RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 263.415 van 26 mei 2025
in de zaak A. 241.500/VII-42.447

In zake : B.V.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Colin De Beir
kantoor houdend te 9500 Geraardsbergen
Pastorijstraat 19
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

R.V.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ali Heerman
kantoor houdend te 9700 Oudenaarde
Einestraat 34
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 21 maart 2024, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2324-0446 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 15 februari 2024 in de zaak 2223-RvVb-0514-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 14 juni 2024.

Verweerster heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft op 26 september 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).

Verzoekster heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 mei 2025.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip Stouthuysen, die *loco* advocaat Colin De Beir verschijnt voor verzoeker en advocaat Filip Redant, die *loco* advocaat Ali Heerman verschijnt voor verweerster, zijn 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 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3.1. Verzoeker vraagt een omgevingsvergunning voor de regularisatie van de bouw van een veestal, het kappen van vijf populieren, en het veranderen en verder exploiteren van een rundveehouderij op een terrein dat

volgens het gewestplan Oudenaarde gelegen is in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied met overdruk “vallei- of brongebied”.

3.2. Het college van burgemeester en schepenen van Kluisbergen verleent de omgevingsvergunning. De deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen verklaart op 5 december 2019 het beroep van verweerster tegen die beslissing ongegrond, en verleent de omgevingsvergunning. Na beroep van verweerster vernietigt de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) die deputatiebeslissing met een arrest van 25 maart 2021.

3.3. De administratieve procedure wordt hernomen. De deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen verklaart bij beslissing van 9 september 2021 het beroep ongegrond, en verleent de omgevingsvergunning. Na beroep van verweerster vernietigt de RvVb die deputatiebeslissing met een arrest van 27 oktober 2022.

3.4. De administratieve procedure wordt opnieuw hernomen. De deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen verklaart bij beslissing van 26 januari 2023 het beroep ongegrond, en verleent de omgevingsvergunning.

3.5. Met het bestreden arrest vernietigt de RvVb de deputatiebeslissing van 26 januari 2023, en stelt de RvVb zijn arrest in de plaats van de nieuw te nemen beslissing en weigert de omgevingsvergunning.

IV. Onderzoek van de middelen tot nietigverklaring

4. Het is gepast om eerst het tweede middel tot cassatie te onderzoeken.

A. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

5. Verzoeker voert de schending aan van de artikelen 11.4.1 en 15.4.6.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 ‘betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen’ (hierna: inrichtingsbesluit), van de artikelen 1.1.4 en 4.3.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van artikel 149 van de Grondwet en van “het aan de Raad toekomend marginaal toetsingsrecht”.

Het middel komt op tegen de beoordeling van het bestreden arrest dat de bestreden vergunningsbeslissing behept is met een motiveringsgebrek voor wat betreft de overeenstemming van het aangevraagde met de bestemming als landschappelijk waardevol agrarisch gebied met valleigebied als overdruk, nu de deputatie in gebreke blijft om nauwkeurig en afdoende te onderzoeken en te motiveren of de gevraagde handeling de landschappelijke waarde van het gebied niet schaadt, zodat de deputatie de artikelen 11.4.1 en 15.4.6.1 van het inrichtingsbesluit, artikel 1 ‘Vallei- of brongebieden’ van het koninklijk besluit tot vaststelling van het gewestplan Oudenaarde, het motiverings- en redelijkheidsbeginsel, evenals het gezag van gewijsde van het vernietigingsarrest van de RvVb van 27 oktober 2022 schendt.

Verzoeker zet uiteen dat de RvVb enkel bevoegd is om de wettigheid van de bestreden beslissing te toetsen, en zich niet in de plaats kan stellen van het oordeel van de vergunningverlenende overheid. De RvVb moet in de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht nagaan of de overheid haar appreciatiebevoegdheid wettig heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of ze die correct heeft beoordeeld, en of zij op grond daarvan niet kennelijk onredelijk heeft beslist. *In casu* ligt een uitgebreide formele

motivering voor vanwege de vergunningverlenende overheid met zes pagina's overwegingen nopens de verenigbaarheid van het gevraagde met de omgeving. De RvVb heeft zijn marginaal toetsingsrecht geschonden door diverse motieven van de vergunningverlenende overheid als irrelevant of niet duidelijk van de hand te doen. In tegenstelling tot wat de RvVb stelt, is de in de bestreden beslissing aangehaalde historiek van de zone tussen de Meersestraat en de Rijtgracht wel degelijk van belang nu het betrokken landschap op vandaag het resultaat is van de historische rechttrekking van de Scheldemeersen en bijhorende ruilverkaveling die destijds werd doorgevoerd en waarbij de aanwezige natuurwaarden werden teniet gedaan. De vergunningverlenende overheid heeft deze historiek terecht aangehaald teneinde het bestaande landschap te duiden en te motiveren waarom de aanvraag de landschappelijke waarde van het gebied niet zal aantasten, en zelfs zal verbeteren en herstellen door de aanplant van diverse kleine landschapselementen.

Ook het feit dat de RvVb letterlijk stelt dat er geen aanplant van een groenscherm is gebeurd en de dichtstbijzijnde beplanting zich op 400 m van de stal bevindt, is volgens verzoeker fout en gaat in tegen de feiten van het dossier nu er foto's worden voorgelegd en één en ander wordt bevestigd door een verslag van plaatsbezoek van de dienst Landbouw en Platteland van de provincie Oost-Vlaanderen. De RvVb wijst die motivering af en de beoordeling van de RvVb dat "geen enkel concreet element aannemelijk maakt wat precies de impact zal zijn van de beoogde bijkomende beplanting en het volstrekt onduidelijk is in welke zin die beplanting en de schaal enige invloed heeft op de verenigbaarheid van het gevraagde met de geldende gewestplanvoorschriften", tart de verbeelding. Het loutere feit dat de RvVb er een andere mening op nahoudt dan de deputatie, betekent niet dat kan besloten worden dat deze laatste op kennelijk onredelijke wijze of foutief tot de conclusie is gekomen dat het project verenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening.

Verzoeker besluit dat de RvVb zijn wettigheidstoezicht heeft geschonden door slechts selectief rekening te houden met bepaalde motieven van

de vergunningverlenende overheid. Er kan niet anders besloten worden dan dat de RvVb verkeerdelijk tot schending van de artikelen 11.4.1 en 15.4.6.1 van het inrichtingsbesluit heeft besloten.

Beoordeling

6. 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 op welke wijze het bestreden arrest een schending zou inhouden van de artikelen 1.1.4 en 4.3.1 VCRO of van artikel 149 van de Grondwet. Het middel is dan ook niet ontvankelijk in zoverre het de schending van deze bepalingen aanvoert.

“Het aan de Raad toekomend toetsingsrecht” is geen rechtsbeginsel waarvan de schending aangevoerd kan worden zonder de wettelijke grondslag te vermelden van de omvang van het rechterlijk toezicht die de bestuursrechter zou hebben overtreden. Het middel is ook niet ontvankelijk in zoverre het de schending aanvoert van “het aan de Raad toekomend toetsingsrecht”.

7. Met de aangevoerde schending van de artikelen 11.4.1 en 15.4.6.1 van het inrichtingsbesluit nodigt verzoeker de Raad van State uit om opnieuw te beoordelen of de deputatiebeslissing de verenigbaarheid van de aanvraag met deze bestemmingsvoorschriften voldoende heeft onderzocht. Als cassatierechter treedt de Raad van State echter niet in de beoordeling van de zaak

zelf (artikel 14, § 2, RvS-wet). Het middel is dan ook niet ontvankelijk in zoverre de schending van die bepalingen wordt aangevoerd.

8. Het middel is niet ontvankelijk.

B. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

9. Verzoeker voert de schending aan van artikel 37 van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna: DBRC).

Het middel komt op tegen de beslissing van de RvVb om zijn arrest in de plaats te stellen van de nieuw te nemen vergunningsbeslissing, en de omgevingsvergunning te weigeren, genomen op grond van volgende motieven:

> “In beginsel komt het de [deputatie van de provincieraad] toe om te beoordelen of de aanvraag verenigbaar is met de gewestplanbestemming agrarisch gebied met landschappelijke (of ‘bijzondere’) waarde (vallei- of brongebieden), in het bijzonder wat betreft het onderzoek of het aangevraagde in overeenstemming kan worden gebracht met de eisen ter vrijwaring van het landschap en dit landschap niet mag schaden, zoals voortvloeit uit de artikelen 11.4.1 en 15.4.6.1 van het inrichtingsbesluit. Bij de beoordeling beschikt ze in de regel over een appreciatiemarge.
> De bestreden beslissing is een herstelbeslissing na de vernietiging van de beslissing van 9 september 2021 van de [deputatie] met het al vermelde arrest van 27 oktober 2022 […]. Het vernietigingsmotief van een niet afdoende gemotiveerde beoordeling van het esthetisch criterium landschappelijk waardevol agrarisch gebied (gespecifieerd als vallei – of brongebied), lag eerder reeds mee aan de grondslag van de vernietiging van de vergunningsbeslissing van 5 december 2019 van de [RvVb] van 25 maart 2021 […]. Bovendien lag dit motief ook mede aan de grondslag van de vernietiging van de vorige (stedenbouwkundige) vergunningsaanvraag die de regularisatie van in essentie dezelfde stedenbouwkundige handelingen beoogde. Het gaat in het bijzonder om de arresten van 9 april 2019 […] en 30 mei 2017 […].

> De gegrondverklaring na tegenspraak van het eerste middel steunt op de beoordeling dat de bestreden beslissing opnieuw geen blijk geeft van een afdoende motivering waarom de aanvraag de door artikel 11.4.1 en 15.4.6.1 [i]nrichtingsbesluit verplicht gestelde esthetische toetsing doorstaat. Voorliggend arrest betreft het derde vernietigingsarrest van de [RvVb] in de [lopende] vergunningsprocedure. De [deputatie] heeft dus, zelfs na een tweede heronderzoek van de zaak, in het aanvraagdossier noch daarbuiten redenen kunnen vinden die een draagkrachtige grondslag bieden voor de conclusie dat de inrichting verenigbaar is met de gewestplanbestemming landschappelijk waardevol agrarisch gebied (gespecifieerd als vallei- of brongebied). De appreciatiebevoegdheid van de [deputatie] blijkt volledig te zijn opgebruikt, waaruit volgt dat haar bevoegdheid louter gebonden is.
> Er bestaat grond om het arrest in de plaats te stellen van de beslissing van de [deputatie] over het bestuurlijk beroep van de [verwerende partij in cassatie] tegen de vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van 5 juni 2019."

Verzoeker laat gelden dat artikel 37 DBRC voorziet in een beperkte bevoegdheid tot indeplaatsstelling van de RvVb wanneer de nieuw te nemen beslissing het gevolg is van een zuiver gebonden bevoegdheid van het bestuur, wat betekent dat het bestuur over geen enkele beleidsvrijheid of appreciatiemarge (meer) beschikt bij het nemen van de beslissing.

Volgens verzoeker is de deputatie erin geslaagd om het aangevraagde op passende en zorgvuldige wijze te onderzoeken en te oordelen met betrekking tot de eerder vastgestelde gebreken van de project-MER-plicht en de watertoets, en kan de omstandigheid dat er nog geen degelijke en afdoende beoordeling voorligt voor wat de overeenstemming betreft met de gewestplanbestemming geen argument vormen om te oordelen dat de appreciatiebevoegdheid volledig is opgebruikt. Het is niet omdat de vergunningverlenende overheid haar beslissing tot afgifte van de vergunning verschillende malen vernietigd ziet door motiveringsgebreken, dat zij plots over een gebonden bevoegdheid zou beschikken.

De in artikel 37, § 2, laatste lid, DBRC voorziene mogelijkheid om de indeplaatsstelling aan te wenden in gevallen van *a posteriori* of naderhand

gebonden bevoegdheid, moet zeer restrictief worden opgevat. Een louter numerieke vaststelling dat er zelfs na een tweede heronderzoek van de zaak geen draagkrachtige redenen kunnen gevonden worden, vormt volgens verzoeker geen afdoende argument om te besluiten dat de bevoegdheid van het bestuur gebonden is geworden.

