

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.978 van 10 oktober 2024
in de zaak A. 240.930/VII-42.350**

In zake : de VZW GANTOISE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Michiel Deweirdt
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Molenaarsstraat 111, bus 1 A
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 11 januari 2024, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2324-0261 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 30 november 2023 in de zaak 2223-RvVb-0470-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 19 februari 2024.

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 op 24 april 2024 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 5 september 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Laurens Mertens, die *loco* advocaat Michiel Deweirdt verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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. De verzoekende partij vraagt een omgevingsvergunning aan voor het regulariseren van een aantal constructies bij haar sportvelden, die volgens het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Park Halfweg’ van de stad Gent gelegen zijn in een “zone voor recreatie”.

3.2. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent weigert de vergunning. De verzoekende partij tekent hiertegen bestuurlijk beroep aan. Met een besluit van 19 januari 2023 willigt de deputatie van de verwerende partij het beroep gedeeltelijk in, en wordt de vergunning voor een aantal constructies verleend. De vergunning wordt geweigerd voor een berging aan de achterzijde van het perceel, ter hoogte van het laatste hockeyveld.

3.3. Het bestreden arrest verwerpt het vernietigingsberoep dat de verzoekende partij heeft ingesteld tegen het deputatiebesluit van 19 januari 2023.

IV. Onderzoek van het enige cassatiemiddel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij voert de schending aan van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Park Halfweg’ goedgekeurd op 29 augustus 2013 (hierna: het RUP), in het bijzonder de voorschriften voor zone Z4B, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’, in samenhang 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’ (hierna: DBRC):

“Doordat de Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelde dat het voorschrift van het RUP ‘De gebouwen, constructies en sportterreinen worden maximaal geclusterd’ op twee manieren kan worden geïnterpreteerd, waaronder op de wijze zoals door [de verzoekende partij] vooropgesteld.

Doordat de Raad voor Vergunningsbetwistingen het middel omtrent de schending van artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen niet heeft onderzocht en hieromtrent geen motivering heeft opgenomen.

Terwijl de voorschriften van het RUP duidelijk en verordenend zijn.

Terwijl artikel 149 van de Grondwet en artikel 32 [DBRC bepalen] dat het arrest met redenen moet omkleed zijn.^[...]

En terwijl de motieven van het arrest niet tegenstrijdig mogen zijn.”

5. In de toelichting bij het middel zet de verzoekende partij eerst uiteen dat zij bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft aangevoerd dat de verwerende partij ten onrechte ervan is uitgegaan dat de berging maar kon vergund worden wanneer zij geclusterd is met andere gebouwen. Het voorschrift van het RUP “De gebouwen, constructies en sportterreinen worden maximaal geclusterd” betekent volgens de verzoekende partij niet dat gebouwen enkel met gebouwen mogen geclusterd worden, en sportterreinen enkel met sportterreinen mogen geclusterd worden, maar dat een gebouw ook met een sportterrein mag geclusterd worden.

De verzoekende partij haalt vervolgens volgende beoordeling van het bestreden arrest aan:

“De Raad stelt vast dat de voorschriften, zelfs met ondersteuning van de toelichting, zowel kunnen begrepen worden in de zin zoals voorgehouden door de verzoekende partij als in de interpretatie zoals voorgehouden door de verwerende partij in de bestreden beslissing.

Er moet dan ook worden geconcludeerd dat de voorschriften én de toelichting een zekere beleids marge laten aan de vergunningverlenende overheid. Het is aan de verzoekende partij om aan te tonen dat de interpretatie die de verwerende partij heeft gevolgd, foutief of kennelijk onredelijk is of, met andere woorden, door geen enkele andere overheid geplaatst in dezelfde omstandigheden zou worden gevolgd.”

en formuleert daartegen volgende grieven:

“5.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen gaat in tegen de duidelijke tekst van het voorschrift van het RUP, en meent dat voor dit stedenbouwkundig voorschrift twee interpretaties mogelijk zijn.

De toelichtingsnota bij het RUP bevat de niet-verordenende onderdelen van een RUP. Het is dus niet verordenend - in tegenstelling tot de stedenbouwkundige voorschriften.

Dit betekent dat de toelichting bij het RUP niet kan ingaan tegen de verordenende stedenbouwkundige voorschriften.

De duidelijke tekst van het voorschrift heeft nog steeds voorrang op de tekst van de niet-verordenende toelichting bij de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP. Enkel de stedenbouwkundige voorschriften hebben een verordenend karakter.

Bijgevolg kan de Raad voor Vergunningsbetwistingen de toelichting bij het RUP niet betrekken bij de interpretatie van de voorschriften. Evenmin kan de Raad voor [Vergunningsbetwistingen] ingaan tegen de duidelijke tekst van het voorschrift.

Wanneer de motivering een verkeerde gevolgtrekking in rechte maakt is er een schending van de wet.

Het bijgebouw of bergruimte is in casu duidelijk geclusterd aan twee vergunde hockeyterreinen. Bijgevolg is de aanvraag wel conform met de voorschriften van het RUP, aangezien de bergruimte geclusterd is met de sportterreinen.

6.

[...]

In casu moet vastgesteld worden dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen in het bestreden arrest oordeelt dat de interpretatie van [de verzoekende partij] omtrent het voorschrift van het RUP correct is, doch ook deze van de Deputatie. Met andere woorden, de Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelt dat het voorschrift in kwestie op twee manieren kan geïnterpreteerd en toegepast worden.

Hierdoor is de motivering van het bestreden arrest tegenstrijdig; enerzijds wordt geoordeeld dat de interpretatie van [de verzoekende partij] correct is, maar anderzijds oordeelt de Raad voor Vergunningsbetwistingen dat [de verzoekende partij] niet aantoont dat de interpretatie van de Deputatie onredelijk is, en verwerpt de Raad het beroep van [de verzoekende partij]. Hierdoor legt de Raad voor Vergunningsbetwistingen een bijkomende vereiste op: de Raad kan niet eerst de interpretatie vastleggen en vervolgens nog een redelijkheidsvereiste er aan koppelen.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft dan ook haar motiveringsplicht geschonden, door de opgeworpen schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen niet te onderzoeken of hieromtrent enige motivering van op te nemen. Als een voorschrift op twee correcte manieren kan geïnterpreteerd worden, is immers de vraag of de Deputatie haar beslissing afdoende heeft gemotiveerd. De Deputatie heeft immers de interpretatie van [de verzoekende partij] - die volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen even valabel is - afgewezen als onjuist. Bijgevolg had de Raad voor Vergunningsbetwistingen [moeten] vaststellen dat de (bestreden) vergunningsbeslissing niet correct werd gemotiveerd, en dat de Deputatie een afweging had moeten maken tussen de beide correcte interpretaties.”

Beoordeling

6. De vraag of het voorwerp van een aanvraag voor een omgevingsvergunning verenigbaar is met een verordenend stedenbouwkundig voorschrift, moet worden beantwoord aan de hand van de juiste betekenis en draagwijdte van dat voorschrift. De vergunningverlenende overheid beschikt daarbij niet over een eigen beleidsvrijheid om de opportuniteit te beoordelen van die verenigbaarheid. Zij beschikt in geval van onduidelijkheid van het voorschrift dan ook niet over een beleidsmarge om te kiezen voor de ene of de andere interpretatie. Wanneer de tekst van het voorschrift onduidelijk is, of voor verschillende interpretaties vatbaar, moet de bedoeling van de auteur worden nagegaan om de juiste betekenis en draagwijdte ervan te bepalen.

7. Het bestreden arrest stelt vast dat de verwerende partij de omgevingsvergunning voor de regularisatie van de berging heeft geweigerd wegens strijdigheid met volgend voorschrift van het RUP: “De gebouwen, constructies en sportterreinen worden maximaal geclusterd”.

Het wijst vervolgens op grond van volgende redenen het middel tot nietigverklaring af, waarin de verzoekende partij aanvoert dat de berging niet strijdig is met dit voorschrift, minstens dat de verwerende partij de verenigbaarheid met het voorschrift onzorgvuldig heeft onderzocht en gemotiveerd, zodat het deputatiebesluit onder meer dit voorschrift schendt:

“De Raad stelt vast dat de voorschriften [...] zowel kunnen begrepen worden in de zin zoals voorgehouden door de verzoekende partij als in de interpretatie zoals voorgehouden door de verwerende partij in de bestreden beslissing.

Er moet dan ook worden geconcludeerd dat de voorschriften [...] een zekere beleidsmarge laten aan de vergunningverlenende overheid. Het is aan de verzoekende partij om aan te tonen dat de interpretatie die de verwerende partij heeft gevolgd, foutief of kennelijk onredelijk is of, met andere woorden, door geen enkele andere overheid geplaatst in dezelfde omstandigheden zou worden gevolgd.

De Raad is van oordeel dat de verzoekende partij nalaat dit hier aan te tonen.”

Met deze beoordeling gaat de Raad voor Vergunningsbetwistingen ervan uit dat een stedenbouwkundig voorschrift dat voor meerdere interpretaties vatbaar is, aan het vergunningverlenend bestuur een beleidsmarge laat om de verenigbaarheid van het aangevraagde met het voorschrift te beoordelen, en laat hij na te onderzoeken wat de juiste betekenis en draagwijdte van het voorschrift is. Het bestreden arrest onderwerpt het middel van de verzoekende partij aldus niet aan een correct onderzoek naar de aangevoerde schending van het stedenbouwkundig voorschrift en verantwoordt zijn beslissing niet naar recht.

Het middel is in zoverre gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt arrest nr. RvVb-A-2324-0261 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 30 november 2023 in de zaak 2223-RvVb-0470-A.

2. Dit arrest dient te worden overgeschreven in de registers van de Raad voor Vergunningsbetwistingen en melding ervan moet worden gemaakt op de kant van het vernietigde arrest.

3. De zaak wordt verwezen naar de anders samengestelde Raad voor Vergunningsbetwistingen.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partij.

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

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams