RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 259.687 van 3 mei 2024
in de zaak A. 238.177/VII-41.861

In zake : D.C.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Toon Rummens en Aline Heyrman
kantoor houdend te 9000 Gent
Oktrooiplein 1, bus 601
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN

Tussenkomende partijen :

1. J.D.
2. N.V.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Koenraad Van De Sijpe en Laura Vandervoort
kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
Vijfstraten 57
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 16 januari 2023, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2223-0304 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 8 december 2022 in de zaak 2122-RvVb-0253-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 16 maart 2023.

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

J.D. en N.V. hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 20 juni 2023. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft op 15 september 2023 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’.

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 18 april 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Charlotte Dupon, die *loco* advocaten Koenraad Van De Sijpe en Laura Vandervoort verschijnt voor de tussenkomende partijen, 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

3.1. De tussenkomende partijen vragen een omgevingsvergunning aan voor het verkavelen van een tuin in twee bijkomende loten en het vellen van hoogstammige bomen. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Deinze weigert de vergunning. De tussenkomende partijen tekenen bestuurlijk beroep aan tegen deze weigeringsbeslissing. De deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen verklaart het beroep gegrond en verleent de vergunning.

3.2. Het bestreden arrest verwerpt het beroep van verzoeker tegen dat deputatiebesluit.

IV. Onderzoek van het cassatiemiddel

Uiteenzetting van het middel

4. Verzoeker voert in een enig middel de schending aan van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, 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 15, 4°, en 89 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 ‘houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’, artikel 4.3.1, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, en de motiverings- en zorgvuldigheidsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

5. In het eerste onderdeel van het middel betoogt verzoeker dat het niet duidelijk is of zijn verzoekschrift (dan wel de onderscheiden “onderdelen” hiervan) onontvankelijk dan wel ongegrond worden geacht door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, en op grond van welke rechtsregel of beginsel dan wel procedureregel dit het geval zou zijn. Hij laat gelden dat de vraag of het verzoekschrift onontvankelijk dan wel ongegrond wordt geacht en op welke juridische grondslag, evident van belang is om zich op nuttige wijze te kunnen

verdedigen in het kader van een cassatieberoep voor de Raad van State. Doordat het bestreden arrest hierop geen duidelijk en ondubbelzinnig antwoord bevat, is er volgens verzoeker sprake van een schending van artikel 149 van de Grondwet en van artikel 32 van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’.

6. Het tweede onderdeel van het middel heeft betrekking op het derde, vierde, vijfde, zesde, zevende en achtste onderdeel van zijn beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Volgens verzoeker oordeelt het bestreden arrest ten onrechte dat hij de motieven van het deputatiebesluit niet in zijn kritiek heeft betrokken en dat zijn kritiek beperkt is tot het formuleren van een eigen appreciatie die de onwettigheid van de beslissing niet zou aantonen. Verzoeker benadrukt dat de tussenkomende partijen zijn kritiek hebben begrepen als wettigheidskritiek en besluit dat het op basis van de uiteenzetting in zijn beroepschrift zonder meer duidelijk is dat hij de bestreden beslissing verwijt de goede ruimtelijke ordening op een kennelijk onredelijke manier te hebben beoordeeld (in strijd met artikel 4.3.1, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) en de motiverings- en zorgvuldigheidsplicht te hebben geschonden wegens:

- manifeste strijdigheid met de onmiddellijke omgeving en te hoge bezettingsgraad op het terrein (derde, vierde en vijfde onderdeel van het beroepschrift of derde middel);
- de gebrekkige motivering op vlak van de hinderaspecten (zesde en zevende onderdeel van het beroepschrift of vierde middel);
- de parkeerproblematiek (achtste onderdeel van het beroepschrift of vijfde middel).