Beoordeling

10. Artikel 37 DBRC luidt:

> "§ 1. Als de verwerende partij na een gehele of gedeeltelijke vernietiging gehouden is een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen, beveelt een Vlaams bestuursrechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, a) en b), de verwerende partij om met inachtneming van de overwegingen die in zijn uitspraak zijn opgenomen, een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen. Het kan daarbij de volgende voorwaarden opleggen:
> 1° welbepaalde rechtsregels of rechtsbeginselen worden bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing betrokken;
> 2° welbepaalde procedurele handelingen worden vóór de nieuwe beslissing gesteld;
> 3° welbepaalde onregelmatige motieven of kennelijk onredelijke motieven worden niet bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing betrokken.
> Een Vlaams bestuursrechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, a) en b), verbindt aan het bevel, opgelegd in het eerste lid, een ordetermijn voor de uitvoering ervan.
> De ordetermijn, vermeld in het tweede lid, wordt geschorst zolang een cassatieberoep, gericht tegen het arrest van het Vlaams bestuursrechtscollege dat dit bevel bevat, aanhangig is bij de Raad van State.
> § 2. Het Vlaams bestuursrechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, b), kan, als de nieuw te nemen beslissing, bevolen conform paragraaf 1, eerste lid, het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing.
> Onder het geval, vermeld in het eerste lid, worden ook de gevallen van feitelijke of naderhand gebonden bevoegdheid verstaan die volgen uit de toepassing van de regelgeving in het licht van de concrete gegevens en omstandigheden van het dossier.

11. De RvVb stelt met toepassing van artikel 37, § 2, DBRC het bestreden arrest in de plaats van de te nemen beslissing. Hij stelt daartoe vast dat

de deputatie zich bevindt in een geval van “feitelijke of naderhand gebonden bevoegdheid” in de zin van artikel 37, § 2, tweede lid, DBRC.

Met de gevallen van “feitelijke of naderhand gebonden bevoegdheid” heeft de decreetgever gevallen geviseerd “waarbij de oorspronkelijk discretionaire bevoegdheid door de concrete omstandigheden is verdampt/versmald, opgebruikt”:

> “De vernietiging van de eerste beslissing of de daaropvolgende herstelbeslissingen kan uitwijzen dat motieven die de bestreden beslissing kunnen verantwoorden, zonder meer niet bestaan. Uiteindelijk rest er dan geen keuzemogelijkheid meer, maar wel nog een rechtsplicht voor de overheid. In welke mate de overheid naar aanleiding van een injunctie hiertoe meerdere kansen moet krijgen om een gedegen uitspraak te doen voor zij haar beoordelingsvrijheid helemaal heeft verbeurd, hangt af van de concrete omstandigheden van de zaak.”
> (*Parl.St.* Vl. Parl. 2020-21, nr. 699/1, 13-14)

12. Als cassatierechter is de Raad van State niet bevoegd om opnieuw de feitelijke omstandigheden van de zaak te beoordelen (artikel 14, § 2, RvS-wet). Wel kan de Raad van State onderzoeken of de RvVb het wettelijk begrip “feitelijke of naderhand gebonden bevoegdheid” heeft miskend door aan de vastgestelde feiten het gevolg te verbinden dat de vergunningverlenende overheid haar appreciatiebevoegdheid heeft verloren.

De RvVb oordeelt dat uit de vergunningsbeslissing “de motieven [moeten] blijken waarom de aanvraag al dan niet de schoonheidswaarde van het landschap in het gedrang brengt en waarom de constructies verenigbaar zijn met de schoonheidswaarde van het landschappelijk waardevol agrarisch gebied” en dat die motieven niet blijken uit de bestreden vergunningsbeslissing.

Daarbij stelt de RvVb vast dat de bestreden vergunningsbeslissing een herstelbeslissing is nadat een eerdere vergunningsbeslissing werd vernietigd, en dat de deputatie in de bestreden

beslissing “opnieuw in grote lijnen voorbij gaat aan de overwegingen van het voorafgaand vernietigingsarrest” en “[h]oewel anders geformuleerd […] de essentie van de motieven van haar eerdere, door de [RvVb] vernietigde, beslissing [herneemt]”.

Het bestreden arrest stelt vervolgens ook vast dat het vernietigingsmotief van een niet afdoende gemotiveerde beoordeling van het esthetisch criterium eerder reeds mee aan de grondslag lag van de vernietiging van twee eerdere vergunningsbeslissingen met betrekking tot dezelfde aanvraag, alsook van een daaraan voorafgaande aanvraag die de regularisatie van in essentie dezelfde stedenbouwkundige handelingen beoogde.

De RvVb miskent niet de draagwijdte van het wettelijk begrip “feitelijke of naderhand gebonden bevoegdheid” wanneer hij uit deze feitelijke omstandigheden afleidt dat de appreciatiebevoegdheid van de deputatie “volledig [blijkt] te zijn opgebruikt, waaruit volgt dat haar bevoegdheid louter gebonden is”.

13. In zoverre het ontvankelijk is, is het middel 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, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan verweerster.

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

Peter Sourbron,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,

bijgestaan door

Bart Tettelin,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Bart Tettelin	**Peter Sourbron**