

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 6 maart 2018 met nummer RvVb/A/1718/0604
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0486/A

Verzoekende partij	mevrouw Ingeborg LEFEBRE , thans in staat van faillissement vertegenwoordigd door advocaat-curator Luc DE MUYNCK vertegenwoordigd door advocaat Wim DE CUYPER met woonplaatskeuze op het kantoor 9100 sint-Niklaas, Vijfstraten 57
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door mevrouw Leen LIPPEVELDE

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 1 april 2016 de vernietiging van de stilzwijgende beslissing van de verwerende partij, waarbij het beroep van de verzoekende partij, ingevolge het verstrijken van de vervaltermijn opgelegd in het vernietigingsarrest van 14 april 2015 van de Raad met nummer A/2015/0232, en de toepassing van artikel 4.7.23, §2 *in fine* VCRO, wordt geacht afgewezen te zijn.

Met deze stilzwijgende beslissing heeft de verwerende partij het administratief beroep van (onder meer) de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter van 9 augustus 2010 voor het bouwen van paardenstallen en een wateropvangput, voor het regulariseren van een buitenpiste en voor het afbreken van een stalling/berging op de percelen gelegen te Aalter, Eendekooi 4 en met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie E, nummers 626D, 633, 639F, 643C en 644, afgewezen.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.
De verwerende partij dient geen antwoordnota maar wel het administratief dossier in. De verzoekende partij dient een toelichtende nota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in.

2.
De kamervoorzitter verdaagt de behandeling van de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 19 december 2017 naar de openbare zitting van 9 januari 2018.

Advocaat Bram DE SMET *loco* advocaat Wim DE CUYPER voert het woord voor de verzoekende partij. Mevrouw Leen LIPPEVELDE voert het woord voor de verwerende partij.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014

houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast. De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

III. FEITEN

1.

Op 28 april 2010 dient onder meer de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het bouwen van paardenstallen en een wateropvangput, voor het regulariseren van een buitenpiste en voor het afbreken van een stalling/berging”*.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 24 maart 1978 vastgestelde gewestplan ‘Eeklo-Aalter’, deels in agrarisch en deels in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. De percelen liggen volgens de landschapsatlas eveneens in de ankerplaats ‘Schoonbergbos – Vorte bossen – Wantebeek’ dat niet bij ministerieel besluit voorlopig of definitief is aangeduid en beschermd.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 7 mei 2010 tot en met 5 juni 2010, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling brengt op 2 juni 2010 een ongunstig advies uit.

De gewestelijke erfgoedambtenaar adviseert op 11 juni 2010, met betrekking tot het behoud of de vrijwaring van de bestaande erfgoedwaarden, ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter adviseert op 5 juli 2010 ongunstig, waarbij de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar zich op 27 juli 2010 aansluit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter weigert op 9 augustus 2010 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij.

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 16 september 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn niet-gedateerd verslag om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 16 november 2010 beslist de verwerende partij op 23 december 2010 om het beroep in te willigen en een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

De Raad heeft de beslissing van 23 december 2010 met een arrest van 14 april 2015 (nummer A/2015/0232) vernietigd.

2.

De administratieve beroepsprocedure wordt vervolgens hernomen met een nieuw ongunstig verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 3 juli 2015, waarin hij adviseert het door de verzoekende partij ingestelde administratief beroep niet in te willigen en de gevraagde stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Er wordt een nieuwe hoorzitting gehouden op 14 juli 2015.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame landbouwonwikkeling adviseert op 9 oktober 2015 gunstig:

“ ...

De documenten die bij de adviesaanvraag van 21/08/2015 in bijlage zaten, waren onvoldoende om de bouwvraag te evalueren. Het heeft ook enige tijd gevraagd om alle bijkomende opgevraagde documenten te ontvangen.

Na ontvangst van de documenten en na een plaatsbezoek op 9/10/2015 blijkt dat het bedrijf op heden voornamelijk een paardenpension betreft. Uit de facturen blijkt dat er een volwaardig en leefbaar inkomen wordt gehaald uit het paardenpension. Er werd aangetoond dat er de laatste 3 jaar meer dan 20 paarden van derden op de site verblijven. Er verblijven ook een 6-tal eigen paarden van de bedrijfsleider.

De nieuwbouwloods omvat paardenstallen en een binnenrijpiste. Er is geen cafetaria op de bedrijfssite. De eigenaars van de paarden die er verblijven komen enkel om het paard te verzorgen of om er te rijden met hun paard. Er worden tevens prive-lessen gegeven. Het betreft hier een volwaardig en leefbaar paardenpension, en een beperkte privé paardenhouderij. In het beoordelingskader van het departement Landbouw en Visserij worden dergelijke bedrijven beschouwd als een para-agrarisch bedrijf. De stallen, binnenrijpiste en buitenrijpiste staan i.f.v. van het paardenpension.

Het betreft hier wel geen trainings- en africhtingsstal zoals destijds werd aangevraagd en vergund. Het betreft er ook in geen geval een professionele paardenfokkerij.

...”

De verwerende partij deelt met een aangetekende brief van 18 februari 2016 aan de verzoekende partij mee dat “[d]oor het overschrijden van de toegekende termijn wordt het beroep geacht te zijn afgewezen en komt het de deputatie niet meer toe een beslissing ten gronde te nemen”.

3.

De verzoekende partij vecht met voorliggend beroep, ingesteld op 1 april 2016, het uitblijven van een tijdige beslissing aan, waarbij ingevolge het verstrijken van de vervalt termijn opgelegd in het vernietigingsarrest van 14 april 2015 (nummer A/2015/0232), en de toepassing van artikel 4.7.23, §2 *in fine* VCRO, het beroep van de verzoekende partij wordt geacht afgewezen te zijn.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN - ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.

In haar enig middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.1, §1 en 2 VCRO, van artikel 4.7.23, §2 VCRO *juncto* artikel 37 van het DBRC-decreet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen

(Motiveringswet), en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. De verzoekende partij zet uiteen als volgt:

“ ...

Door verwerende partij werd geen nieuwe beslissing genomen binnen de daartoe door de Raad voor Vergunningsbetwistingen opgelegde vervaltermijn. Hierdoor heeft de verwerende partij de opgelegde vervaltermijn overschreden en werd het administratief beroep van Mevr. Lefevre bovendien stilzwijgend geweigerd. De verwerende partij schendt derhalve haar formele motiveringsplicht. Zij toetst haar beslissing niet af op de daartoe voorziene beoordelingsgronden, noch worden de motieven waarop de verwerende partij haar beslissing staft, in de beslissing zelf vermeld.

Toelichting van het enige middel :

1. Eerste onderdeel

Door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, werd in openbare terechtzitting op 14 april 2015, in de zaak 1011/0549/A/8/0488 uitspraak gedaan.

Het arrest nr. A/2015/0232 vernietigt de bestreden beslissing en beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over de aanvraag van Mevr. Lefevre (toenmalige tussenkomende partij) binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.

Op heden heeft de verwerende partij met een aangetekend schrijven de verzoekende partij ervan in kennis gesteld deze termijn ruimschoots te hebben overschreden.

Overeenkomstig artikel 4.7.23 §2 VCRO dient de verwerende partij een beslissing te nemen binnen een bepaalde vervaltermijn. Het artikel luidt als volgt:

...

Artikel 37 DBRC-decreet biedt de Raad voor Vergunningsbetwistingen, in samenlezing met het vorige artikel, de mogelijkheid de termijn van deze vervaltermijn aan te passen zonder dat hierbij de aard van de termijn wordt gewijzigd:

...

Overeenkomstig rechtspraak van de Raad van State wordt duidelijk bevestigd dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen een andere termijn kan opleggen maar dat de aard van de termijn dezelfde blijft, met name een vervaltermijn.

Zo blijkt uit arrest 230.559 van Raad van State van 17 maart 2015:

...

Uit al het bovenvermelde dient derhalve te worden afgeleid dat verwerende partij de vervaltermijn zoals bepaald door de Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft overschreden.

2. Tweede onderdeel

Zoals bovendien wordt bepaald in artikel 4.7.23 §2 VCRO heeft het overschrijden van deze vervaltermijn tot gevolg dat het beroep geacht wordt te zijn afgewezen.

Met een aangetekend schrijven dd. 18.02.2016 wordt de verzoekende partij in kennis gesteld door verwerende partij van haar stilzwijgende afwijzing.

Overeenkomstig artikel 4.3.1. VCRO dient de verwerende partij de aanvraag te beoordelen op haar overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening en derhalve met in acht name van de daartoe voorziene beoordelingsgronden:

...

De beslissing van de verwerende partij bevat geen motieven waaruit blijkt dat de beoordelingsgronden in acht zijn genomen bij het nemen van haar beslissing.

Daarenboven verplicht artikel 2 van de Wet van 29 juli 1991 houdende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen de verwerende partij ertoe haar bestuurshandeling uitdrukkelijk te motiveren.

Derhalve dienen de juridische en feitelijke overwegingen die aan de beslissing ten grondslag liggen, in de beslissing zelf te kunnen worden teruggevonden en dienen zij samen met de beslissing aan de betrokkene te worden meegedeeld.

Zowel de wettelijke en reglementaire overwegingen als de feitelijke grondslagen dienen weergegeven te worden.

Van dit alles is in de beslissing van de verwerende partij niets terug te vinden. Ook motiveert de verwerende partij geenszins waarom de vervaltermijn werd overgeschreden.

Uit al het bovenvermelde kan duidelijk worden afgeleid dat de beslissing van verwerende partij een stilzwijgende beslissing betreft die geen formele motivering bevat.

Bijgevolg kan niet worden beoordeeld waarom, in weerwil van de door de verzoekende partij geformuleerde beroepsargumenten, het administratief beroep dient te worden afgewezen.

Bovendien ligt op heden het positieve advies van het Departement Landbouw en Visserij voor, hetgeen een bijkomend én nieuw element betreft waarmee de verwerende partij bij het nemen van haar nieuwe beslissing rekening dient te houden.

Derhalve heeft de verwerende partij haar formele motiveringsplicht geschonden.

3. Derde onderdeel

Daarenboven luidt de memorie van toelichting bij artikel 4.7.23 VCRO als volgt:

...

Hieruit kan worden afgeleid dat het stilzitten van een administratieve overheid ten alle prijzen dient te worden vermeden. Dergelijk stilzitten schendt het rechtszekerheidsbeginsel doordat gedurende geruime tijd rechtsonzekerheid bestaat over het al dan niet vergund karakter van de constructies die voorwerp zijn van de betrokken aanvraag.

Bovendien wordt het vertrouwensbeginsel geschonden nu elke rechtsonderhorige erop dient te kunnen vertrouwen dat wanneer door een Vlaams Bestuursrechtcollege als vermeld in artikel 2, 1°, a) en b) DBRC-decreet een uitspraak wordt gedaan én waarbij de administratieve overheid wordt bevolen binnen een bepaalde termijn een nieuwe beslissing te nemen, hier ook effectief gevolg aan wordt gegeven binnen deze termijn.

De verwerende partij heeft de vervaltermijn zoals opgelegd door de Raad voor Vergunningsbetwistingen overtreden. Door het overschrijden van deze termijn werd het administratief beroep stilzwijgend afgewezen. Deze stilzwijgende afwijzing schendt op manifeste wijze de formele motiveringsplicht. De verwerende partij toetst haar beslissing niet af

op de daartoe voorziene beoordelingsgronden, noch worden de motieven waarop de verwerende partij haar beslissing staft, in de beslissing zelf vermeld.

...

2.

De verwerende partij dient geen antwoordnota in.

3.

In haar toelichtende nota voegt de verzoekende partij niets wezenlijks toe aan haar oorspronkelijk betoog.

Beoordeling door de Raad

1.

In het vorig vernietigingsarrest van 14 april 2015 (met nummer A/2015/0232) oordeelde de Raad dat *“[i]n eerste orde moet worden onderzocht of de bedrijfsactiviteit die het eigenlijke voorwerp is van de aanvraag, bestaanbaar is met de bestemming van het gebied”* in de zin van de artikelen 11.4.1 en 15.4.6.1 van het Inrichtingsbesluit. Of het gevraagde project verenigbaar is met deze bestemmingsvoorschriften, moet blijken uit de motieven in de bestreden beslissing.

Voor zover het voorwerp van de aanvraag verenigbaar is met deze bestemmingsvoorschriften en er zich dus geen legaliteitsbelemmering stelt, dient de verwerende partij, op basis van artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, b en §2, eerste lid VCRO, de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening te onderzoeken. Of de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening moet eveneens blijken uit de motivering in de bestreden beslissing.

Artikel 4.7.23, §2, laatste zin VCRO, ingevolge artikel 7.5.8, §2, laatste lid VCRO van toepassing op het aangevraagde project, bepaalde op het ogenblik dat een uitdrukkelijke beslissing diende te worden genomen:

“..

Indien geen beslissing wordt genomen binnen de toepasselijke vervalltermijn, wordt het beroep geacht afgewezen te zijn.

...”

De wettelijke fictie opgenomen in artikel 4.7.23, §2, laatste zin VCRO betekent dat de Raad zich enkel kan beperken tot een marginale toetsing van het toepasselijke recht en in deze enkel kan beoordelen of de stilzwijgende afwijzing van het administratief beroep van de verzoekende partij niet is aangetast door een kennelijke onredelijkheid of een onzorgvuldigheid van de toetsing van het aangevraagde project aan de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften en/of de toetsing van de verenigbaarheid van het aangevraagde project met de goede ruimtelijke ordening.

2.1.

De Raad merkt op dat waar de verzoekende partij in haar betoog de schending opwerpt van artikel 2 en 3 van de Motiveringswet, deze wet niet van toepassing is op stilzwijgende beslissingen en er bijgevolg geen sprake kan zijn van een schending van de formele motiveringsplicht. Op een stilzwijgende beslissing is wel de materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur van toepassing samen met het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als onderdeel van de materiële motiveringsplicht. Het beginsel van de materiële motiveringsplicht houdt in dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.

Uit de bestreden beslissing moet duidelijk blijken op welke met de bestemmingsvoorschriften en de goede ruimtelijke ordening verband houdende overwegingen de verwerende partij zich heeft gesteund, zodat de Raad bij de uitoefening van zijn opgedragen legaliteitstoezicht kan nagaan of het vergunningverlenend bestuursorgaan de ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en met name of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

2.2

De Raad stelt vast dat de verwerende partij, door het stilzwijgend afwijzen van het administratief beroep van de verzoekende partij dat de verwerende partij noopt tot een onderzoek van de verenigbaarheid van het aangevraagde met de geldende bestemmingsvoorschriften en de aan het project gekoppelde hinderaspecten, op een niet-gemotiveerde wijze de beroepsgrievens van de verzoekende partij in de administratieve procedure heeft afgewezen.

De voorliggende stilzwijgende weigeringsbeslissing ontbeert elke toets van de verenigbaarheid van het project met de agrarische bestemming en de goede ruimtelijke ordening, zoals voorgeschreven in artikel 4.3.1, §1 VCRO. De Raad stelt vast dat de verwerende partij, door haar stilzwijgende beslissing, op een ongemotiveerde wijze de beroepsargumenten van de verzoekende partij in de administratieve procedure heeft afgewezen. Het feit dat in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar opnieuw voorgesteld wordt het administratief beroep niet in te willigen omwille van een *“legaliteitsbelemmering”*, doet geen afbreuk aan deze vaststelling.

2.3

De Raad oordeelt dat de stilzwijgende weigeringsbeslissing van de verwerende partij gekenmerkt wordt door een kennelijke onzorgvuldigheid van de toetsing van het aangevraagde project aan de geldende bestemming en de goede ruimtelijke ordening, doordat de negatieve beoordeling in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, op grond waarvan de verwerende partij haar beslissing dient te nemen, noch uitdrukkelijk is bijgetreden noch gemotiveerd is weerlegd, en het voor de Raad bijgevolg onmogelijk is te beoordelen op welke gronden de stilzwijgende beslissing tot afwijzing van het administratief beroep van de verzoekende partij steunt.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de stilzwijgende beslissing van de verwerende partij waarbij, op grond van artikel 4.7.23, §2 *in fine* VCRO en het vernietigingsarrest van de Raad van 14 april 2015 met nummer A/2015/0232, het administratief beroep van (onder meer) de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Aalter van 9 augustus 2010 voor het bouwen van paardenstallen en een wateropvangput, voor het regulariseren van een buitenpiste en voor het afbreken van een stalling/berging op de percelen gelegen te Aalter, Eendekooi 4 en met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie E, nummers 626D, 633, 639F, 643C en 644, wordt geacht afgewezen te zijn.
2. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 6 maart 2018 door de derde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Yannick DEGREEF

Filip VAN ACKER