

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 253.914 van 2 juni 2022
in de zaak A. 233.541/VII-41.096**

In zake : 1. Eva DEROUS
 2. Michèle SNEYERS
 3. Elke HENDRICKX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Laurens Storms
 kantoor houdend te 3110 Rotselaar
 Echostraat 8
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Chris Schijns en Jef Goffings
 kantoor houdend te 3600 Genk
 Grotestraat 122
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

 de NV van publiek recht DE WERKVENNOOTSCHAP
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Jan Bouckaert, Stefanie François
 en Hannah Dusauchoit
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Loksumstraat 25
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 30 april 2021, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2021-0795 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 25 maart 2021 in de zaak
1819-RvVb-1030-SA.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 22 juni 2021.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoeksters hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

De nv van publiek recht De Werkvennootschap heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 30 augustus 2021. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft op 19 november 2021 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’.

De verzoeksters hebben een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 april 2022.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Laurens Storms, die verschijnt voor de verzoeksters, advocaat Chris Schijns, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Guan Schaiko, die *loco* advocaten Jan Bouckaert, Stefanie François en Hannah Dusauchoit verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck 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.

III. Feiten

3. Het Vlaamse Gewest verleent op 8 juli 2019 aan de nv van publiek recht De Werkvennootschap een omgevingsvergunning “voor de aanleg van een gedeelte van de ringtrambus”.

4. Het bestreden arrest verwerpt de negen middelen en bijgevolg de vordering van de verzoeksters tot vernietiging van voormelde vergunningsbeslissing.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie

5. Het Vlaamse Gewest werpt enerzijds op dat de verzoeksters hun belang in het kader van het cassatieberoep uitbreiden ten opzichte van het belang dat destijds in het bestreden arrest werd beoordeeld, hetgeen niet toelaatbaar is. Anderzijds meent het Vlaamse Gewest dat de verzoeksters een ondoeltreffend cassatiemiddel opwerpen. Het stelt dat in het eerste middelonderdeel rechtsregels opgeworpen worden die van toepassing zijn op de federale regering en niet op de Vlaamse regering, dat de verzoeksters in het tweede middelonderdeel zeer selectief citeren uit het bestreden arrest, waaruit op het eerste zicht een tegenstrijdige motivering zou kunnen gedestilleerd worden, hetgeen rechtsmisbruik uitmaakt en dat de verzoeksters in het derde en laatste middelonderdeel hun middel uitbreiden, minstens er een totaal andere invulling aan geven.

Het stelt nog dat, indien de Raad van State van oordeel zou zijn dat de RvVb effectief een bepaalde rechtsgrond, rechtsbeginsel, procedureel aspect

etc. miskende, een nieuwe behandeling van de zaak tot hetzelfde resultaat zou leiden, conform de zuiver juridische motieven die volgen uit de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de eigen rechtspraak van de RvVb die daarop volgt. Het besluit dat de verzoeksters bijgevolg niet beschikken over het vereiste belang bij het aangevoerde cassatiemiddel.

Beoordeling

6. De finaliteit van een cassatieberoep bestaat erin om een onwettige uitspraak van een administratief rechtscollege teniet te doen, waarna de zaak voor een nieuwe beoordeling aan het anders samengesteld rechtscollege wordt voorgelegd zodat de verzoeker in cassatie een nieuwe kans verwerft op een voor hem gunstiger uitspraak van dat rechtscollege.

7. Het cassatieberoep van de verzoeksters tegen het bestreden arrest is gericht tegen de verwerping door de RvVb van hun vordering tot vernietiging van de voor de RvVb bestreden vergunningsbeslissing van het Vlaamse Gewest.

8. Ingeval van cassatie dient de RvVb zich opnieuw uit te spreken over de vordering van de verzoeksters.

9. In zoverre de exceptie terugvalt op de grieven die de verzoeksters formuleren in hun middelen, houdt deze verband met de beoordeling hierna van de middelen.

10. De verzoeksters hebben belang bij het instellen van hun cassatieberoep tegen het bestreden arrest.

11. De exceptie wordt verworpen.

Het cassatieberoep is ontvankelijk.

V. Onderzoek van het middel

12. De verzoeksters voeren de schending aan van artikel 149 van de Grondwet “in samenhang met het beginsel van de scheiding der machten; de artikelen 33 en artikel 149 van de Grondwet en met de artikelen 15, 23 en 30 van het Omgevingsvergunningsdecreet en artikel 25 van het Omgevingsvergunningsbesluit”.

a. eerste onderdeel

Standpunt verzoeksters

13. De verzoeksters voeren aan dat het bestreden arrest artikel 149 van de Grondwet “in samenhang met artikel 33 van de Grondwet, het beginsel van de scheiding der machten en artikel 15 van het omgevingsvergunningsdecreet” schendt.

Het middelonderdeel is gericht tegen de beoordeling door de RvVb van het tweede middel van de verzoeksters.

Zij betogen dat zij voor de RvVb hebben aangevoerd dat de bestreden vergunningsbeslissing werd genomen door de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw terwijl deze onbevoegd is omdat dit geen overheid is die genoemd wordt in artikel 15 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ (hierna: OVD). Zij wijzen erop dat zij het delegatiebesluit van de Vlaamse regering van 25 juli 2014 eveneens bekritiseerd hebben. In het bestreden arrest wordt dit middel volgens hen ten onrechte (groten)deels onontvankelijk verklaard en wordt hun grief niet beantwoord. Volgens de RvVb is een antwoord ten gronde niet aan de orde omdat de artikelen 33, 37, 105 en 108 van de Grondwet “geen rechtstreekse werking hebben [...] zodat de verzoekende partijen er geen subjectieve rechten kunnen uit putten”. De verzoeksters stellen dat niet geduid wordt wat precies bedoeld wordt met “rechtstreekse werking”. Zij menen dat de Grondwet binnen de Belgische

rechtsorde de bron van alle recht vormt en door iedere administratieve overheid gerespecteerd dient te worden. In de mate dat de RvVb hiermee zou bedoelen dat hij niet bevoegd zou zijn om besluiten van een administratieve overheid rechtstreeks aan de Grondwet te toetsen, merken zij op dat dit steunt op een verkeerde rechtsopvatting. Verder stellen zij zich de vraag welke de relevantie is van de verwijzing in het bestreden arrest naar “subjectieve rechten” en de omstandigheid dat een verzoekende partij dergelijke rechten zou moeten kunnen doen gelden om ontvankelijk een middel op te werpen in het kader van een annulatieprocedure tegen een vergunningsbeslissing. Het beoordelen van vergunningsbeslissingen behoort niet tot het subjectief contentieux, maar precies tot het objectief contentieux. Volgens de verzoeksters raakt de redenering in het bestreden arrest “(op het eerste zicht) kant noch wal” en geeft het niet de duidelijkheid die van een rechterlijke beslissing, in het licht van artikel 149 van de Grondwet, verwacht kan worden. De RvVb vertrekt verder vanuit de verkeerde premisse dat bevoegdheidsdelegaties per definitie geoorloofd zijn en stelt dat “de delegatie” van “de individuele beslissingsbevoegdheid van een minister” (die dus niet bestaat, want niet voorzien in het OVD) niet in het OVD diende vast te liggen. Volgens het bestreden arrest kan de Vlaamse regering, zonder dat hiertoe enige rechtsgrond is voorzien door de Vlaamse decreetgever, bevoegdheden delegeren aan wie de Vlaamse regering daar zelf geschikt toe vindt, hetgeen volgens de verzoeksters een schending vormt van het beginsel van de scheiding der machten. Tevens bevat het bestreden arrest ook niet de duidelijke motivering die artikel 149 van de Grondwet vooropstelt.

Beoordeling

14. Het middelonderdeel gaat terug op de verwerping door de RvVb van het tweede middel van de verzoeksters waarin zij de schending hebben aangevoerd van “het verbod op machtsoverschrijding”, de artikelen 33, 37, 105 en 108 van de Grondwet, artikel 15 OVD, “het verbod op delegatie; het legaliteitsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel” omdat “de Vlaamse minister van Omgeving, Natuur en Landbouw niet bevoegd

was om de bestreden beslissing te nemen [...] aangezien artikel 15 OVD geen mogelijkheid tot delegatie van bevoegdheid heeft voorzien”.

15. De bij artikel 149 van de Grondwet opgelegde verplichting aan de RvVb 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 redenen uiteenzet -al waren ze verkeerd of onwettig- die hem ertoe brengen zijn beslissing te nemen. Bij de beoordeling of artikel 149 van de Grondwet 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.

16. Het middelonderdeel dat de schending aanvoert van de rechterlijke motiveringsverplichting “in samenhang met het beginsel van de scheiding der machten; de artikelen 33 en artikel 149 van de Grondwet en met de artikelen 15, 23 en 30 van het Omgevingsvergunningsdecreet en artikel 25 van het Omgevingsvergunningsbesluit”, gaat uit van een andere rechtsopvatting.

Het middelonderdeel dat de schending aanvoert van artikel 149 van de Grondwet “in samenhang met” het aangevoerde beginsel en de aangevoerde bepalingen faalt naar recht.

17. Het middelonderdeel dat de schending aanvoert van artikel 149 van de Grondwet omdat de “redenering om de grieven van verzoekende partij niet te beantwoorden” niet “overtuigt”, gaat eveneens uit van een andere rechtsopvatting en faalt bijgevolg naar recht.

18. Het bestreden arrest overweegt onder meer tot verwerping van het tweede middel van de verzoeksters:

“Wat de ingeroepen schending van artikelen 33, 37, 105 en 108 Grondwet betreft, stelt de [RvVb] vast dat deze bepalingen geen rechtstreekse werking hebben met betrekking tot de toetsing van een individuele vergunningsbeslissing, zodat de verzoekende partijen er geen subjectieve rechten kunnen uit putten en deze artikelen niet met goed gevolg kunnen inroepen”.

De RvVb zet aldus duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteen -al waren ze verkeerd of onwettig- die hem ertoe brengen te besluiten dat de verzoeksters geen subjectieve rechten kunnen putten uit deze grondwetsbepalingen en deze dan ook niet met goed gevolg kunnen inroepen.

Het middelonderdeel dat de schending aanvoert van artikel 149 van de Grondwet omdat de RvVb niet duidt wat hij “precies bedoelt met ‘rechtstreekse werking’” en dat de “redenering [...] om niet op het tweede middel [...] te antwoorden [...] meer vragen op[roept] dan dat ze antwoorden biedt”, mist feitelijke grondslag.

19. Het bestreden arrest overweegt:

“De verzoekende partijen vertrekken hierbij van de foutieve premisse dat de delegatie van de individuele beslissingsbevoegdheid van een minister in het OVD dient vastgelegd te worden.

Het is de Vlaamse regering zelf die haar beslissingsbevoegdheid delegeert aan één of meerdere individuele ministers. Deze bevoegdheidsdelegatie wordt niet door de decreetgever in de individuele wetgevende akten vastgelegd. Overeenkomstig het Delegatiebesluit is de Vlaams minister van Omgeving, Natuur en Landbouw bevoegd om individuele beslissingen te nemen op grond van de decreten en besluiten genomen binnen het kader van de omgevingsvergunningsreglementering. Het louter gegeven dat het OVD dateert van na het Delegatiebesluit houdt, in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen aanvoeren, niet in dat de werking in de tijd oplegt dat voor recentere regelgeving binnen het desbetreffende beleidsdomein opnieuw een delegatie dient vastgelegd te worden”.

Het middelonderdeel dat aanvoert dat deze overweging in het bestreden arrest “vertrekt [...] vanuit de - verkeerde [...] - premisse dat bevoegdheidsdelegaties per definitie geoorloofd zijn en stelt dat ‘de delegatie’ van ‘de individuele beslissingsbevoegdheid van een minister’ [...] niet in het OVD diende vast te leggen”

- is niet ontvankelijk in zoverre het de schending van het beginsel van de scheiding der machten aanvoert zonder uiteen te zetten op welke wijze deze overweging in het bestreden arrest het genoemde algemeen rechtsbeginsel schendt;

- mist feitelijke grond in zoverre het de schending aanvoert van artikel 149 van de Grondwet omdat “de hier ontwikkelde redenering vanuit een juridisch oogpunt allesbehalve duidelijk is” en omdat het bestreden arrest “de grieven van verzoekende partijen [...] inzake de delegatie van bevoegdheden op een moment waarop de bevoegdheden nog niet eens bestaan” niet beantwoordt.

20. Het middelonderdeel wordt verworpen.

b. tweede onderdeel

Standpunt verzoeksters

21. De verzoeksters voeren aan dat het bestreden arrest artikel 149 van de Grondwet “in samenhang met de artikelen 23 en 30 van het Omgevingsvergunningsdecreet en artikel 25 van het Omgevingsvergunningsbesluit” schendt.

Het middelonderdeel is gericht tegen de beoordeling door de RvVb van het vierde middel van de verzoeksters.

Zij zetten uiteen dat zij in het vierde middel voor de RvVb onder meer hebben gesteld dat de bekendmaking van een informatievergadering niet (correct) is gebeurd. De RvVb oordeelt dat er geen verplichting bestond om een informatievergadering te organiseren, terwijl de vergunningsaanvraag wel degelijk betrekking heeft op activiteiten die een project-MER omvatten. Dat blijkt enerzijds

uit het administratief dossier, maar ook uit het bestreden arrest zelf, waarin het project-MER meermaals ter sprake komt, bijvoorbeeld waar de RvVb het zevende middel van de verzoeksters bespreekt. Door bij de beoordeling van het vierde middel te stellen dat voor de aanvraag geen informatievergadering vereist is, en tegelijk bij de beoordeling van het zevende middel uitvoerig in te gaan op het voorhanden zijnde project-MER, is er sprake van tegenstrijdige motieven, minstens is de motivering onduidelijk.

Beoordeling

22. Het middelonderdeel dat de schending aanvoert van de rechterlijke motiveringsverplichting “in samenhang met de artikelen 23 en 30 van het Omgevingsvergunningsdecreet en artikel 25 van het Omgevingsvergunningsbesluit”, gaat uit van een verkeerde rechtsopvatting van de rechterlijke motiveringsverplichting (randnr. 15).

Het middelonderdeel dat de schending aanvoert van artikel 149 van de Grondwet “in samenhang met” de aangevoerde bepalingen faalt naar recht.

23. Het middelonderdeel dat “tegenstrijdige motieven in het arrest *a quo*” aanvoert en dat “de motivering onduidelijk” is in het bestreden arrest omdat “de vergunningsaanvraag wel degelijk betrekking [heeft] op activiteiten die een project-MER omvat” zoals “blijkt enerzijds uit het administratief dossier, maar ook uit het arrest *a quo* zelf, waarin het project-MER meermaals ter sprake komt, bijvoorbeeld waar de [RvVb] het zevende middel [...] bespreekt”, dwingt de Raad van State tot het overdoen in tweede instantie van de feitelijke beoordeling van de RvVb.

De Raad van State is daartoe niet bevoegd. Luidens artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, treedt de Raad van State immers “niet in de beoordeling van de zaken zelf”. De Raad van State mag als cassatierechter enkel nagaan of het bestreden arrest overeenkomstig de wet is genomen.

24. Het middelonderdeel wordt verworpen.

c. derde onderdeel

Standpunt verzoeksters

25. De verzoeksters voeren aan dat het bestreden arrest artikel 149 van de Grondwet “in samenhang met de artikelen 23 en 30 van het Omgevingsvergunningsdecreet en artikel 25 van het Omgevingsvergunningsbesluit” schendt.

Het middelonderdeel is gericht tegen de beoordeling door de RvVb van het zesde middel van de verzoeksters.

Zij zetten uiteen dat zij in het zesde middel voor de RvVb hebben aangevoerd dat de bestreden vergunningsbeslissing strijdig is met onder andere de artikelen 3 en 4 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juli 2013 ‘houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater’ (hierna: gewestelijke hemelwaterverordening). Dit middel had in wezen enkel betrekking op de in deze verordening vermelde toepassingsvoorwaarde dat ze niet van toepassing is op “de delen van de verharding die tot het openbaar wegdomein behoren op het ogenblik van de aanvraag of de uitvoering van de handelingen” (artikel 4, 4°). De grief was met andere woorden gericht op een (onterechte) toepassing van het uitzonderingsregime van deze regeling (die is opgenomen in artikel 4) op het principiële toepassingsgebied van deze regeling (dat is opgenomen in artikel 3). De beoordeling van dit middel door de RvVb vormt volgens de verzoeksters geen antwoord op de eigenlijke grief.

Beoordeling

26. Het middelonderdeel dat de schending aanvoert van de rechterlijke motiveringsverplichting “in samenhang met de artikelen 23 en 30 van het Omgevingsvergunningsdecreet en artikel 25 van het Omgevingsvergunningsbesluit”, gaat uit van een verkeerde rechtsopvatting van de rechterlijke motiveringsverplichting (randnr. 15).

Het middelonderdeel dat de schending aanvoert van artikel 149 van de Grondwet “in samenhang met” de aangevoerde bepalingen faalt naar recht.

27. Het bestreden arrest verwerpt het zesde middel van de verzoeksters omdat zij niet aantonen “dat de verwerende partij de aanvraag ten onrechte niet heeft getoetst aan de gewestelijke Hemelwaterverordening maar enkel aan de provinciale stedenbouwkundige verordening met betrekking tot verhardingen” na de overweging dat de verzoeksters

- de fietsinfrastructuur aangrijpen “om te poneren dat de aanvraag wél getoetst moest worden aan de gewestelijke Hemelwaterverordening”;
- evenwel uit het oog verliezen “dat verhardingen slechts onder het toepassingsgebied vallen van deze verordening wanneer ‘de nieuwe oppervlakte groter is dan 40 vierkante meter’ (artikel 4, 2° gewestelijke Hemelwaterverordening)”;
- “geen poging [ondernemen] om inzichtelijk te maken dat de nieuwe oppervlakte van het geïsoleerde deel van het fietspad groter is dan 40 m²”.

28. Het middelonderdeel dat aanvoert dat deze motieven van het bestreden arrest “tenenkrukkend” zijn en daarom artikel 149 van de Grondwet wordt geschonden, dwingt de Raad van State tot het overdoen in tweede instantie van de feitelijke beoordeling van de RvVb.

De Raad van State is daartoe als cassatierechter niet bevoegd (randnr. 23).

29. Het middelonderdeel wordt verworpen.

d. conclusie

30. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het cassatieberoep.

2. De verzoeksters worden verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 600 euro, elk voor een derde, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partij.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twee juni tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams