

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 262.557 van 6 maart 2025
in de zaak A. 239.702/VII-42.150**

In zake : 1. R.M.
 2. de BV M.V.N.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Erika Rentmeesters en Charlotte Dupon
 kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
 Vijfstraten 57
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de LEIDEND AMBTENAAR VAN HET
AGENTSCHAP VOOR NATUUR EN BOS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Bart Bronders
kantoor houdend te 8400 Oostende
Zandvoordestraat 444, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 31 juli 2023, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2223-1006 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen van 22 juni 2023 in de zaak 2122-RvVb-1001-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van
20 oktober 2023.

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft op 15 februari 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’ (hierna: cassatieprocedurebesluit).

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 februari 2025.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Eerste verzoeker, die in persoon verschijnt, advocaat Erika Rentmeesters, die verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Angelique Van de Meirssche, die *loco* advocaat Bart Bronders verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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 verzoekende partijen vragen een omgevingsvergunning voor het renoveren van een restaurant. De aanvraag wordt geweigerd door het college

van burgemeester en schepenen van Waasmunster na een ongunstig advies van het Agentschap voor Natuur en Bos (hierna: ANB).

3.2. Tegen de weigeringsbeslissing tekenen de verzoekende partijen bestuurlijk beroep aan. Tijdens de beroepsprocedure verleent ANB opnieuw een ongunstig advies. Met een beslissing van 7 juli 2022 verklaart de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen het beroep gegrond, en verleent de vergunning.

3.3. Na beroep van de verwerende partij vernietigt het bestreden arrest de vergunningsbeslissing van 7 juli 2022.

IV. Onderzoek van het cassatiemiddel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partijen voeren in een enig middel de schending aan van artikel 149 van de Grondwet, van artikel 4.3.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), en van de artikelen 16, 26*bis* en 36*ter*, § 4, van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: natuurdecreet).

5. De verzoekende partijen wijzen er vooreerst op dat het bestreden arrest oordeelt dat ANB “op goede gronden” besluit dat er in voorliggend dossier geen zekerheid voorhanden is dat er door de aanvraag geen schadelijke gevolgen zijn voor de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone waarbij het project gelegen is, zodat er een schending voorhanden is van een direct werkende norm. Deze beoordeling is volgens de verzoekende partijen tegenstrijdig met de vaststelling dat het advies van ANB gestaafd is op onjuiste gronden, zoals door de deputatie werd aangekaart in de motivering van de weigeringsbeslissing.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) ontkent in het bestreden arrest niet de door de deputatie gemaakte vaststellingen dat:

- ANB eraan voorbijgaat dat de aanvraag een zaak betreft die reeds vele jaren bestaat;
- ANB verkeerdelijk stelt dat het profiel van de aanvraag verschilt van de vorige uitbating;
- de aannames van ANB inzake mobiliteit en kruisend verkeer onjuist zijn;
- de aanvraag volgens het gewestplan in bestemming valleigebied ligt en niet in natuureservaat zoals verkeerdelijk door ANB werd voorgesteld.

Niettegenstaande deze onbetwiste gegevens komt de RvVb toch tot de conclusie dat ANB een zorgvuldige en juiste beoordeling heeft gemaakt. Het bestreden arrest bevat aldus tegenstrijdige motieven zodat het de jurisdictionele motiveringsplicht schendt.

6. Vervolgens zetten de verzoekende partijen uiteen dat de RvVb artikel 4.3.3 VCRO verkeerd toepast, door in zijn analyse te negeren dat de gebonden bevoegdheid tot weigering van de aanvraag enkel speelt wanneer het advies zelf zorgvuldig is, zowel inhoudelijk als met betrekking tot de totstandkoming ervan. Dit betekent onder meer dat het advies zelf afdoende gemotiveerd moet zijn, de direct werkende normen moet vermelden die van toepassing zijn, en de strijdigheid van de aanvraag met deze normen afdoende moet motiveren. Het bestreden arrest doet de elementen waaruit blijkt dat het advies van ANB op foute gronden werd gebaseerd, ten onrechte af als irrelevant. Gezien deze foute gronden had de deputatie geen gebonden bevoegdheid in de zin van artikel 4.3.3 VCRO en kon zij op gemotiveerde wijze voorbijgaan aan het ongunstige advies van ANB. De RvVb kon dan ook onmogelijk zonder schending van artikel 4.3.3 VCRO op basis van de voorliggende gegevens concluderen dat “los van de vraag of de beoordeling van het ANB foutief is”, de deputatie enkel een gebonden bevoegdheid had om de aanvraag te weigeren, tenzij zij op gemotiveerde wijze de vastgestelde strijdigheid met artikel 36ter van het natuurdecreet kon remediëren door het opleggen van voorwaarden.

Beoordeling

7. Luidens artikel 3, § 2, 9°, van het cassatieprocedurebesluit moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de cassatiemiddelen bevatten”. Onder “cassatiemiddel” moet een voldoende duidelijke omschrijving van de door het bestreden arrest geschonden rechtsregel of rechtsbeginsel worden begrepen. Onder “uiteenzetting” van het cassatiemiddel moet worden begrepen de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden uitspraak worden miskend.

In het middel wordt niet uiteengezet hoe het bestreden arrest een schending zou inhouden van de artikelen 16, 26*bis* of 36*ter*, § 4, van het natuurdecreet. Het middel is in zoverre niet ontvankelijk.

8. Artikel 4.3.3 VCRO luidt:

“Indien uit de verplicht in te winnen adviezen blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, of indien dergelijke strijdigheid manifest reeds uit het aanvraagdossier blijkt, wordt de vergunning geweigerd of worden in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving.
Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder ‘direct werkende normen’ verstaan: supranationale, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is.”

Geplaatst voor een verplicht ingewonnen advies waaruit blijkt dat de aanvraag in strijd is met een direct werkende norm binnen een ander beleidsveld dan de ruimtelijke ordening, komt het de vergunningverlenende overheid bijgevolg niet toe haar eigen beoordeling in de plaats van die van de adviesinstantie te stellen en finaal zelf te beoordelen of er wel van een strijdigheid sprake is. Voor zover daaruit de strijdigheid met een direct werkende norm blijkt, is het advies bindend en verplicht het tot weigering, tenzij de strijdigheid via voorwaarden op gemotiveerde wijze geremedieerd wordt.

9. Het bestreden arrest stelt vast en oordeelt dat:

- het niet wordt betwist dat het advies van ANB van 4 februari 2022 een verplicht in te winnen advies is;
- dit advies van ANB vaststelt dat het aangevraagde strijdig is met een direct werkende norm binnen een ander beleidsveld dan de ruimtelijke ordening, namelijk artikel 36ter, § 4, van het natuurdecreet;
- dit advies van ANB op basis van een zorgvuldige en juiste beoordeling vaststelt dat in voorliggend dossier geen zekerheid voorligt dat de aanvraag geen betekenisvolle aantasting zal veroorzaken van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone in de zin van artikel 36ter, § 4, van het natuurdecreet;
- met de bestreden beslissing geen voorwaarden worden opgelegd die deze onzekerheid wegnemen.

De RvVb miskent niet de draagwijdte van artikel 4.3.3 VCRO wanneer hij oordeelt dat de vergunningverlenende overheid in deze omstandigheden een gebonden bevoegdheid heeft om de aanvraag te weigeren.

10. In zoverre de verzoekende partijen aanvoeren dat het bestreden arrest zou hebben geoordeeld dat de deputatie een gebonden bevoegdheid heeft om de aanvraag te weigeren “los van de vraag of de beoordeling van het ANB foutief is”, mist hun kritiek feitelijke grondslag. Het bestreden arrest onderzoekt immers uitgebreid de argumenten van de verzoekende partijen waarin zij aanvoerden dat de deputatie terecht kon vaststellen dat het advies van ANB gebaseerd was op verkeerde uitgangspunten en dus foutief was, en besluit na dat onderzoek dat niet wordt aangetoond dat ANB op onwettige wijze heeft besloten dat het aangevraagde strijdig is met de direct werkende norm van artikel 36ter, § 4, van het natuurdecreet.

De in het bestreden arrest gebruikte zinsnede “los van de vraag of de beoordeling van het ANB foutief is” wordt door de verzoekende partijen uit haar context gehaald en heeft niet de draagwijdte die de verzoekende partijen eraan verlenen in de uiteenzetting van het middel. De volledige passage luidt immers:

“Los van de vraag of de beoordeling van het ANB foutief is wat betreft de aannames inzake mobiliteit en kruisend verkeer, en inzake het aanbod en uitbatingsperiode in vergelijking met de oorspronkelijke horeca-inrichting, wordt de [verwerende partij in cassatie] bijgetreden waar ze stelt dat in het advies van 4 februari 2022 op basis van wetenschappelijke gegevens wordt aangetoond dat de aanvraag een verstoringszone van 100 meter veroorzaakt [...], waardoor minstens 1,5 ha habitatrictlijngebied onderhevig zal zijn aan verstoring. Het aangevraagde project legt volgens het advies van 4 februari 2022 daarom een hypotheek op het halen van instandhoudingsdoelstellingen. Minstens blijkt dat er gereede twijfel bestaat over de in de passende beoordeling toegepaste verstoringszone en over de precieze schadelijke gevolgen die beschermde (doel)soorten in gevaar kunnen brengen.”

11. Als cassatierechter treedt de Raad van State niet in de beoordeling van de zaak zelf (artikel 14, § 2, RvS-wet). In zoverre het middel de Raad van State uitnodigt opnieuw te beoordelen of het advies van ANB tot stand is gekomen met de vereiste zorgvuldigheid en afdoende gemotiveerd is, is de kritiek van de verzoekende partij niet ontvankelijk.

12. 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.

Het bestreden arrest bevat uitdrukkelijke motieven ter verantwoording van het oordeel dat het advies van ANB op basis van een

zorgvuldige en juiste beoordeling vaststelt dat het aangevraagde strijdig is met een direct werkende norm, en besluit dat de deputatie “op basis van gebrekkige motieven is afgeweken” van dat advies. Daarbij duidt de RvVb ook aan waarom de aangevoerde onjuistheden in dat advies van ANB niet in de weg staan van de correctheid van het besluit ervan omdat zij zonder invloed zijn op de beoordeling omtrent de betekenisvolle aantasting van de natuurlijke kenmerken van een speciale beschermingszone. De kritiek dat het arrest tegenstrijdige motieven zou bevatten door enerzijds te beslissen dat het advies van ANB op goede gronden is gebaseerd, en anderzijds te erkennen dat het advies onjuistheden bevat, mist dan ook feitelijke grondslag.

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

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 400 euro, elk voor de helft, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zes maart tweeduizend vijftientig, 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