RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 263.683 van 23 juni 2025
in de zaak A. 241.482/VII-42.445

In zake : de NV HERSELINVEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas Ryckalts en Bruno Lenssens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolvengracht 38, bus 2
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE ANTWERPEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 15 maart 2024, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2324-0433 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 8 februari 2024 in de zaak 2324-RvVb-0051-A.

II. Verloop van de rechtspleging

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

De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft op 13 november 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 partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 juni 2025.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bruno Lenssens, die verschijnt voor de verzoekende partij, is 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 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3.1. De verzoekende partij vraagt een omgevingsvergunning voor de ontwikkeling van een binnengebied met 20 woonentiteiten. Het college van burgemeester en schepenen van Laakdal weigert de aanvraag.

3.2. De verzoekende partij stelt bestuurlijk beroep in. Het beroep wordt op 7 april 2023 ontvankelijk en volledig verklaard. Op 5 juli 2023 adviseert de provinciale omgevingsvergunningscommissie om het beroep niet in te willigen en de omgevingsvergunning te weigeren. De verzoekende partij dient op 7 juli 2023 een verzoek in om de beslissingstermijn te verlengen. Bij besluit van 13 juli

2023 verklaart de deputatie van de provincieraad van Antwerpen het beroep ongegrond, en weigert zij de omgevingsvergunning.

3.3. Het bestreden arrest verwerpt het beroep van de verzoekende partij tot vernietiging van het deputatiebesluit van 13 juli 2023.

IV. Onderzoek van het eerste onderdeel van het eerste middel tot cassatie

Uiteenzetting van het middelonderdeel

4. De verzoekende partij voert in het eerste middel de schending aan van artikel 66, § 2/1, van het decreet van 25 april 2014 'betreffende de omgevingsvergunning' (hierna: omgevingsvergunningsdecreet), artikel 149 van de Grondwet, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen' (hierna: motiveringswet), het "formeel motiveringsbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur", artikel 33 van de Grondwet en het algemeen rechtsbeginsel van de scheiding der machten.

5. Het middel komt op tegen de beslissing van het bestreden arrest tot verwerping van het annulatiemiddel waarin de verzoekende partij de schending had aangevoerd van onder meer artikel 66, § 2/1, van het omgevingsvergunningsdecreet, de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Het bestreden arrest gebruikt daartoe volgende motieven:

> "Uit het administratief dossier blijkt dat de verzoekende partij een gemotiveerd verzoek tot verlenging van de beslissingstermijn in de zin van artikel 66, § 2/1 Omgevingsvergunningsdecreet heeft ingediend op 7 juli 2023. Uit het administratief dossier blijkt dat de verwerende partij via het Omgevingsloket niet heeft geantwoord op dit verzoek. Het verzoek werd niet uitdrukkelijk aanvaard of geweigerd. Uit het feit dat de verwerende partij op 13 juli 2023 is overgegaan tot het nemen van een beslissing over de aanvraag valt afdoende af te leiden dat de verwerende partij niet is ingegaan op het verzoek tot verlenging van de beslissingstermijn.

[…]
Uit de tekst van artikel 66, §2/1 van het Omgevingsvergunningsdecreet volgt dat de verwerende partij haar termijn om te beslissen kan verlengen na gemotiveerd verzoek van de aanvrager. Dergelijke verlenging geschiedt niet van rechtswege. De bevoegde overheid beschikt dus over een discretionaire bevoegdheid en is niet verplicht dit verzoek in te willigen.
Uit artikel 66, §2/1 van het Omgevingsvergunningsdecreet noch uit de voorbereidende werken blijkt dat de verwerende partij in de bestreden beslissing moet aangeven waarom ze het verzoek tot termijnverlenging van de aanvrager al dan niet inwilligt.
[…] De [Raad voor Vergunningsbetwistingen stelt bovendien vast dat uit het ongunstig advies van de [provinciale omgevingsvergunningscommissie], zoals uiteindelijk ook overgenomen door de bestreden beslissing, diverse weigeringsmotieven blijken. […]
Het betreft een omvangrijke lijst aan weigeringsmotieven. Daartegenover is het gemotiveerd verzoek tot verlenging van de beslissingstermijn eerder vaag en algemeen over hoe de verzoekende partij meent alle voormelde weigeringsmotieven te kunnen verhelpen. […] Het komt de [Raad voor Vergunningsbetwistingen] in dergelijke omstandigheden niet kennelijk onredelijk voor dat de verwerende partij beslist over de aanvraag zonder een termijnverlenging toe te staan en niet nader gedefinieerde wijzigingen aan de aanvraag af te wachten.
De vraag kan overigens gesteld worden in hoeverre deze kritieken en weigeringsmotieven niet een dermate verregaande aanpassing van de aanvraag vereisen dat het niet meer als een loutere wijziging kan beschouwd worden, maar een nieuwe aanvraag."

6. De verzoekende partij formuleert hiertegen volgende grieven in het eerste onderdeel van het middel:

"De artikelen 2 en 3 van de wet [van] 29 juli 1991 verplichten de administratieve overheid ertoe in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de bestreden beslissing ten gronde liggen en dit op afdoende wijze, hetgeen betekent dat de motivering in rechte en in feite evenredig moet zijn aan het gewicht van de genomen beslissing[…].
[…]
Het mag dan wel zo zijn dat een verzoek tot termijnverlenging overeenkomstig artikel 66, §2/1 [van het omgevingsvergunningsdecreet] niet aan bijzondere vormvereisten is verbonden en dat de parlementaire voorbereiding aangeeft dat de beslissing van de vergunningverlenende overheid aangaande het verzoek tot termijnverlenging niet aan een bijzondere motiveringsverplichting verbonden is, dit geeft geen vrijgeleide tot het zondermeer negeren van een verzoek overeenkomstig artikel 66 §2/1 [van het omgevingsvergunningsdecreet] en hier naar te verwijzen in de uiteindelijke beslissing. Het is voor de verzoekende partij op heden zelf onduidelijk of de vergunningverlenende overheid het dossier wel zorgvuldig

heeft opgevolgd. Nergens, zoals de Raad voor Vergunningsbetwistingen ook moest toegeven, in het administratief dossier van de vergunningverlenende overheid is enige melding gemaakt van het verzoek tot termijnverlenging, dat nochtans wel behoorlijk aan de vergunningverlenende overheid werd overgemaakt. Ook dit laatste moest de Raad voor Vergunningsbetwistingen overigens erkennen.

[…]

De Raad voor Vergunningsbetwistingen meent dat de vergunningverlenende overheid ingevolge haar ruime discretionaire beoordelingsbevoegdheid een zeer ruime beslissingsvrijheid heeft. Enige vorm van motivering zou dan ook niet nodig zijn volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dit staat haaks op eerdere rechtspraak van [de Raad van State] en van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. [De Raad van State] oordeelde immers reeds meermaals dat bij een discretionaire bevoegdheid de omvang van de motivatieplicht evenredig is met de omvang van de beleidsvrijheid waarover de overheid beschikt. Hoe groter de discretionaire bevoegdheid van het bestuur, hoe strenger de motivatieplicht[…].

Anders gesteld, wanneer de overheid over een discretionaire bevoegdheid beschikt, met name wanneer het bestuur de vrijheid heeft om al dan niet een beslissing te nemen, of de keuze heeft tussen verschillende mogelijke beslissingen dan moet het bestuur zijn keuze verplicht verantwoorden en moeten precieze, juiste, pertinente volledige, duidelijke en niet tegenstrijdige motieven uitdrukkelijk en nauwkeurig worden vermeld[…].

In het algemeen kan men stellen dat de motiveringsplicht steeds strenger zal zijn wanneer de overheid een niet voor de hand liggende beslissing neemt[…].

De Raad voor Vergunningsbetwistingen stelt in het bestreden arrest in feite dat indien de vergunningverlenende overheid over een ruime discretionaire bevoegdheid beschikt, er geen enkele noodzaak is tot motivering in hoofde van deze vergunningverlenende overheid. Dit zet de deur open naar absolute willekeur en doet afbreuk aan de rechtsbescherming tegen de overheid die ondermeer voortvloeit uit de beginselen van behoorlijk bestuur en de motiveringsplicht die op overheden rust bij het nemen van o.a. beslissingen met een individuele strekking. […]

[De Raad van State] zal bovendien vaststellen dat ook het bestreden arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen onvoldoende gemotiveerd is en genomen is in strijd met artikel 149 [van de Grondwet]. Niet enkel gaat de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet in op het feit dat uit het administratief dossier niet blijkt dat het verzoek tot termijnverlenging behandeld werd door de vergunningverlenende overheid, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen zelf kon vaststellen. Ook stelt de Raad voor Vergunningsbetwistingen enerzijds dat een motivering van een ‘impliciete’ weigering niet noodzakelijk is, maar gaat hij vervolgens over tot het ambtshalve formuleren van een motivering waarom de vergunningverlenende overheid het verzoek tot termijnverlenging kon weigeren. Dit is tegenstrijdig, de Raad voor Vergunningsbetwistingen geeft zo immers te kennen dat er weldegelijk een motiveringsplicht rustte op de vergunningverlenende overheid.

[…]

> Een gemis aan motivering -of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven- maakt een schending uit van art. 149 [van de Grondwet][…].
> Om te voldoen aan de jurisdictionele motiveringsplicht moet de rechter expliciet of impliciet antwoorden op elke vraag, elke exceptie, elk middel en elk verweer van de partijen[…]. Verzoekende partij heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen dan ook genoegzaam gewezen op het volledige ontbreken van elke vermelding, in de bestreden beslissing of in het administratief dossier, dat de vergunningverlenende overheid het verzoek tot termijnverlenging behandeld heeft.
> De Raad voor Vergunningsbetwistingen stelt dit vast, maar stelt vervolgens dat "uit artikel 66 §2/1 van het Omgevingsvergunningsdecreet noch uit de voorbereidende werken blijkt dat de verwerende partij in de bestreden beslissing moet aangeven waarom ze het verzoek tot termijnverlenging van de aanvrager al dan niet inwilligt."[…]
> Zelfs in de interpretatie van de Raad voor Vergunningsbetwistingen moet alsnog uit de bestreden beslissing kunnen afgeleid worden dat 1) het verzoek tot termijnverlenging daadwerkelijk behandeld werd en dat 2) er redenen waren om te aanvaarden, dan wel weigeren.
> De Raad voor Vergunningsbetwistingen kon uit de bestreden beslissing niet oordelen of het handelen van de vergunningverlenende partij redelijk en zorgvuldig was.
> Het zorgvuldigheidsbeginsel stelt nochtans dat een overheidsbesluit kan worden genomen mits de zorgvuldige voorbereiding, met name het zorgvuldig nagaan van de meldingen op het Omgevingsloket. De zorgvuldigheid verplicht de overheid verder onder meer om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen[…].

Beoordeling

7. 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 motiveringsverplichting houdt niet in dat de rechter moet antwoorden op elk argument dat tot staving of weerlegging van een middel is aangevoerd. Uit het geheel van de motieven moet blijken waarom het middel wordt aangenomen of verworpen. Argumenten van een partij kunnen op die wijze ook impliciet worden verworpen, met name wanneer die argumenten strijden met de motieven van het arrest. Het bestuursrechtscollege voldoet aan de motiveringsplicht wanneer de motieven de partijen en de Raad van State toelaten te begrijpen waarom de ermee strijdige argumenten niet worden aangenomen.

8. In het middel tot nietigverklaring dat de verzoekende partij heeft aangevoerd voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen werd onder meer de schending opgeworpen van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet en van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Het bestreden arrest vat de argumenten van de verzoekende partij in dit verband als volgt samen:

> "Door niet in gaan op het gemotiveerd verzoek tot termijnverlenging is de verwerende partij volgens de verzoekende partij ook onzorgvuldig geweest. De verzoekende partij stelt dat het zelfs waarschijnlijk is dat de verwerende partij het verzoek tot termijnverlenging gelet op de vakantieperiode zelfs niet heeft opgemerkt, omdat de bestreden beslissing slechts enkele dagen na het verzoek tot termijnverlenging is genomen. […] Uit de bestreden beslissing blijkt ook niet om welke reden(en) de verwerende partij het verzoek geweigerd heeft, wat een motiveringsgebrek is."

9. Het bestreden arrest antwoordt niet op deze argumenten die werden aangevoerd tot staving van de schending van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet en van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Noch met de beoordeling dat artikel 66, § 2/1, van het omgevingsvergunningsdecreet niet vereist dat in de vergunningsbeslissing wordt aangegeven waarom het verzoek tot termijnverlenging al dan niet wordt ingewilligd, noch met de beoordeling dat het verzoek tot termijnverlenging eerder vaag en algemeen is over hoe de verzoekende partij meent te kunnen verhelpen aan de omvangrijke lijst van motieven om de aangevraagde omgevingsvergunning te weigeren, zodat de weigering van de termijnverlenging niet kennelijk onredelijk is, antwoordt de Raad voor Vergunningsbetwistingen expliciet of impliciet op het middel van de verzoekende partij dat het bestreden vergunningsbesluit genomen is met schending van het zorgvuldigheidsbeginsel (doordat het verzoek tot termijnverlenging niet werd opgemerkt) en/of de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet (doordat geen uitdrukkelijke motieven werden gegeven voor de weigering van de termijnverlenging).

Met dit gemis aan motivering schendt de Raad voor Vergunningsbetwistingen artikel 149 van de Grondwet. Het middelonderdeel is in zoverre gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt arrest nr. RvVb-A-2324-0433 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 8 februari 2024 in de zaak 2324-RvVb-0051-A.

2. Dit arrest dient te worden overgeschreven in de registers van bovenvermelde Raad 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 drieëntwintig juni tweeduizend vijfentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,

bijgestaan door

Bart Tettelin,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Bart Tettelin	**Carlo Adams**