Aangezien hij op afdoende wijze heeft aangegeven door welke onregelmatigheden de bestreden beslissing is aangetast, waren zowel de tussenkomende partijen als de verwerende partij en de Raad voor Vergunningsbetwistingen volgens verzoeker in de mogelijkheid om in die mate met zekerheid en ondubbelzinnig de juridische grondslag te bepalen op grond

waarvan de wettigheid van de bestreden beslissing naar het oordeel van verzoeker moest worden gecontroleerd. Hiertoe zou niet vereist zijn dat de uitdrukkelijke wettelijke bepalingen en beginselen worden vermeld. Door zijn argumenten niet in die zin te lezen en zich te onthouden van een daadwerkelijke beoordeling hiervan, maakt de Raad voor Vergunningsbetwistingen zich volgens verzoeker schuldig aan een excessief formalisme, die niet strookt met artikel 15, 4°, van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 ‘houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’, en waardoor het recht op toegang tot de rechter op disproportionele wijze wordt beperkt.

Verzoeker meent dat in het bestreden arrest onvoldoende rekening gehouden wordt met de wijze waarop zijn uiteenzetting door de tussenkomende partijen werd geïnterpreteerd en met de doelstelling van voormeld artikel 15, 4°, dat erop is gericht het tegensprekelijke karakter van de schriftelijke procedure en de rechten van verdediging van de overige partijen te waarborgen. Uit de schriftelijke uiteenzetting van de tussenkomende partijen blijkt volgens verzoeker duidelijk dat zij goed hebben begrepen welke onregelmatigheden aan de bestreden beslissing verweten worden en zij hebben zich hiertegen ook daadwerkelijk verdedigd zodat aan de vereiste van voormeld artikel 15, 4° is voldaan en de Raad voor Vergunningsbetwistingen zonder problemen kon onderzoeken of de beweerde onregelmatigheden gegrond waren, hetgeen hij niet zou hebben gedaan. In die mate dat het bestreden arrest het beroep onontvankelijk zou hebben verklaard wegens schending van dit artikel 15, 4°, maakt de Raad voor Vergunningsbetwistingen volgens verzoeker een foute toepassing van deze bepaling.

Verzoeker voert vervolgens aan dat het bestreden arrest niet antwoordt op de argumenten waarin hij de deputatie verwijt om diverse redenen een kennelijk onredelijke beoordeling te hebben gemaakt van de goede ruimtelijke ordening. De Raad voor Vergunningsbetwistingen zou hebben nagelaten de door hem voorgelegde gegevens te onderzoeken en daadwerkelijk te antwoorden op de geformuleerde middelen inzake de schending van artikel 4.3.1, § 2, van de

Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en de motiverings- en zorgvuldigheidsplicht, zodat er volgens verzoeker sprake is van een gemis aan motivering in strijd met 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’. Dit zou des te meer gelden nu de Raad voor Vergunningsbetwistingen ingevolge artikel 89 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 ‘houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ ambtshalve middelen kan inroepen die niet in het verzoekschrift zijn opgenomen, of ambtshalve excepties kan opwerpen, voor zover deze de openbare orde betreffen, waarbij de kennelijke onredelijkheid of onzorgvuldigheid van de toetsing door het bestuur aan de goede ruimtelijke ordening volgens verzoeker altijd worden geacht een middel van openbare orde uit te maken.

7. In het derde onderdeel van het middel zet verzoeker uiteen dat hij de schending van de goede ruimtelijke ordening in samenhang met de motiverings- en zorgvuldigheidsplicht in zijn memorie van wederantwoord voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen verder heeft uitgewerkt in de vorm van een repliek op het standpunt van de tussenkomende partijen. Zijn argumentatie betreffende het onwettig karakter van de opgelegde voorwaarden zou volgens verzoeker in het bestreden arrest niet zijn beantwoord. Ook op dit vlak zou het arrest dan ook de rechterlijke motiveringsplicht miskennen ingevolge een gemis aan motivering.

De concrete voorwaarden van het deputatiebesluit zouden bijdragen tot de kennelijke onredelijke toetsing van de goede ruimtelijke ordening, nu deze voorwaarden quasi alle voorziene stedenbouwkundige voorschriften van de verkaveling zouden aanpassen, waardoor sprake zou zijn van een essentiële wijziging en duidelijk zou blijken dat de eigenlijk ingediende aanvraag manifest onverenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. Gelet op het onwettig karakter van de opgelegde voorwaarden zouden zij niet rechtsgeldig kunnen worden aangehaald om de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening en het

respect voor de hinderaspecten te verantwoorden en zou de bestreden beslissing aangetast zijn door een manifeste onwettigheid. Door de kennelijke onredelijkheid van de toetsing door het bestuur aan de goede ruimtelijke ordening niet te beoordelen (desnoods ambtshalve) schendt het bestreden arrest volgens verzoeker artikel 149 van de Grondwet, artikel 32 van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ en artikel 89 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 ‘houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’.

Beoordeling

8. De in artikel 149 van de Grondwet en artikel 32, tweede lid, van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ ingeschreven rechterlijke motiveringsverplichting heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak voldoet aan deze motiveringsplicht wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet - al waren ze verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengen zijn beslissing te nemen. Alleen een gemis aan motivering of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven, maken een schending uit van artikel 149 van de Grondwet.

Het bestreden arrest beantwoordt en verwerpt de 12 “onderdelen” die het heeft ontwaard in het beroep van verzoeker, en verwerpt op die gronden dat beroep. De omstandigheid dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen daarbij niet uitdrukkelijk aanduidt of het beroep en/of elk van de “onderdelen” ervan, niet-ontvankelijk dan wel ongegrond zijn, kan niet worden gelijkgesteld met een gemis aan motivering.

Het eerste onderdeel van het enige middel van verzoeker gaat uit van een andere rechtsopvatting, en faalt naar recht.

9. Artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens waarborgt eenieder het recht op een eerlijk proces, wat het recht omvat op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij wet is ingesteld.

Het recht op toegang tot een rechter is echter niet absoluut en kan worden onderworpen aan procedureregels, voor zover zij niet van aard zijn de toegang tot de rechter onmogelijk te maken, een legitiem doel nastreven, en er een redelijk verband van evenredigheid bestaat tussen het nagestreefde doel en de gebruikte middelen. Bij de toepassing van zulke procedureregels moet de rechter zowel overdreven formalisme, dat afbreuk zou doen aan de eerlijkheid van het proces, als overdreven flexibiliteit, die de procedureregels waardeloos zou maken, vermijden.

Artikel 15, 4°, van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 ‘houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’, schrijft voor dat het beroepschrift een uiteenzetting moet bevatten van de feiten en de ingeroepen middelen.

Een “middel” in de zin van deze bepaling bestaat uit de aanduiding van de rechtsregel(s) waarvan de schending wordt aangevoerd, en een uiteenzetting over de wijze waarop die regel(s) worden geschonden. De procedurele vereiste om dergelijke “middelen” uiteen te zetten in het beroepschrift strekt ertoe de rechtsstrijd af te bakenen in het belang van een goede en efficiënte rechtsbedeling en de vrijwaring van de rechten van verdediging.

Het bestreden arrest stelt vast dat “[h]et betoog/de kritiek van [verzoeker] in het verzoekschrift [niet is] onderverdeeld in afzonderlijke middelen met een uitdrukkelijke aanduiding van geschonden geachte bepalingen of beginselen”. De Raad voor Vergunningsbetwistingen miskent niet de draagwijdte van voormeld artikel 15, 4°, gelezen in het licht van artikel 6.1 van het Europees

Verdrag voor de Rechten van de Mens, wanneer hij vervolgens de grenzen van het geschil als volgt bepaalt:

> "[Verzoeker zal] moeten aanvaarden dat de Raad het betoog/de kritiek zal begrijpen zoals ze redelijkerwijs kan worden begrepen, waarbij rekening moet [worden] gehouden met hoe de tussenkomende partijen de aangevoerde kritiek hebben begrepen en redelijkerwijs konden begrijpen. [Verzoeker zal] ook moeten aanvaarden dat voor zover de passussen in het verzoekschrift op geen enkele wijze kunnen beschouwd of begrepen worden als wettigheidskritiek - maar eerder als bedenkingen en beleidskritiek - ze hierna niet zullen worden beoordeeld."

10. Artikel 4.3.1, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening legt de beginselen vast die de vergunningverlenende overheid in acht moet nemen bij de beoordeling of een project overeenstemt met een goede ruimtelijke ordening.

Artikel 14, § 2, RvS-wet bepaalt dat de Raad van State als cassatierechter niet in de beoordeling van de zaak zelf treedt. In zoverre het tweede onderdeel van het middel de Raad van State uitnodigt om opnieuw te beoordelen of het deputatiebesluit strijdig is met artikel 4.3.1, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en de motiverings- en zorgvuldigheidsplicht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, is het niet ontvankelijk.

Het bestreden arrest oordeelt:

> "De vergunningverlenende overheid beschikt bij het beoordelen van de verenigbaarheid van een aanvraag met de goede ruimtelijke ordening […] over een ruime appreciatiebevoegdheid. De Raad is niet bevoegd om de [verenigbaarheid met de] goede ruimtelijke ordening van een aangevraagd project te beoordelen in de plaats van de vergunningverlenende overheid. Hij kan enkel nagaan of de vergunningverlenende overheid binnen de grenzen bleef van haar appreciatiebevoegdheid. Een verzoekende partij, die de motieven over de goede ruimtelijke ordening bestrijdt, moet aantonen dat de vergunningverlenende overheid de grenzen van haar appreciatiebevoegdheid heeft overschreden door kennelijk onredelijk, onzorgvuldig of foutief te oordelen. [Verzoeker], die [nalaat] de motieven van de bestreden beslissing in [zijn] kritiek te betrekken, [kan] niet succesvol zijn in het aantonen dat de verwerende partij kennelijk onredelijk of foutief heeft beslist."

In zoverre verzoeker in het tweede onderdeel van het middel aanvoert dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet heeft geantwoord op zijn argumenten die konden begrepen worden als een middel waarin de schending werd aangevoerd van artikel 4.3.1, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en de motiverings- en zorgvuldigheidsplicht, zodat het bestreden arrest de jurisdictionele motiveringsplicht 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’ schendt, mist zijn kritiek feitelijke grondslag.

11. Het bestreden arrest zet uiteen dat uit voormeld artikel 15, 4°, van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 ‘houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ volgt dat middelen die pas voor het eerst worden aangevoerd, of op een voldoende duidelijke en afdoende wijze worden ontwikkeld, in een later procedurestuk, niet ontvankelijk zijn. Verzoeker komt tegen deze beoordeling niet op in cassatie.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen moet de middelen die niet ontvankelijk zijn, niet ten gronde beantwoorden. In zoverre verzoeker aanvoert dat het bestreden arrest de rechterlijke motiveringsplicht schendt doordat het niet antwoordt op de middelen die hij pas heeft uiteengezet in de memorie van wederantwoord, faalt het derde middelonderdeel naar recht.

Verzoeker kan de middelen die hij niet op ontvankelijke wijze heeft aangevoerd voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, niet voor het eerst opwerpen voor de Raad van State als cassatierechter. In zoverre verzoeker in het derde onderdeel van het middel de kritiek herhaalt die hij maar voor het eerst heeft opgeworpen in de memorie van wederantwoord voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, is het onderdeel niet ontvankelijk.

12. Het middel waarin de kennelijke onredelijkheid of onzorgvuldigheid wordt aangevoerd van de toetsing door het bestuur aan de goede

ruimtelijke ordening, belangt de openbare orde niet aan. In zoverre in het tweede en derde onderdeel van het middel wordt uitgegaan van een andere rechtsopvatting, falen deze onderdelen naar recht.

13. In zoverre het ontvankelijk is, is het enige cassatiemiddel ongegrond.

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 24 euro.
De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 300 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op drie mei tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Elisabeth Impens	**Carlo Adams**