

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.588 van 25 mei 2023
in de zaak A. 235.839/VII-41.327**

In zake : de NV JALCOS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Stijn Verbist, Joke Derwa en Jadzia Talboom
 kantoor houdend te 2560 Kessel
 Torenvenstraat 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de LEIDEND AMBTENAAR VAN HET DEPARTEMENT
LANDBOUW EN VISSERIJ

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 8 maart 2022, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2122-0432 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 3 februari 2022 in de zaak
2021-RvVb-0548-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 2
mei 2022.

De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie
ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft op 24 augustus 2022 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 verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 april 2023.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jadzia Talboom, die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste 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 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3. De deputatie van de provincieraad van Antwerpen (hierna: deputatie) verleent aan de nv Jalcos op 11 februari 2021 een omgevingsvergunning voor de exploitatie van een paardenopleidingscentrum en het aanleggen van een opslagplaats, langeerpiste, stapmolen, weides en buitenaanleg.

4. Het bestreden arrest:
- verklaart het verzoek tot tussenkomst van de nv Jalcos ontvankelijk;

- verwerpt de ontvankelijkheidsexceptie van de deputatie en de nv Jalcos;
- verklaart het eerste middel van de leidend ambtenaar van het departement Landbouw en Visserij (hierna: leidend ambtenaar) gegrond;
- vernietigt op vordering van de leidend ambtenaar de bestreden omgevingsvergunning van de deputatie;
- beveelt de deputatie een nieuwe beslissing te nemen over het bestuurlijk beroep van de leidend ambtenaar binnen een termijn van drie maanden.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de nv Jalcos

5. De nv Jalcos voert de schending aan van artikel 149 van de Grondwet en artikel 32 van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna: DBRC) gelezen samen met artikel 105, § 2, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: OVD) en artikel 30 van het besluit van de Vlaamse regering van 27 november 2015 ‘tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: OVB).

Zij betoogt dat de lezing van artikel 105, § 2, 3°, OVD samen met artikel 30 OVB impliceert dat de leidend ambtenaar niet in zijn hoedanigheid van adviesinstantie een beroep kon instellen bij de RvVb, nu deze (1) geen advies verstrekt heeft in graad van beroep en (2) evenmin onterecht niet om zijn advies werd gevraagd. Het departement Landbouw en Visserij heeft geen advies vertrekt omdat dat niet mogelijk was op grond van artikel 30 OVB, niet omdat onterecht niet om een advies zou zijn gevraagd. De RvVb daarentegen meent dat het vernietigingsberoep ontvankelijk was, omdat de leidend ambtenaar tijdig advies heeft verstrekt in eerste aanleg, waardoor in graad van administratief beroep geen advies meer zou moeten worden uitgebracht. Deze interpretatie van artikel 105,

§ 2, 3°, OVD gelezen samen met artikel 30 OVB is onjuist en bovendien in strijd met de uitdrukkelijke bewoordingen van de decreettekst. Met de in het bestreden arrest gegeven interpretatie, schendt de RvVb niet alleen de voormelde bepalingen maar ook de op hem rustende verplichting om zijn arresten met redenen te omkleden. De RvVb steunt zijn beoordeling op een kennelijk onjuiste interpretatie van de relevante bepalingen en daarbij motiveert hij ook niet waarom de decreetgever zou hebben bedoeld dat kan worden volstaan met het verstrekken van een advies in eerste administratieve aanleg. Het bestreden arrest gaat daarmee in tegen de uitdrukkelijke bewoordingen van het decreet alsook tegen de *ratio legis* van het decreet. Het bestreden arrest is ook tegenstrijdig gemotiveerd. Enerzijds wordt benadrukt dat de leidend ambtenaar zich eigenlijk niet kon beroepen op artikel 105, § 2, 3°, OVD, en anderzijds wordt vastgesteld dat het beroep toch ontvankelijk is en dat de leidend ambtenaar zich toch terecht zou hebben beroepen op voormeld artikel.

Beoordeling

6. Het middel gaat terug op de verwerping door de RvVb van de exceptie van onontvankelijkheid waarmee de deputatie en de nv Jalcos het belang van de leidend ambtenaar bij het ingestelde beroep betwisten.

7. Het bestreden arrest heeft onaantastbaar vastgesteld dat:

- in eerste administratieve aanleg van de vergunningsprocedure de leidend ambtenaar om advies werd gevraagd en dat hij tijdig advies heeft uitgebracht,
- de leidend ambtenaar administratief beroep heeft ingesteld tegen de vergunningsbeslissing in eerste administratieve aanleg en dat hem niet om advies werd gevraagd in graad van administratief beroep.

8. Het bestreden arrest overweegt dat uit artikel 30 OVB “volgt dat wanneer een adviesinstantie, van wie het advies vereist is in eerste administratieve aanleg, administratief beroep instelt overeenkomstig artikel 53 Omgevingsvergunningsdecreet, het in graad van administratief beroep niet

opnieuw om advies dient gevraagd te worden. Wanneer de adviesinstantie in dergelijk geval in eerste administratieve aanleg een tijdig advies verleend heeft of onterecht niet om advies werd verzocht, kan het op ontvankelijke wijze haar belang bij het beroep bij de Raad steunen op artikel 105, § 2, eerste lid, 3° Omgevingsvergunningsdecreet, precies omdat het geen advies in laatste administratieve aanleg uitbrengt en deze bepaling ook niet de vereiste oplegt dat het advies moet zijn uitgebracht in laatste administratieve aanleg”.

9. Artikel 105, § 2, eerste lid, OVD bepaalt dat het beroep bij de RvVb “kan worden ingesteld door:

[...]

3° de leidend ambtenaar van de adviesinstanties, vermeld in artikel 24 of in artikel 42 of bij zijn afwezigheid zijn gemachtigde, als die instantie tijdig advies heeft verstrekt of als aan hem ten onrechte niet om advies werd verzocht”.

Dit artikel bepaalt dat beslissingen betreffende een omgevingsvergunning, genomen in laatste administratieve aanleg, bestreden kunnen worden bij de RvVb. De personen die beroep kunnen instellen bij de RvVb, zijn deze die reeds administratief beroep konden instellen bij de Vlaamse regering dan wel de deputatie (*Parl.St.* VI.Parl. 2013-14, nr. 2334/1, 78).

10. Artikel 30 OVB bepaalt:

“Als een vergunningsaanvraag of een beroep uitgaat van een instantie die conform artikel 35, 37, 38/1 of 38/3 advies moet uitbrengen, verleent die instantie geen advies”.

11. Het middel dat ervan uitgaat dat het jurisdictioneel beroep bij de RvVb niet openstaat voor de leidend ambtenaar die in eerste administratieve aanleg tijdig advies heeft uitgebracht en die administratief beroep heeft ingesteld tegen de vergunningsbeslissing in eerste administratieve aanleg, faalt naar recht.

12. In de aanhef van het middel voert de nv Jalcos aan dat artikel 149 van de Grondwet en artikel 32 DBRC gelezen samen met artikel 105, § 2, OVD en artikel 30 OVB geschonden worden door het bestreden arrest.

13. De rechterlijke motiveringsverplichting in artikel 149 van de Grondwet en artikel 32 DBRC heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak is gemotiveerd wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet - al waren ze verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengen zijn beslissing te nemen. Bij de beoordeling of de rechterlijke motiveringsverplichting werd nageleefd, is bijgevolg niet de vraag aan de orde of in de beslissing een verkeerde beoordeling van de feitelijke gegevens is uitgedrukt. Het gaat er dan ook niet om of de motivering omstandig of juist is. Alleen een gemis aan motivering of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven, maken een schending uit van artikel 149 van de Grondwet en artikel 32 DBRC. Wanneer de motivering een verkeerde gevolgtrekking in rechte maakt, kan dit een schending van de wet uitmaken, maar is er nog geen sprake van een motiveringsgebrek.

14. Het middel dat aanvoert dat de RvVb:

- “de op hem rustende verplichting om zijn arresten met redenen te omkleden” schendt door zijn beoordeling te steunen “op een kennelijk onjuiste interpretatie van de relevante bepalingen en daarbij [niet] motiveert [...] waarom de decreetgever zou hebben bedoeld dat kan worden volstaan met het verstrekken van een advies in eerste aanleg”, en

- “daarmee in[gaat] tegen de uitdrukkelijke bewoordingen van het decreet alsook tegen de *ratio legis* van het decreet”,

gaat uit van een andere rechtsopvatting over de rechterlijke motiveringsverplichting en faalt bijgevolg naar recht.

15. Het middel dat tegenstrijdigheid in de motieven van het bestreden arrest aanvoert, mist feitelijke grondslag.

Het bestreden arrest heeft bij de beoordeling van de exceptie niet “benadrukt dat de [leidend ambtenaar] voor het rechtscollege zich eigenlijk niet kon beroepen op artikel 105, § 2, 3° OVD”, maar in de weergave van de standpunten van partijen opgemerkt dat de leidend ambtenaar in de wederantwoordnota onder meer heeft gesteld dat deze “bij een te strikte lezing en toepassing van artikel 105, § 2 [OVD] inderdaad niet valt onder dit toepassingsgebied”.

16. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de nv Jalcos

17. De nv Jalcos voert de schending van artikel 149 van de Grondwet en artikel 32 DBRC gelezen samen met artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 ‘betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen’ (hierna: inrichtingsbesluit).

Zij betoogt dat de RvVb in zijn beoordeling de realiteit en het werkelijke voorwerp van de omgevingsvergunningsaanvraag miskent en een verkeerde lezing geeft aan het administratief dossier en de bestreden vergunningsbeslissing van de deputatie. Uit de bewoordingen van de beslissing van de deputatie in combinatie met de stukken van het aanvraagdossier blijkt namelijk duidelijk dat de aangevraagde activiteiten een para-agrarisch karakter hebben zodat zij perfect kunnen worden uitgeoefend binnen de bestemming agrarisch gebied. Uit de motivering van laatstgenoemde beslissing blijkt dat de deputatie afdoende heeft onderzocht of en in welke mate het aangevraagde in overeenstemming is met de voorschriften die van toepassing zijn in agrarisch gebied. Het komt aan de vergunningverlenende overheid toe om te oordelen over de aard van de aangevraagde activiteiten, hetgeen de deputatie in kwestie op een correcte manier heeft gedaan. De activiteiten van de nv Jalcos zijn geen recreatie.

Ze strekken ertoe een inkomen te genereren binnen het kader van de landbouwonderneming. Het tijdstip waarop een vergunningsaanvraag wordt ingediend, impliceert een “momentopname” van de situatie van een onderneming. Het feit dat op het moment van het indienen van een aanvraag minder fokactiviteiten worden uitgeoefend binnen de onderneming, ontnemt deze onderneming niet haar para-agrarisch karakter. Dat de exploitatie van de nv Jalcos zich eerder richt op het oprichten van fokpaarden, doet geen afbreuk aan het voorgaande. Het africhten van paarden maakt immers integraal deel uit van het fokproces. Bij de RvVb werd aangevoerd dat het door de Provinciale Omgevingsvergunningscommissie (hierna: POVC) ingenomen standpunt foutief was. De RvVb heeft evenwel op kennelijk onzorgvuldige wijze geoordeeld dat de deputatie niet op afdoende wijze is afgeweken van het advies van de POVC. Het advies van de POVC is op zichzelf kennelijk onjuist, nu erin wordt beweerd dat er geen fokactiviteiten meer zijn binnen de onderneming van de nv Jalcos. In tegenstelling tot wat de RvVb in het bestreden arrest stelt, blijkt uit de bij de RvVb bestreden deputatiebeslissing wel op welke gegevens de deputatie zich heeft gesteund (met name de verweernota van de bij de RvVb tussenkomende partij, zijnde de nv Jalcos). Uit deze verweernota heeft de deputatie terecht kunnen afleiden dat er nog steeds fokactiviteiten worden uitgeoefend in de onderneming. Zij besluit dat de RvVb met zijn beoordeling de feitelijke gegevens in het dossier naast zich heeft neergelegd en zich onterecht heeft gebaseerd op het foutief advies van de POVC. Nochtans dient, conform artikel 149 van de Grondwet en artikel 32 DBRC ieder vonnis of arrest met redenen omkleed te zijn. Uit het bestreden arrest blijkt niet waarom de beoordeling van de deputatie kennelijk onredelijk zou zijn. De deputatie heeft op grond van de feitelijke gegevens kunnen vaststellen dat er nog steeds (zij het in beperktere mate) fokactiviteiten worden uitgeoefend in de onderneming. De RvVb motiveert in het bestreden arrest niet, minstens niet afdoende, waarom deze beoordeling niet correct zou zijn en het beroep van de verzoekende partij voor de RvVb ingevolge daarvan gegrond zou zijn. Verder schendt het bestreden arrest ook de uitdrukkelijke tekst van artikel 11.4.1 van het inrichtingsbesluit, die landbouw in de ruime zin toelaat in agrarisch gebied.

Beoordeling

18. Het cassatieberoep kan enkel betrekking hebben op rechtsvragen. Artikel 14, § 2, RvS-wet bepaalt immers dat de Raad van State “niet in de beoordeling van de zaken zelf” treedt. Bijgevolg kan het cassatieberoep er niet toe strekken de Raad van State te verplichten de feitelijke beoordeling door de RvVb in tweede instantie over te doen.

19. Het middel dat aanvoert dat:

- het bestreden arrest het werkelijke voorwerp van de omgevingsvergunningsaanvraag miskent en een verkeerde lezing geeft aan het administratief dossier en de bestreden vergunningsbeslissing van de deputatie omdat daaruit duidelijk blijkt dat de aangevraagde activiteiten een para-agrarisch karakter hebben,
 - de deputatie afdoende heeft onderzocht of en in welke mate het aangevraagde in overeenstemming is met de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften,
 - de activiteiten van de nv Jalcos geen recreatie zijn,
 - het advies van de POVC op zichzelf kennelijk onjuist is omdat erin wordt beweerd dat er geen fokactiviteiten meer zijn bij de nv Jalcos,
 - uit de bestreden vergunningsbeslissing van de deputatie wel blijkt op welke gegevens zij zich heeft gesteund,
- verplicht de Raad van State om de zaak zelf te beoordelen. De Raad van State is daartoe als cassatierechter niet bevoegd.

Het middel is bijgevolg in die mate niet ontvankelijk.

20. Het bestreden arrest besluit na omstandige motivering dat het eerste middel van de leidend ambtenaar gegrond is omdat de motivering van de bestreden vergunningsbeslissing van de deputatie “niet als afdoende, voldoende concreet en zorgvuldig [kan] worden beschouwd”.

21. Het middel dat de schending van de rechterlijke motiveringsverplichting aanvoert omdat uit het bestreden arrest niet blijkt “waarom de beoordeling van de deputatie kennelijk onredelijk zou zijn”, kan gelet op de reden van gegrondverklaring door de RvVb van dat eerste middel, niet tot cassatie leiden.

22. Het middel dat aanvoert dat het bestreden arrest niet of niet afdoende motiveert waarom de beoordeling van de deputatie “niet correct zou zijn”, kan gelet op de reden van gegrondverklaring door de RvVb van dat eerste middel, niet tot cassatie leiden.

23. 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 een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 22 euro.

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

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams