

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 248.280 van 17 september 2020  
in de zaak A. 229.550/VII-40.684**

In zake :        Tinneke DE KEERSMAECKER  
                     bijgestaan en vertegenwoordigd door  
                     advocaat Gregory Verhelst  
                     kantoor houdend te 2000 Antwerpen  
                     Bouwmeestersstraat 11  
                     bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD  
VAN ANTWERPEN

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1.                Het cassatieberoep, ingesteld op 8 november 2019, strekt tot de  
nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-1920-0075 van de Raad voor  
Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 24 september 2019 in de zaak  
1718-RvVb-0784-A.

*II. Verloop van de rechtspleging*

2.                Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van  
12 december 2019.

Verzoekster heeft een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld, op  
grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot

VII-40.684-1/13

vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State (hierna: cassatieprocedurebesluit).

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 september 2020.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Emile Plas, die *loco* advocaat Gregory Verhelst verschijnt voor verzoekster, is gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest andersluidend 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.

### *III. Feiten*

3.1. Bij arrest met nummer RvVb/A/1516/1095 van 10 mei 2016 vernietigt de RvVb de beslissing van 20 januari 2011 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen (hierna: deputatie) om aan de bvba Sigaro een stedenbouwkundige vergunning te verlenen voor “het regulariseren van het bouwen van een woning, het wijzigen van het terreinprofiel en het plaatsen van een draadafsluiting”. De RvVb beveelt de deputatie om een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van Van Loo binnen een termijn van vier maanden.

3.2. Bij arrest met nummer RvVb/A/1718/0437 van 16 januari 2018 vernietigt de RvVb de stilzwijgende afwijzingsbeslissing van de deputatie “waardoor het administratief beroep van de eerste verzoekende partij geacht wordt te zijn afgewezen en de beslissing van het college van burgemeester en schepenen

VII-40.684-2/13

van de gemeente Heist-op-den-Berg van 26 oktober 2010 haar rechtskracht herneemt”.

3.3. De deputatie verleent bij beslissing van 26 april 2018 aan Van Loo-De Keersmaecker een stedenbouwkundige vergunning “voor de regularisatie van de carport en de onderkeldering in de achtertuin” en weigert bij dezelfde beslissing een stedenbouwkundige vergunning te verlenen “voor de ophoging in de zijtuinstrook, de elementen van de keermuur, de palen voor de draadafsluiting en de onderkeldering in de voortuinstrook”.

3.4. Het bestreden arrest verwerpt de vordering van Van Loo-De Keersmaecker tot vernietiging van de weigeringsbeslissing van de deputatie.

#### *IV. Onderzoek van de middelen*

##### *A. Eerste middel*

##### *Standpunt van De Keersmaecker*

4. De Keersmaecker voert de schending aan van artikel 149 van de Grondwet, artikel 4.7.23, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), de artikelen 2.1 en 12/1.1 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is (hierna: vrijstellingsbesluit), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet), de bewijskracht van het administratief beroepschrift bij de deputatie van 26 november 2010 en de replieknota's van 26 augustus 2016.

Zij zet uiteen dat:

- de deputatie slechts kan oordelen over een regularisatieaanvraag indien zij daartoe bevoegd is. De deputatie kan zich niet uitspreken over een regularisatieaanvraag die stedenbouwkundige handelingen omvat die uitdrukkelijk zijn vrijgesteld van de vergunningsplicht. Wanneer de deputatie dat wel doet maakt zij zich schuldig aan machtsoverschrijding;
- in het administratief beroep werd gewezen op de vrijstelling van vergunningsplicht voor de ophoging van de zijtuinstrook en de daarbij horende keermuur, de draadafsluiting met palen in de zijtuin en dat de deputatie niet is ingegaan op die argumenten;
- het bestreden arrest onderzoekt of er sprake is van vergunningsplichtige constructies en houdt voor dat De Keersmaecker niet bewijst dat voldaan is aan de voorwaarden van het vrijstellingsbesluit voor de ophoging in de zijtuinstrook en de keermuren en dat de vraag naar het vergunningsplichtig karakter van de betonnen palen met draadafsluiting in de zijtuin niet meer relevant is omdat werd vastgesteld dat De Keersmaecker niet aantoont dat de ophoging zelf vrijgesteld is van vergunningsplicht en de betonnen palen met draadafsluiting voorzien worden op de ophoging;
- de RvVb “bezondigt [zich] aan machtsoverschrijding” door zelf te onderzoeken of het om vergunningsplichtige constructies gaat terwijl het in de eerste plaats aan de deputatie hoort de vergunningsplicht van het aangevraagde te beoordelen;
- het bestreden arrest overweegt dat de deputatie niet punt per punt uitdrukkelijk alle tijdens de administratieve beroepsprocedure aangevoerde beroepsargumenten moet weerleggen terwijl de motiverings- en hoorplicht “wel degelijk de verplichting inhouden voor de [deputatie] om, zo niet ‘punt per punt’, dan toch minstens uitdrukkelijk te antwoorden op de aangevoerde argumenten, zowel deze uit het beroepschrift als deze aangevoerd naar aanleiding van de hoorzitting”;
- het bestreden arrest in strijd met de formelemotiveringsplicht en de hoorplicht aanneemt dat de beroepsgrief omtrent het niet-vergunningsplichtig karakter van bepaalde constructies opgenomen in de regularisatieaanvraag ‘impliciet’ tegengesproken zou worden door het feit dat De Keersmaecker initieel een regularisatieaanvraag ingediend heeft voor deze constructies;

VII-40.684-4/13

- de overweging in het bestreden arrest dat De Keersmaecker niet concreet aannemelijk zou maken dat het om van vergunningsplicht vrijgestelde constructies gaat tegengesproken wordt door het arrest dat erkent dat De Keersmaecker wel concreet heeft aangevoerd dat de betreffende constructies vrijgesteld zijn van vergunningsplicht en bovendien de bewijskracht van het administratief beroepsschrift en de replieknota's miskent;
- de overweging in het bestreden arrest dat De Keersmaecker het niet-vergunningsplichtig karakter van de constructies, mede door het feit dat zij een regularisatieaanvraag voor deze constructies heeft ingediend, niet aannemelijk zou maken strijdig is met de formelemotiveringsplicht en de hoorplicht die op de deputatie rusten;
- De Keersmaecker een uitgesproken belang heeft bij deze kritiek, ongeacht de beoordeling in het bestreden arrest van het eerste onderdeel van het eerste middel omdat de vernietiging van de weigeringsbeslissing wegens een gebrekkige motivering tot gevolg heeft dat deze beroepsgrief opnieuw moet worden onderzocht door het bestuur.

### *Beoordeling*

5. Het middel heeft geen belang in zoverre het uitgaat van een vrijstelling van vergunningsplicht voor de in de regularisatieaanvraag opgenomen en dus reeds uitgevoerde reliëfwijziging, keermuren en afsluiting in betonnen palen.

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.

7. Het middel dat de schending aanvoert van artikel 4.7.23, § 1, VCRO, de artikelen 2.1 en 12/1.1 van het vrijstellingsbesluit, de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet en het motiveringsbeginsel zonder concreet uiteen te zetten op welke wijze deze bepalingen door het bestreden arrest worden geschonden, is niet ontvankelijk.

8. Het middel dat machtsoverschrijding en schending van de bewijskracht van stukken opwerpt, voert geen duidelijke omschrijving aan van de door het bestreden arrest geschonden rechtsregel of rechtsbeginsel. Het middel is niet ontvankelijk.

9. Naar luid van artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State treedt de Raad van State als cassatierechter “niet in de beoordeling van de zaken zelf”.

Het middel dat de grieven overneemt tegen de voor de RvVb bestreden vergunningsbeslissing van de deputatie, is niet gericht tegen het bestreden arrest en noopt de Raad van State om de beoordeling ervan door de RvVb over te doen en aldus in de beoordeling van de zaak zelf te treden.

De Raad van State is daartoe niet bevoegd. Het middel is onontvankelijk.

