onderzoek over een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning in alle geval gebonden is door de bevindingen van het stedenbouwkundig attest, faalt het naar recht.

9. Luidens artikel 5.3.1, § 3, VCRO blijft het stedenbouwkundig attest “geldig gedurende twee jaar vanaf het ogenblik van de uitreiking ervan”.

De toelichting bij de gelijkschakeling door de decreetgever van de geldigheidsduur van het stedenbouwkundig attest “met de geldigheidsduur van de stedenbouwkundige vergunning, namelijk 2 jaar” dat “aan de houder van een stedenbouwkundig attest bovendien een langere periode van zekerheid met betrekking tot de vergunbaarheid van het door hem of haar geviseerde project” biedt (*Parl.St.* VI.Parl. 2002-03, nr. 1800/5, 5), doet geen afbreuk aan de niet voor interpretatie vatbare tekst van het decreet zelf.

10. Het bestreden arrest verklaart het tweede middel van Philip De Swaef-Guy Veldeman waarin zij “in essentie het gegeven [betwisten] dat de [deputatie] zich gebonden acht door het formeel gunstig stedenbouwkundig attest, terwijl dit overeenkomstig artikel 5.3.1, § 3 VCRO niet langer geldig is”, gegrond met de overweging:

“Het [...] stedenbouwkundig attest dateert van 6 juli 2015. De beperkte geldigheidsduur is dus verstreken aangezien meer dan twee jaar na de afgifte van het attest verstreken zijn. [...] Anders dan [Dirk Blindeman] argumenteert, doet het onder de gelding van dit artikel niet ter zake dat de vergunde aanvraag binnen de termijn van twee jaar werd ingediend. De [deputatie] kan de overwegingen van het attest in kwestie dan ook enkel in rekening brengen als feitelijk gegeven, zonder dat ze er blijk van mag geven zich gebonden te voelen door het formeel gunstig karakter ervan. Door meer dan twee jaar na afgifte te overwegen dat ze gebonden is aan het formeel gunstig stedenbouwkundig attest schendt de [deputatie] artikel 5.3.1, § 3 VCRO”.

Door aldus te oordelen, schendt de RvVb niet artikel 5.3.1, § 3, VCRO.

11. Er is geen aanleiding tot het stellen aan het Grondwettelijk Hof van de door Dirk Blindeman voorgestelde prejudiciële vraag aangezien in het middelonderdeel wordt gesteld dat Dirk Blindeman uit het stedenbouwkundig attest “rechten [kon] putten met betrekking tot zijn eigendom” en de vraagstelling bijgevolg verkeerdelijk uitgaat van de rechtsopvatting dat de vergunningverlenende overheid bij het beslissende onderzoek over een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning in alle geval gebonden is door de bevindingen van het stedenbouwkundig attest.

12. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van Dirk Blindeman

13. Dirk Blindeman voert de schending aan van artikel 149 van de Grondwet, artikel 32 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges, de artikelen 1.1.4, 4.3.1 en 4.8.2 VCRO, het gewestplan Dendermonde, de artikelen 11.4.1 en 15.4.6 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: inrichtingsbesluit), en de artikelen 1319, 1320 en 1322 van het Burgerlijk Wetboek:

“DOORDAT, eerste onderdeel, de bodemrechter het derde middel zelf afbakt als de betwisting van de inpasbaarheid van het aangevraagde in het licht van een goede ruimtelijke ordening en meer specifiek de toetsing aan het esthetisch criterium als nadere aanwijzing van landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

TERWIJL de bodemrechter enkel toetst aan het esthetisch criterium zoals opgenomen in art. 11.4.1 en 15.4.6 Inrichtingsbesluit en enkel rekening wordt gehouden met motieven opgenomen in ‘art. 2.3 juridische aspecten’ van de vernietigde beslissing.

TERWIJL niet wordt getoetst aan de bepalingen omtrent de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening en geen rekening wordt gehouden met de motieven die hierover in de vernietigde beslissing opgenomen zijn.

ZODAT de eerste rechter het middel niet heeft beantwoord en de rechterlijke motiveringsplicht heeft geschonden.

EN DOORDAT, tweede onderdeel, de bodemrechter stelt dat op determinerende wijze rekening gehouden zou zijn met constructies uit een ander bestemmingsgebied, waarbij de Raad ten onrechte oordeelt dat het bedrijf DE ROUCK EN ZONEN niet in het landschappelijk waardevol agrarische gebied is gelegen.

TERWIJL de deputatie dit niet in zijn besluit heeft vastgesteld en zulks een foutieve toepassing van het gewestplan betreft.

ZODAT de bodemrechter een eigen kwalificatie uitvoert en tevens de rechtskracht die uitgaat van de beslissing van de deputatie en het gewestplan schendt.

EN DOORDAT, derde onderdeel, de bodemrechter het bestreden arrest tegenstrijdig heeft gemotiveerd, nu de verwerende partij door rekening te houden met constructies uit een aanpalende bestemming de ruimere ordening zou plaatsen boven de betrokken primair relevante omgeving,

maar anderzijds zou ze wel onwettig hebben gehandeld door geen rekening te houden met de landschappelijke beleving vanuit de constructies in deze aanpalende bestemming.

TERWIJL de rechterlijke motiveringsplicht zich verzet tegen een tegenstrijdigheid in motieven en de bodemrechter tevens een foute toepassing geeft aan art. 11.4.1 en 15.4.6 Inrichtingsbesluit.

ZODAT de aangehaalde bepalingen geschonden zijn”.

In een eerste onderdeel licht hij toe dat het bestreden arrest het derde middel “benadert [...] als een wettigheidskritiek ten aanzien van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, waar de toets aan het esthetische criterium een nadere specificering zou van uitmaken” en “dat ondanks de gemaakte afbakening, de [RvVb] dit onderdeel van het middel met betrekking tot de goede ruimtelijke ordening geenszins beantwoordt of motiveert”. De RvVb toetst “in strijd met [de] eigen omschrijving van het middel niet [...] aan de bepalingen van art. 4.3.1, § 1, b en art. 4.3.1, § 2 in samenhang met art. 1.1.4 VCRO en [betreft] ook de motieven zoals opgenomen in art. 2.4 Goede ruimtelijke ordening van de vernietigde beslissing niet bij [zijn] beoordeling”. In het bestreden arrest “wordt ook niet geantwoord op het verweer van [Dirk Blindeman] dat werd gevoerd met betrekking tot de schending van de goede ruimtelijke ordening en de toelichting dat de deputatie de beslissing gelet op haar beoordelingsvrijheid aan de hand van draagkrachtige motieven heeft gemotiveerd, welke ruimer zijn dan de door de RvVb geciteerde motieven uit de vernietigde beslissing aldaar opgenomen onder 2.3 de juridische aspecten”.

In een tweede onderdeel licht hij toe dat de RvVb “zelf een kwalificatie van feiten [maakt] waarvoor deze niet bevoegd is en schendt de bewijskracht van het besluit van de deputatie, net als degene van het Gewestplan Dendermonde” omdat hij ervan uitgaat dat “het industriële agrarische bedrijf De Rouck en Zonen [...] waar de deputatie naar verwijst op korte afstand niet gelegen zou zijn binnen dezelfde bestemming als het voorwerp van de bestreden beslissing” en zelf oordeelt “dat deze constructie in een andere bestemming gelegen zou zijn dan het voorwerp van de bestreden beslissing” terwijl “moet

vastgesteld worden dat het bedrijf De Rouck en Zonen wel degelijk in het landschappelijk waardevolle agrarische gebied is gelegen”.

In een derde onderdeel licht Dirk Blindeman toe dat het bestreden arrest tegenstrijdig gemotiveerd is “doordat enerzijds niet op determinerende wijze rekening zou mogen worden gehouden met bebouwing in een aanpalende bestemming, maar anderzijds de motivering niet afdoende zou zijn doordat geen rekening zou zijn gehouden met de belevingswaarde vanuit constructies in de aanpalende bestemmingen naar het LWAG” en door “bovendien een toets vanuit een aanpalende bestemming te vereisen, [...] art. 11.4.1 en art. 15.4.6 Inrichtingsbesluit foutief toe[past]”.

Beoordeling

14. Het middel gaat terug op de beoordeling door de RvVb van het derde middel waarin Philip De Swaef-Guy Veldeman “in essentie de inpasbaarheid van het aangevraagde in het licht van een goede ruimtelijke ordening en meer specifiek de toetsing aan het esthetisch criterium als nadere aanwijzing als landschappelijk waardevol agrarisch gebied” betwisten.

15. Het bestreden arrest stelt vast dat de deputatie “er nog steeds niet in slaagt om met de bestreden beslissing een wettige invulling te geven aan de doorwerking van het esthetisch criterium” en motiveert dit in de randnummers 3.1 tot en met 3.4. De RvVb verklaart vervolgens het middel van Philip De Swaef-Guy Veldeman “in de aangegeven mate gegrond”.

16. Met een door Dirk Blindeman niet betwiste overweging besluit de RvVb dat een “ruimere beoordeling van het middel, wat de toets aan een goede ruimtelijke ordening betreft, [...] niet onmiddellijk tot een ruimere vernietiging [kan] leiden”.

17. Bijgevolg mist het eerste middelonderdeel dat een gemis aan motivering aanvoert, feitelijke grondslag.

18. Het tweede middelonderdeel mist feitelijke grondslag aangezien het bestreden arrest overweegt dat het kwestieuze bedrijf “binnen het eigen bestemmingsgebied [...] is gelegen” en bijgevolg deel uitmaakt van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied waarin het vergunde is gelegen.

19. Uit de samenlezing van artikel 11.4.1 en artikel 15.4.6.1 van het inrichtingsbesluit volgt dat de toelaatbaarheid van bouwwerken in landschappelijk waardevolle agrarische gebieden op grond van een tweevoudig criterium moet worden getoetst:

- 1) een planologisch, dat veronderstelt dat de overheid nagaat of de te vergunnen werken in overeenstemming zijn met de bestemming agrarisch gebied, en
- 2) een esthetisch, dat inhoudt dat bedoelde werken moeten kunnen worden overgebracht met de eisen ter vrijwaring van het landschap.

20. Het bestreden arrest overweegt samengevat dat:

- de deputatie “zich andermaal kennelijk, gelet op de afwezigheid van andere wettige motieven, op doorslaggevende wijze verlaat op de visuele aansluiting bij constructies die geen deel uitmaken van het landschappelijk waardevol gebied” en dit motief een schending “van het gezag van gewijsde van het eerder uitgesproken vernietigingsarrest” oplevert, “dat de eventuele visuele buffering van gebouwen die net in een ander bestemmingsgebied gelegen zijn, geen dragend motief kan opleveren voor de esthetische toets ten aanzien van een constructie in landschappelijk waardevol gebied” omdat “een dergelijk motief nietszeggend [is] over de landschappelijke verenigbaarheid en inpasbaarheid van het beoogde constructief ingrijpen zelf”, dat de deputatie “bij haar esthetische toets de ruimere en van de betrokken bestemmingszone vreemde ordening boven de onmiddellijke en voor het betrokken bestemmingsgebied primair relevante ordening” plaatst;
- de deputatie “in elk geval ook nalaat om oog te hebben voor de beleving van de landschappelijke waarde van het gebied vanuit het woonlint”.

Door aldus te oordelen is het bestreden arrest niet tegenstrijdig gemotiveerd, voegt het bestreden arrest geen voorwaarde toe aan de artikelen 11.4.1 en 15.4.6.1 van het inrichtingsbesluit en past het deze bepalingen niet foutief toe.

21. Het derde middelonderdeel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien juni tweeduizend eenentwintig, 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