

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 17 oktober 2017 met nummer RvVb/A/1718/0145
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0386/A

Verzoekende partij de heer **Lieven DE COCK**

vertegenwoordigd door advocaten Wim DE CUYPER en Tom HUYGENS met woonplaatskeuze op het kantoor te 9100 Sint-Niklaas, Vijfstraten 57

Verwerende partij de deputatie van de provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**

I. **BESTREDEN BESLISSING**

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 24 februari 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 oktober 2014 van de Raad met nummer A/2014/0706, 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 de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Oudenaarde van 22 oktober 2012 voor het bouwen van een graanloods op een perceel gelegen te 9700 Mater, Kerkgate 63, met als kadastrale omschrijving afdeling 11, sectie C, nummers 0015b, 0019w, 0019x en 0022f, afgewezen.

II. **VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 26 september 2017.

Advocaat Roy VANDER CRUYSSSEN *loco* advocaten Wim DE CUYPER en Tom HUYGENS voert het woord voor de verzoekende partij. De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

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.

De verzoekende partij dient op 19 juni 2012 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Oudenaarde een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het bouwen van een graanloods” op een perceel gelegen te 9700 Mater, Kerkgate 63.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Oudenaarde’, vastgesteld met koninklijk besluit van 24 februari 1977 hoofdzakelijk in agrarisch gebied en voor het overige in woongebied met landelijk karakter.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 21 juli 2012 tot en met 23 augustus 2012, worden 3 bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling brengt op 20 juli 2012 een gunstig advies uit.

De brandweer van de stad Oudenaarde brengt op 8 oktober 2012 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De gemeentelijk stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 8 oktober 2012 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 22 oktober 2012 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij en motiveert haar beslissing door het advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar over te nemen.

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 30 november 2012 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 11 februari 2013 om dit beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden te verlenen.

Na de hoorzitting van 19 februari 2013 beslist de verwerende partij op 28 februari 2013 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden te verlenen.

De Raad heeft de beslissing van 28 februari 2013 met een arrest van 14 oktober 2014 (met nummer A/2014/0706) vernietigd.

2.

De administratieve beroepsprocedure wordt vervolgens hernomen met een nieuw gunstig verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 14 januari 2015 waarin hij adviseert het door de verzoekende partij ingestelde administratief beroep in te willigen en de gevraagde stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden te verlenen. Na de hoorzitting van 27 januari 2015 beslist de verwerende partij op 5 maart 2015 om het beroep in te willigen en onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

De heer Johan LASAT, mevrouw Greetje LASAT en mevrouw Anja DEKEYZER stellen met een aangetekende brief van 13 april 2015 een verzoek in tot schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van het besluit van de verwerende partij van 5 maart 2015. Het dossier is gekend onder het rolnummer RvVb/1415/0490/SA/0473.

Met een op 10 augustus 2015 aan de partijen betekende beschikking van 7 augustus 2017 wijst de Raad op de rechtsgevolgen van het overschrijden van de met het arrest van 14 oktober 2014 (met nummer A/2014/0706) aan de verwerende partij opgelegde termijn waarbinnen zij een nieuwe beslissing over het administratief beroep van de verzoekende partij diende te nemen. Tegelijk worden de partijen opgeroepen om te verschijnen voor “korte debatten” op de zitting van 29 september 2015. Met een arrest van 8 december 2015 (met nummer RvVb/1415/0490/SA/0473) vernietigt de Raad vervolgens de beslissing van 5 maart 2015.

3.

De verzoekende partij vecht met voorliggend beroep, ingesteld op 24 februari 2016, het uitblijven van een tijdige beslissing aan, waarbij ingevolge het verstrijken van de vervaltermijn opgelegd in het vernietigingsarrest van 8 december 2015 met nummer RvVb/A/1516/0329, 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 en 4.7.23 VCRO, van artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna Motiveringswet), de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur met in het bijzonder de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel en de schending van de substantiële vormvereiste van het openbaar onderzoek. De verzoekende partij zet uiteen als volgt:

“ ...

1e onderdeel

De bestreden beslissing bevat geen formele motivering. Hetgeen de verwerende partij eventueel uiteenzet in haar schriftelijke nota's, kan dit gebrek aan motivering niet ongedaan maken.

Door een stilzwijgende beslissing te nemen heeft de verwerende partij de beroepsargumenten van de verzoekende partij op een ongemotiveerde wijze afgewezen. Dit standpunt werd ook eerder door Uw Raad aangenomen.

Overeenkomstig artikel 4.3.1, §1 VCRO dient een vergunningsaanvraag steeds getoetst te worden aan de toepasselijke voorschriften en de goede ruimtelijke ordening en dit met inachtneming van de beginselen zoals vervat in artikel 4.3.1, §2 VCRO en in het bijzonder de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, het ruimtegebruik, de hinderaspecten, de visueel-vormelijke aspecten en de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO, hierbij tevens rekening houdend met de in de omgeving bestaande toestand.

Er kan in casu alleen maar vastgesteld worden dat de stilzwijgende beslissing gekenmerkt wordt door een kennelijke onzorgvuldigheid van de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening, doordat de argumenten in verband met de goede ruimtelijke ordening uit het beroepsschrift, uit de bijkomende motiveringsnota en uit de adviezen niet in het minst werden behandeld.

2e onderdeel

Het bestreden besluit schendt bovendien art. 4.7.23. §1 VCRO, zoals dit intussen op vaste wijze geïnterpreteerd wordt door Uw Raad.

Conform art. 4.7.23, §1, eerste lid VCRO dient het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar de basis te vormen voor de uiteindelijke beslissing van de Deputatie. Het artikel legt aan de Deputatie immers de uitdrukkelijke verplichting op om haar beslissing omtrent het ingestelde beroep te nemen op grond van het voormelde verslag.

Gelet op de uitdrukkelijke verplichting uit artikel 4.7.23, §1 VCRO dient de Deputatie bij het nemen van haar beslissing het verslag van de provinciale stedenbouwkundige als basis te gebruiken. Indien de Deputatie afwijkt van het advies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar, dient de Deputatie des te zorgvuldiger te motiveren waarom zij tot een andere besluitvorming komt. Conform de vaste rechtspraak van Uw Raad dient de Deputatie in zulk geval minstens de andersluidende elementen in dit verslag ontmoeten en motiveren waarom zij een andere mening is toegedaan. Op straffe van een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel moet de Deputatie haar andersluidende beoordeling baseren op een eigen onderzoek en feitenvinding (zie bv. Rvvb. 26 mei 2015, nr. A/2015/314, De Ro e.a.). Dit geldt uiteraard a fortiori wanneer er geen uitdrukkelijke beslissing is.

Gelet op het suppletoir karakter van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, is de motiveringsverplichting opgelegd in artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO niet minder streng dan deze opgelegd door voormelde motiveringswet.

De uitdrukkelijke verplichting uit artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO vereist in het licht van de formele motiveringsplicht dat uit de beslissing zelf moet kunnen worden afgeleid of de verwerende partij daadwerkelijk het verslag als basis voor haar beslissing heeft gebruikt. Om na te kunnen gaan of de verwerende partij in haar beslissing op een gemotiveerde wijze is afgeweken van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, veronderstelt artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO dat zowel de feitelijke als de juridische determinerende overwegingen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in de uiteindelijke beslissing worden opgenomen. Het niet of louter met een stijlformule naar het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar verwijzen, volstaat naar het oordeel van Uw Raad niet.

In casu is er geen sprake van een gemotiveerde beslissing, zodat er onmogelijk sprake kan zijn van een beslissing die genomen werd op basis van het genoemde verslag dd. 14.01.2015, minstens kan dit onmogelijk nagegaan worden bij gebrek aan enige motivering.

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar heeft in casu geadviseerd om het beroep in te willigen en de vergunning te verlenen (zie stuk 6). In dit verslag wordt met een uitvoerige

motivering geoordeeld dat de aanvraag strookt met de gewestplanbestemming en met de goede ruimtelijke ordening.

Door het beroep stilzwijgend af te wijzen en de vergunning stilzwijgend te weigeren, gaat de Deputatie in tegen dit advies, zonder te motiveren waarom zij een andere mening is toegedaan.

De bestreden beslissing schendt dan ook art. 4.7.23. VCRO, het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

3e onderdeel

Om dezelfde redenen als geciteerd in het tweede onderdeel, is er sowieso ook sprake van een schending van de formele motiveringsplicht, zoals opgenomen in de artikelen 2 en 3 van de Formele Motiveringswet.

Het bestreden besluit bevat geen enkele formele motivering en strijdt derhalve met de genoemde artikelen. Uw Raad bevestigde dit reeds eerder.

Oordelen dat deze bepalingen niet van toepassing zouden zijn in geval van een stilzwijgende beslissing zou neerkomen op een ongelijke rechtsbescherming, in strijd met de artikelen 10 en 1 van de Grondwet.

Dit standpunt lijkt ook gedeeld te worden door de Raad van State.

Het middel is dan ook gegrond.

...

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.

Het behoort tot de taak en de bevoegdheid van het vergunningverlenend bestuursorgaan om overeenkomstig artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1° en 2° VCRO op concrete wijze te onderzoeken of een aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij zij de noodzakelijke of relevante aspecten van de goede ruimtelijke ordening bij haar beoordeling dient te betrekken en dient rekening te houden met de ingediende bezwaren en adviezen.

Artikel 4.7.23, §2, laatste zin VCRO, ingevolge artikel 7.5.8, §2, laatste lid VCRO van toepassing op het aangevraagde project, bepaalt 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 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 en de voorliggende stilzwijgende weigeringsbeslissing bijgevolg elke toets van de verenigbaarheid van het aangevraagde project met de goede ruimtelijke ordening zoals voorgeschreven in artikel 4.3.1, §1 VCRO ontbeert.

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. De Raad stelt tevens vast dat in het administratief dossier een verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar aanwezig is waarbij wordt voorgesteld het administratief beroep in te willigen. De beroepsargumenten van de verzoekende partij en het positief advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar staan diametraal tegenover de ongemotiveerde afwijzingsbeslissing.

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 goede ruimtelijke ordening, doordat de andersluidende argumenten in verband met de goede ruimtelijke ordening uit het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, op grond

waarvan de verwerende partij haar beslissing dient te nemen, niet werden ontmoet 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 oktober 2014 met nummer A/2014/0706, het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigering van de stedenbouwkundige vergunning van het college van burgemeester en schepenen van de stad Oudenaarde van 22 oktober 2012 voor het bouwen van een graanloods op een perceel gelegen te 9700 Mater, Kerkgate 63, met als kadastrale omschrijving afdeling 11, sectie C, nummers 0015b, 0019w, 0019x en 0022f, 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 4 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 17 oktober 2017 door de derde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Jorine LENDERS

Filip VAN ACKER