RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 262.418 van 20 februari 2025
in de zaak A. 240.249/VII-42.232

In zake : de NV IMMO BELINVEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert, Stefanie François
en Hannah Dusauchoit
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen
eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Meindert Gees
kantoor houdend te 8500 Kortrijk
Engelse Wandeling 2F5

tegen :

de PROVINCIE OOST-VLAANDEREN

Tussenkomende partij :

D.S.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Pieter-Jan Defoort en Lies du Gardein
kantoor houdend te 8020 Oostkamp
Hertsbergsestraat 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 10 oktober 2023, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2223-1217 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 31 augustus 2023 in de zaak 2122-RvVb-1007-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 13 november 2023.

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 16 januari 2024. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft op 3 mei 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 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 16 januari 2025.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jan Bouckaert, die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Lies du Gardein, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock 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 verkavelen van gronden die volgens het gewestplan Eeklo-Aalter gelegen zijn in woonuitbreidingsgebied. Voorafgaand aan deze aanvraag heeft de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen voor de ontwikkeling van de gronden een principieel akkoord gegeven in de zin van oud artikel 5.6.6, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

3.2. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter verleent op 3 mei 2021 de omgevingsvergunning. De tussenkomende partij tekent bestuurlijk beroep aan tegen deze vergunningsbeslissing. Bij besluit van 7 juli 2022 verklaart de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen het beroep gegrond en weigert zij de omgevingsvergunning.

3.3. De verzoekende partij stelt tegen de weigeringsbeslissing van de deputatie een beroep in bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb). Het bestreden arrest verklaart de exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep, die door de tussenkomende partij werd opgeworpen, gegrond, en verwerpt het beroep.

IV. Onderzoek van het middel tot nietigverklaring

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 149 en 159 van de Grondwet en van artikel 5.6.6, § 2, VCRO, zoals van toepassing vóór de opheffing ervan bij decreet van 26 mei 2023:

> "DOORDAT de Raad voor Vergunningsbetwistingen de wettigheid van het [principieel akkoord (hierna: PRIAK)] van 9 augustus 2018 heeft beoordeeld in het kader van de beoordeling van het belang van verzoekende partij bij een vernietigingsberoep tegen de weigeringsbeslissing van verwerende partij dd. 7 juli 2022; het bestreden arrest bij dit alles niet verduidelijkt op basis van welke rechtsgrond de Raad voor Vergunningsbetwistingen meende zulks te kunnen doen;
> EN DOORDAT de Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelt dat verwerende partij bij een gebeurlijke vernietiging van de weigeringsbeslissing de aangevraagde omgevingsvergunning hoe dan ook moet weigeren, en m.a.w. over een gebonden bevoegdheid beschikt, omwille van de vastgestelde onwettigheid van het PRIAK van 9 augustus 2018; de Raad voor Vergunningsbetwistingen in het bestreden arrest tegelijk overweegt dat de aangevraagde omgevingsvergunning eveneens kan worden verleend in de mate deze betrekking zou hebben op groepswoningbouw in de zin van artikel 5.1.1 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen […];
> TERWIJL, eerste onderdeel, de exceptie van onwettigheid op grond van artikel 159 van de Grondwet slechts kan worden ingeroepen tegen bestuurlijke rechtshandelingen; de weigeringsbeslissing van verwerende partij gestoeld was op het vermeend gebrek aan een geldige beslissing van de gemeenteraad omtrent de zaak der wegen; de weigeringsbeslissing niet haar rechtsgrond vindt in het PRIAK; het PRIAK op zichzelf geen rechtsgevolgen creëert en derhalve evenmin samen met de weigeringsbeslissing een complexe rechtshandeling vormt;
> De in artikel 159 van de Grondwet vervatte exceptie van onwettigheid niet in het leven is geroepen als een rechtstreeks vorderingsrecht; de exceptie van onwettigheid derhalve slechts kan worden ingewilligd in zoverre zij relevant is bij de beoordeling van de wettigheid van een administratieve rechtshandeling waarvoor de administratieve rechter werd gevat; het PRIAK overeenkomstig de vaste rechtspraak van [de Raad van State] en de Raad voor Vergunningsbetwistingen geen rechtstreeks nadelige rechtsgevolgen in het leven roept en aldus niet rechtstreeks kan worden bestreden met een annulatieberoep; de onwettigheid van een PRIAK op grond van artikel 159

van de Grondwet slechts kan worden vastgesteld in zoverre het PRIAK deel uitmaakt van een complexe administratieve rechtshandeling samen met de vergunningsbeslissing die erop is gesteund; de weigeringsbeslissing dd. 7 juli 2022 niet haar rechtsgrond vindt in het PRIAK; het PRIAK en de weigeringsbeslissing dd. 7 juli 2022 geen deel uitmaken van eenzelfde complexe administratieve rechtshandeling; in het kader van de bodemprocedure de wettigheid van het PRIAK niet kon worden beoordeeld door de Raad voor Vergunningsbetwistingen;

TERWIJL, tweede onderdeel, een orgaan van actief bestuur (zoals verwerende partij i.c.) in principe geen toepassing mag maken van artikel 159 van de Grondwet om een administratieve rechtshandeling buiten toepassing te verklaren; op voormeld principe een aantal uitzonderingen bestaan waaronder de leer van de onbestaande rechtshandeling; uit een arrest waarin de Raad voor Vergunningsbetwistingen zich uitspreekt over de onwettigheid van een bestuurshandeling evenwel niet automatisch volgt dat deze handeling dermate onwettig is dat zij door het vergunningverlenend bestuur voor onbestaande zou mogen, laat staan moeten, worden gehouden; het bestreden arrest ten onrechte overweegt dat de bevoegdheid in hoofde van de verwerende partij gebonden zou zijn omwille van de door de Raad vastgestelde onwettigheid van het PRIAK; het bestreden arrest tegelijk evenwel overweegt dat er, behalve het PRIAK, ook een andere mogelijkheid is opdat een omgevingsvergunning zou worden afgeleverd voor de ontwikkeling van een woonuitbreidingsgebied; een gebonden bevoegdheid nochtans veronderstelt dat het vergunningverlenend bestuur over geen enkele beleidsvrijheid of appreciatiemarge (meer) beschikt; het bestreden arrest evenmin toelicht dat het PRIAK dusdanig onwettig zou zijn dat het voor onbestaande zou moeten worden gehouden;

TERWIJL, derde onderdeel, de rechterlijke motiveringsplicht is geschonden indien er geen motivering voorligt of indien de rechterlijke uitspraak gebaseerd is op tegenstrijdige motieven; het bestreden arrest geen motivering bevat omtrent de rechtsgrond op basis waarvan de Raad voor Vergunningsbetwistingen meende te kunnen overgaan tot het definitief buiten toepassing verklaren van het PRIAK zodanig dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen in algemene termen kon besluiten dat verwerende partij in het kader van een toekomstige vergunningverlening over een gebonden bevoegdheid zou beschikken; de wijze van motivering leunt aan bij een *de facto* vernietiging van het PRIAK niettegenstaande de Raad voor Vergunningsbetwistingen daartoe over geen enkele bevoegdheid beschikt; bij gebrek aan enige motivering omtrent de rechtsgrond, er is van uit te gaan dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen zich (weliswaar ten onrechte) heeft beroepen op artikel 159 van de Grondwet; het bestreden arrest op tegenstrijdige wijze oordeelt dat de bevoegdheid in hoofde van de verwerende partij gebonden zou zijn omwille van de door de Raad vastgestelde onwettigheid van het PRIAK, hoewel zij tegelijk overweegt dat er, behalve het PRIAK, ook een andere mogelijkheid is opdat een omgevingsvergunning zou worden afgeleverd voor de ontwikkeling van een woonuitbreidingsgebied;

ZODAT het bestreden arrest de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen schendt."

Beoordeling

5. Het bestreden arrest oordeelt dat de door de tussenkomende partij opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid wegens gebrek aan belang, gegrond is, op grond van volgende motieven:

"1.
Artikel 105, § 2, eerste lid Omgevingsvergunningsdecreet duidt de personen aan die een jurisdictioneel beroep kunnen instellen tegen een in laatste aanleg genomen beslissing betreffende een omgevingsvergunning. Daartoe behoort de vergunningsaanvrager.
Met de bestreden beslissing wordt de aanvraag van de verzoekende partij niet vergund. Uit de aanduiding in artikel 105, § 2, eerste lid, 1° Omgevingsvergunningsdecreet volgt evenwel niet dat de verzoekende partij als vergunningsaanvrager onvoorwaardelijk en op onweerlegbare wijze beschikt over het rechtens vereiste belang bij het beroep. Een vernietiging moet de verzoekende partij uitzicht bieden op de vergunning die haar met de bestreden beslissing wordt onthouden. Als de vernietiging het nagestreefde voordeel niet kan opleveren, ontbeert de verzoekende partij het belang bij het beroep.
Een perspectief van de vergunningsaanvrager op de nagestreefde vergunning is onbestaande indien op de verwerende partij de gebonden bevoegdheid rust om de vergunning te weigeren op basis van andere motieven dan de in de bestreden ongunstige beslissing gehanteerde weigeringsmotieven. In dat geval strekt de vernietiging van die ongunstige beslissing de vergunningsaanvrager niet tot voordeel.
2.
De tussenkomende partij werpt in haar schriftelijke uiteenzetting op dat de verwerende partij - in geval van een eventuele vernietiging van de bestreden beslissing door de Raad - een gebonden bevoegdheid zou hebben om de door de verzoekende partij aangevraagde vergunning te weigeren bij gebrek aan wettige grondslag omdat het PRIAK volgens de tussenkomende partij onwettig is.
De tussenkomende partij vraagt met andere woorden dat de Raad de wettigheid van het PRIAK onderzoekt. Blijkt uit dat onderzoek dat het PRIAK effectief onwettig is, leidt dit tot de vaststelling dat de verwerende partij na een eventuele vernietiging van de bestreden beslissing de gevraagde vergunning zal moeten weigeren, aangezien de Raad de onwettigheid van het PRIAK heeft vastgesteld en - zoals hierna zal blijken - het PRIAK de noodzakelijke rechtsgrond voor de gevraagde vergunning vormt. In dat geval

kan de verzoekende partij bijgevolg geen voordeel halen uit een vernietiging van de bestreden beslissing, hetgeen dan inhoudt dat ze geen belang heeft bij haar vordering.
De Raad onderzoekt om die reden de wettigheid van het PRIAK.
3.1.
[…]
3.7.
Uit het voorgaande volgt dat de verwerende partij in het PRIAK geenszins op zorgvuldige en redelijke wijze heeft beoordeeld of de vooropgestelde ontwikkeling van 319 wooneenheden in het woonuitbreidingsgebied '*ingepast kan worden in het lokaal woonbeleid, zoals vormgegeven in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en desgevallend in andere openbare beleidsdocumenten'*, zoals vereist door artikel 5.6.6, § 2, tweede lid VCRO (voor de opheffing ervan door het decreet van 26 mei 2023). Het principieel akkoord moet dan ook als onwettig worden beschouwd. Artikel 5.6.6, § 2 VCRO (voor de opheffing ervan door het decreet van 26 mei 2023) vormt een uitzondering op de normale benuttingsmogelijkheden van woonuitbreidingsgebied en moet daarom restrictief worden geïnterpreteerd.
Dat de gemeenteraad een gunstig advies verleende, doet niet anders besluiten. Het advies van de gemeenteraad is op basis van artikel 5.6.6, § 2, tweede lid VCRO (voor de opheffing ervan door het decreet van 26 mei 2023) slechts bindend in zoverre het negatief is.
4.
Zoals blijkt uit het administratief dossier zijn de percelen die het voorwerp vormen van de aanvraag en gelegen zijn in woonuitbreidingsgebied niet geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan. Uit het administratief dossier blijkt niet en de verzoekende partij voert niet aan dat het aangevraagde moet worden beschouwd als een groepswoningbouwproject dat rechtstreeks vergunbaar is op grond van artikel 5.1.1 Inrichtingsbesluit. De verzoekende partij baseert zich voor de rechtsgrond van haar aanvraag enkel en alleen op het PRIAK.
Nu de onwettigheid van het PRIAK is vastgesteld, kan de verwerende partij na een vernietiging van de bestreden beslissing enkel en alleen de aanvraag weigeren. Haar bevoegdheid is volledig gebonden. Daaruit volgt dat een vernietiging van de bestreden beslissing de verzoekende partij geen enkel perspectief biedt op de afgifte van de aangevraagde vergunning."

6. Het middel komt niet op tegen de beoordeling van het bestreden arrest dat de verzoekende partij, als vergunningsaanvrager, slechts op ontvankelijke wijze bij de RvVb een beroep kan instellen tegen een weigeringsbeslissing wanneer de vernietiging haar een uitzicht biedt op de vergunning die haar met de bestreden beslissing wordt onthouden, en dat dit perspectief onbestaande is indien op de verwerende partij de gebonden

bevoegdheid rust om de vergunning te weigeren op basis van andere motieven dan de in de bestreden beslissing gehanteerde weigeringsmotieven.

7. Artikel 5.6.6, § 2, VCRO, zoals van toepassing vóór de opheffing ervan bij decreet van 26 mei 2023, luidt:

> "Buiten de gevallen, vermeld in § 1, en onverminderd de gevallen, toegelaten bij artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, kan een omgevingsvergunning voor het bouwen van woningen of voor het verkavelen van gronden in woonuitbreidingsgebied eerst worden afgeleverd, indien de aanvrager beschikt over een principieel akkoord van de deputatie. […]"

In de gevallen waarin het in deze bepaling bedoelde principieel akkoord een noodzakelijke voorwaarde is voor het verkrijgen van een omgevingsvergunning, maakt dat principieel akkoord deel uit van de complexe administratieve rechtshandeling die leidt tot het verlenen van de omgevingsvergunning. De onwettigheid van het principieel akkoord leidt in dat geval tot de onwettigheid van de omgevingsvergunning die zou worden verleend voor het project waarvoor het principieel akkoord werd gegeven.

8. Het bestreden arrest onderzoekt de wettigheid van het principieel akkoord in het kader van het onderzoek naar de vraag of op de verwerende partij de gebonden bevoegdheid rust om de vergunning te weigeren op grond van andere motieven dan de in de bestreden beslissing gehanteerde weigeringsmotieven. De RvVb onderzoekt deze vraag in het kader van zijn bevoegdheid om de ontvankelijkheid van het vernietigingsberoep te beoordelen, zonder toepassing te maken van de op artikel 159 van de Grondwet gesteunde exceptie van onwettigheid. In zoverre de verzoekende partij in elk van de drie onderdelen van het middel ervan uitgaat dat de RvVb artikel 159 van de Grondwet in zijn beoordeling betrekt, berust haar kritiek op een verkeerde lezing van het arrest.

9. Bij het onderzoek van de vraag of op de verwerende partij de gebonden bevoegdheid rust om de vergunning te weigeren op grond van andere motieven dan de in de bestreden beslissing gehanteerde weigeringsmotieven, beoordeelt de RvVb niet de wettigheid van de bestreden weigeringsbeslissing, maar de wettigheid van een hypothetische beslissing om de vergunning te verlenen. In zoverre de verzoekende partij in het eerste onderdeel van het middel aanvoert dat het bestreden arrest overgaat tot de beoordeling van de wettigheid van het principieel akkoord in het kader van een onderzoek van de wettigheid van de bestreden weigeringsbeslissing, mist haar kritiek feitelijke grondslag.

10. Bij het onderzoek van de vraag of op de verwerende partij de gebonden bevoegdheid rust om de vergunning te weigeren op grond van andere motieven dan de in de bestreden beslissing gehanteerde weigeringsmotieven, onderzoekt de RvVb de hypothetische situatie waarin de omgevingsvergunning wordt verleend, en stelt daarbij vast dat elke beslissing tot het verlenen van de vergunning onwettig zou zijn omwille van de onwettigheid van het principieel akkoord waarop de aanvraag wordt gesteund. De gebonden bevoegdheid om de aangevraagde vergunning te weigeren, volgt in deze redenering uit het gezag van gewijsde van de rechterlijke beslissing waarin de onwettigheid wordt vastgesteld, en waarop de RvVb in het kader van het onderzoek van de wettigheid van de hypothetische beslissing tot het verlenen van de vergunning vooruitloopt nu hij dezelfde rechter is die hetzelfde wettigheidsvraagstuk beoordeelt in de hypothese van een beroep tegen die beslissing.

In zoverre de verzoekende partij in het tweede onderdeel van het middel ervan uitgaat dat de gebonden bevoegdheid tot het weigeren van de vergunning volgens het bestreden arrest volgt uit een verplichting van een orgaan van actief bestuur om zelf toepassing te maken van artikel 159 van de Grondwet om een administratieve handeling buiten toepassing te verklaren, berust haar uiteenzetting op een verkeerd begrip van het bestreden arrest en kan haar kritiek niet tot cassatie leiden.

11. De in artikel 149 van de Grondwet 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. 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. 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.

De rechterlijke motiveringsplicht vereist niet dat de rechter de rechtsgronden zou vermelden die het hem naar zijn mening mogelijk maken een bepaalde redenering te volgen. In zoverre de verzoekende partij in het derde onderdeel van het middel uitgaat van een andere rechtsopvatting, faalt haar kritiek naar recht.

12. In zoverre de verzoekende partij in het tweede en het derde onderdeel van het middel aanvoert dat het bestreden arrest heeft overwogen dat de omgevingsvergunning aan de verzoekende partij ook zonder rekening te houden met het principieel akkoord zou kunnen worden afgeleverd, mist deze bewering feitelijke grondslag.

Het bestreden arrest stelt immers vast:

> “Zoals blijkt uit het administratief dossier zijn de percelen die het voorwerp vormen van de aanvraag en gelegen zijn in woonuitbreidingsgebied niet geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan. Uit het administratief dossier blijkt niet en de verzoekende partij voert niet aan dat het aangevraagde moet worden beschouwd als een groepswoningbouwproject dat rechtstreeks

vergunbaar is op grond van artikel 5.1.1 Inrichtingsbesluit. De verzoekende partij baseert zich voor de rechtsgrond van haar aanvraag enkel en alleen op het [principieel akkoord].”

Het is niet tegenstrijdig enerzijds vast te stellen dat de verzoekende partij zich voor de rechtsgrond van haar aanvraag enkel en alleen baseert op het principieel akkoord, en anderzijds te oordelen dat - gelet op de onwettigheid van het akkoord - de verwerende partij de gebonden bevoegdheid heeft tot weigering van de aanvraag. De in het derde onderdeel van het middel aangevoerde tegenstrijdigheid tussen de motieven, mist aldus feitelijke grondslag.

13. Het enige middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt 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 24 euro.
De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op twintig februari tweeduizend vijfentwintig, 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**