10. Het bestreden arrest verwerpt het middel dat de reliëfwijziging, de keermuren en de afsluiting in betonnen palen vrijgesteld zijn van vergunningsplicht omdat

- wat betreft de reliëfwijziging, niet afdoende aannemelijk wordt gemaakt dat aan alle door artikel 12/1.1 van het vrijstellingsbesluit bepaalde voorwaarden is voldaan,
- wat betreft de keermuren, niet aangetoond wordt dat aan alle in artikel 2.1, 8°, van het vrijstellingsbesluit bepaalde vereisten is voldaan,
- afsluitingen tot een hoogte van twee meter in de zijtuin vrijgesteld worden door artikel 2.1, 5°, van het vrijstellingsbesluit,
- de betonnen palen met een hoogte van 2 meter langs de zijdelingse perceelsgrens, niet los te koppelen zijn van de reliëfwijziging, waarop ze worden geplaatst, “zodat beide aspecten één onlosmakelijk geheel zijn in en van de aanvraag, en dat blijkt als zodanig ook uit de bestreden beslissing”.

Het bestreden arrest verwerpt het middel dat de miskennenning door de deputatie van de motiveringsplicht aanvoert door niet te antwoorden op de replieknota van 24 augustus 2016 omdat

- de motiveringsplicht van de deputatie niet vereist dat zij, punt per punt, uitdrukkelijk alle tijdens de administratieve beroepsprocedure aangevoerde beroepsargumenten moet weerleggen,
- met betrekking tot de vergunningsplicht geldt dat des te meer wanneer de aanvragers zelf eerder een stedenbouwkundige vergunning aangevraagd hebben voor stedenbouwkundige handelingen, waarvan ze nu stellen dat ze niet vergunningsplichtig zijn, maar waarvan ze, net zoals in de administratieve beroepsprocedure voor de deputatie, ook voor de RvVb niet concreet aannemelijk maken dat ze van vergunning vrijgesteld zijn,
- het in de gegeven omstandigheden volstaat dat uit de opgenomen motieven in de bestreden vergunningsbeslissing van de deputatie afdoende duidelijk blijkt waarom zij de door de aanvragers gevraagde regularisatievergunning weigert.

11. Het middel dat ervan uitgaat dat het bestreden arrest de verwerping van het middel wegens schending van de motiveringsplicht door de deputatie louter steunt op het feit dat de aanvragers een regularisatieaanvraag hebben ingediend, mist feitelijke grondslag.

12. Het middel wordt verworpen.

*B. Tweede middel*

*Standpunt van De Keersmaecker*

13. De Keersmaecker voert de schending aan van artikel 149 van de Grondwet, artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, b) en § 2, VCRO, de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, het motiverings-, redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij zet uiteen:

“Dat de weigeringsbeslissing van verwerende partij d.d. 26 april 2018 de weigering inhoudt voor de ondergrondse constructie in de voortuinstrook omdat deze zogezegd ‘ongebruikelijk’ zou zijn en zou kunnen leiden tot ‘problemen’ ‘wanneer er nutsleidingen en/of een straatverbreding zal plaatsvinden’;

Dat het bestreden arrest vaststelt dat het tweede weigeringsmotief, namelijk dat de aanwezigheid van dergelijke ondergrondse constructie aanleiding zou kunnen geven tot ‘problemen’, overtoollig is en dus niet onderzocht moet worden, omdat de vaststelling dat een bepaalde constructie ‘ongebruikelijk’ zou zijn, zou volstaan om de aanvraag voor deze constructie strijdig te bevinden met de goede ruimtelijke ordening;

Dat het al dan niet ‘gebruikelijk’ karakter van een constructie op zich geen reden kan zijn om de vergunning voor dergelijke constructie te weigeren, zeker wanneer het gaat om een ondergrondse en dus onzichtbare constructie; dat ook ongebruikelijke constructies perfect in overeenstemming kunnen zijn met de goede ruimtelijke ordening; dat de verenigbaarheid van een aanvraag met de goede ruimtelijke ordening moet afgetoetst worden op grond van de in de VCRO bepaalde criteria, en niet op grond van een onwettig criterium (het al dan niet gebruikelijk karakter van een constructie) dat niet in de wet voorkomt;

Dat het arrest dat aldus de wettelijke toetsingscriteria inzake de goede ruimtelijke ordening negeert, gebrekkig gemotiveerd is en strijdig is met de in het middel aangehaalde bepalingen;

Dat tevens de in het middel aangehaalde motiveringsplicht en beginselen van behoorlijk bestuur worden miskend; dat verwerende partij voormelde beginselen moet naleven bij het nemen van haar beslissingen; dat de RvVb dus in het kader van zijn wettigheidstoezicht moet waken over de correcte toepassing van voormelde beginselen en bepalingen voor zover daaromtrent een ontvankelijk middel wordt opgeworpen door een verzoekende partij; dat de door verzoekers opgeworpen schending van de artikelen 2 en 3 van de

VII-40.684-8/13

Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (Formele Motiveringswet), van het motiveringsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur niet op goede gronden weerlegd wordt in het bestreden arrest”.

Zij licht verder toe dat “het aangevraagde niet gebruikelijk [zou] zijn in de nabije omgeving” volgens het bestreden arrest en dat de RvVb derhalve “van oordeel [is] dat het aangevraagde in strijd is met de goede ruimtelijke ordening” en daarbij ingaat tegen de rechtspraak van de Raad van State.

### *Beoordeling*

14. Het middel gaat terug op de verwerping door de RvVb van het tweede middel van De Keersmaecker waarin zij heeft aangevoerd dat:

- de door de bestreden beslissing van de deputatie geweigerde handelingen wel verenigbaar zijn met de goede ruimtelijke ordening en de bestreden beslissing kennelijk onredelijk is;
- de geweigerde reliëfverhoging noodzakelijk is voor een goede inplanting en omgevingsaanleg van de gebouwde en vergunde woning, dat de zijtuin beperkt dient te worden verhoogd door het hoogteverschil tussen de vloerpas van de woning en de straatzijde en hiervoor met een keermuur moet worden gewerkt omdat het perceel aan de rechterzijde door afgraving lager is gelegen, dat een elegante oplossing wordt gegeven aan het probleem dat door de eigenaar van het rechterperceel werd gecreëerd, dat de keermuur en reliëfverhoging niet zullen zorgen voor enige wateroverlast, dat in de relevante omgeving nog wel meer keermuren zijn om een hoogteverschil te overbruggen;
- de geweigerde draadafsluiting met een hoogte van 2 meter niet ongebruikelijk is in de omgeving en vrijgesteld van vergunningsplicht, dat de deputatie zich geen zorgvuldig beeld heeft gevormd van de relevante plaatselijke gesteldheid, dat niet kan worden ingezien op welke wijze de afsluiting zou kunnen leiden tot een onveilige verkeerssituatie;

- het oordeel dat de geweigerde ondergrondse constructie in de voortuinstrook, “met name de onderkeldering tot aan de brievenbus”, ongebruikelijk zou zijn is geen voldoende redengeving voor de strijdigheid met de goede ruimtelijke ordening aangezien het niet zichtbaar is en evenmin enige hinder kan veroorzaken voor de omgeving, de beweerdte hinder voor de toekomstige aanleg van nutsleiding of verbreding van de straat is onbegrijpelijk omdat de constructie minstens 1 meter achter de rooilijn wordt opgericht;
- de deputatie in de vergunningsbeslissing van 20 januari 2011 had geoordeeld dat het voorwerp van de vergunningsaanvraag wel verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening zodat de bestreden beslissing strijdig is met het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel nu de deputatie niet motiveert waarom de thans geweigerde handelingen vroeger wel en nu niet meer verenigbaar zouden zijn met de goede ruimtelijke ordening;
- de bestreden beslissing geen rekening heeft gehouden met de aanvullende nota van De Keersmaecker na het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar.

15. Het bestreden arrest verwerpt het middelonderdeel met betrekking tot de geweigerde ondergrondse constructie in de voortuinstrook op volgende gronden:

- een vergunningsaanvraag moet overeenkomstig artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, d) en § 2, eerste lid, VCRO verenigbaar zijn met de goede ruimtelijke ordening en dat moet blijken uit de motivering van de bestreden vergunningsbeslissing en als de verenigbaarheid niet blijkt moet de vergunningverlenende overheid de gevraagde vergunning weigeren;
- de vergunningverlenende overheid beschikt hiervoor over een discretionaire bevoegdheid en de RvVb kan zijn beoordeling niet in de plaats stellen van deze overheid;
- bij de legaliteitsbeoordeling van de bestreden vergunningsbeslissing kan de RvVb enkel rekening houden met de in de bestreden beslissing vermelde motieven en moet de RvVb onderzoeken of de vergunningverlenende overheid haar appreciatiebevoegdheid behoorlijk heeft uitgeoefend, meer bepaald of zij is

uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij, op basis daarvan, in redelijkheid de beslissing heeft kunnen nemen;

- de aanvragers maken niet aannemelijk dat de deputatie kennelijk onredelijk of onzorgvuldig beslist dat de ondergrondse constructie in de voortuinstrook niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening omdat het niet kennelijk onredelijk is “in een voortuinstrook alleen gebruikelijke constructies, zoals toegangen en regenwaterputten, toe te laten en te beslissen dat de gevraagde ondergrondse gang voor het ophalen van post geen zulke gebruikelijke constructie in een voortuinstrook is”, dat het feit dat “de ondergrondse constructie niet zichtbaar is” daaraan geen afbreuk doet;

- het weigeringsmotief “in de bestreden beslissing dat de ondergrondse constructie, bij eventuele latere nuts- en wegenwerken, tot problemen kan leiden, [...] overmatig” is.

16. De middelonderdelen die aanvoeren dat het bestreden arrest “de wettelijke toetsingscriteria inzake de goede ruimtelijke ordening negeert” en dat “[v]olgens het bestreden arrest [...] het aangevraagde niet gebruikelijk [zou] zijn in de nabije omgeving” en de RvVb derhalve “van oordeel [is] dat het aangevraagde in strijd is met de goede ruimtelijke ordening”, missen feitelijke grondslag.

17. Naar luid van artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State treedt de Raad van State als cassatierechter “niet in de beoordeling van de zaken zelf”.

Het middelonderdeel dat aanvoert dat de bestreden vergunningsbeslissing van de deputatie de ondergrondse constructie in de voortuinstrook weigert “omdat deze zogezegd ‘ongebruikelijk’ zou zijn” en dit “op zich geen reden kan zijn om de vergunning [...] te weigeren”, is niet gericht tegen het bestreden arrest en noopt de Raad van State om de eerste beoordeling ervan door de RvVb over te doen en aldus in de beoordeling van de zaak zelf te treden.

De Raad van State is daartoe niet bevoegd. Het middelonderdeel is onontvankelijk.

18. Het arrest van de RvVb moet met redenen worden omkleed.

De aan de RvVb opgelegde verplichting om zijn rechterlijke uitspraak te motiveren, heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak is gemotiveerd wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redengeving uiteenzet -al ware die redengeving verkeerd of onwettig- die hem ertoe brengt de beslissing te nemen. Wanneer een motivering leidt tot onjuiste gevolgtrekkingen in rechte, levert dit een schending van de wet op maar geen motiveringsgebrek. Alleen een gemis aan motivering -of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven- maakt een schending uit van de aan de rechter opgelegde motiveringsverplichting.

19. Het middelonderdeel dat een gebrekkige motivering aanvoert en stelt dat de schending van de motiveringswet en van de beginselen van behoorlijk bestuur in het bestreden arrest “niet op goede gronden weerlegd wordt”, gaat uit van een andere rechtsopvatting en faalt bijgevolg naar recht.

20. Het middelonderdeel dat de strijdigheid van het bestreden arrest met de motiveringswet en met het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel aanvoert zonder uiteen te zetten op welke deze bepalingen en beginselen door het bestreden arrest worden geschonden, is niet ontvankelijk.

21. Het tweede middel wordt verworpen.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.**

**2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien september tweeduizend twintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

|                   |                  |
|-------------------|------------------|
| Eric Brewaeys,    | kamervoorzitter, |
| Pierre Lefranc,   | staatsraad,      |
| Peter Sourbron,   | staatsraad,      |
| bijgestaan door   |                  |
| Elisabeth Impens, | griffier.        |

**De griffier**

**De voorzitter**

**Elisabeth Impens**

**Eric Brewaeys**