

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 259.635 van 25 april 2024
in de zaak A. 237.920/VII-41.808**

In zake : I.B.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Ghysels en Jo Rams
kantoor houdend te 1050 Brussel
Marsveldplein 5, bus 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE VLAAMS-BRABANT

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 14 december 2022, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2223-0214 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 3 november 2022 in de zaak 2122-RvVb-0307-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 26 januari 2023.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoekster heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft op 5 mei 2023 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).

Verzoekster heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 maart 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yves Sacreas, die *loco* advocaten Jan Ghysels en Jo Rams verschijnt voor verzoekster en jurist Johan Guillemyn, die verschijnt voor de verwerende 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 (hierna: RvS-wet).

III. Regelmatigheid van de rechtspleging

3. Verzoekster heeft in haar “verzoek tot voortzetting procedure” schriftelijk gerepliceerd op het verslag van de eerste auditeur.

Het cassatieprocedurebesluit voorziet niet in de mogelijkheid om na de kennisgeving van het auditoraatsverslag nog een schriftelijke repliek in te dienen. Wanneer de auditeur concludeert dat het cassatieberoep moet worden verworpen, kan de verzoeker luidens artikel 18 van het cassatieprocedurebesluit (in de versie vóór de wijziging ervan bij koninklijk besluit van 21 juli 2023, die nog van toepassing is op deze zaak) vragen dat de procedure wordt voortgezet teneinde te worden gehoord, bij gebreke waaraan de afstand van het geding kan worden toegewezen. Het “verzoek tot voortzetting procedure” van de verzoekende partij

wordt slechts als procedurestuk aanvaard in zoverre hierin de vraag wordt gesteld om de procedure voort te zetten teneinde te worden gehoord. In zoverre het stuk een schriftelijke voorbereiding vormt van de mondelinge uiteenzetting op de terechtzitting, wordt het beschouwd als een loutere inlichting.

IV. Ontvankelijkheid van de memorie van antwoord

Standpunt van verzoekster

4. Verzoekster voert aan dat de memorie van antwoord onontvankelijk is.

Zij zet uiteen dat de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant (hierna: de deputatie) optrad als verwerende partij voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, maar dat in het bestreden arrest plotsklaps - en foutief - de provincie Vlaams-Brabant, vertegenwoordigd door de deputatie (hierna: de provincie), beschouwd werd als de verwerende partij. Verzoekster zou dan zelf in het cassatieberoep correct de deputatie hebben aangeduid als de verwerende partij in de procedure voor de Raad van State, doch zou tot haar verbazing hebben vastgesteld dat in de beschikking over de toelaatbaarheid van het cassatieberoep opnieuw de provincie werd vermeld als verwerende partij.

Verzoekster wijst erop dat de memorie van antwoord werd ingediend door de juridische dienst van de provincie, die hiervoor geen correcte machtiging zou hebben verkregen van de deputatie. Het besluit van de deputatie van 2 maart 2023 waarin leden van de juridische dienst gemachtigd worden om voor de Raad van State op te treden in deze cassatieprocedure, werd immers genomen op grond van artikel 186 van het Provinciedecreet, en zou enkel een machtiging verlenen om de belangen van de provincie te behartigen, terwijl de deputatie hier moet beschouwd worden als een orgaan van het Vlaamse Gewest. De deputatie die uitspraak doet over een bestuurlijk beroep tegen een beslissing over een omgevingsvergunning, zou immers volgens verzoekster een taak van medebewind uitvoeren in opdracht van het Vlaamse Gewest. De omstandigheid

dat de memorie van antwoord door een lid van de juridische dienst werd ingediend namens de deputatie, zou hieraan niet kunnen verhelpen omdat er geen correcte machtiging daartoe werd verleend.

In zoverre zou geoordeeld worden dat artikel 186 van het Provinciedecreet kon worden toegepast, stelt verzoekster nog vast dat het delegatiebesluit van 2 maart 2023 vijf personen aanduidt die gezamenlijk moeten optreden, terwijl de memorie van antwoord maar ondertekend is door één van hen. De memorie zou ook om die reden onontvankelijk zijn.

Ten slotte voert verzoekster nog aan dat, in zoverre zou geoordeeld worden dat artikel 186 van het Provinciedecreet kan worden toegepast, hieruit blijkt dat de provincie en/of deputatie zich kan laten bijstaan door een personeelslid in de cassatieprocedure voor de Raad van State, terwijl de eiser in cassatie verplicht is beroep te doen op een advocaat. De loutere omstandigheid dat het om een overheid gaat, zou geen pertinent criterium zijn om onderscheid te maken tussen de gedingpartijen in een cassatieberoep, te meer nu artikel 186 van het Provinciedecreet niet vereist dat het betrokken personeelslid een jurist is. Zij vraagt dat de Raad van State aan het Grondwettelijk Hof de volgende prejudiciële vraag zou stellen: “Schendt artikel 186 § 2 van het Provinciedecreet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat het toelaat dat de deputatie of in voorkomend geval de provincieraad in rechte kan optreden door een lid van het personeel aan te wijzen?”.

Beoordeling

5. De partijen in een cassatieprocedure voor de Raad van State zijn dezelfde partijen als deze die in het geding waren voor het bestuursrechtscollege waarvan de beslissing het voorwerp uitmaakt van het cassatieberoep. De aanwijzing van de verwerende partij in cassatie volgt van rechtswege uit de hoedanigheid die deze partij voor het bestuursrechtscollege had als tegenpartij van de verzoekende partij in cassatie.

De eventuele omstandigheid dat het bestuursrechtscollege een verkeerde partij heeft aangeduid als procespartij, kan hieraan geen afbreuk doen. In geval tegen een verkeerde aanduiding van de procespartij op ontvankelijke wijze in cassatie zou worden opgekomen, kan die omstandigheid tot cassatie leiden van de beslissing van het bestuursrechtscollege. Bij gebreke aan een (ontvankelijk) cassatiemiddel dat tegen de aanduiding van de procespartij door het bestuursrechtscollege opkomt, kan de Raad van State die eventuele verkeerde aanduiding niet verbeteren door de partij die door het bestuursrechtscollege als procespartij werd aangeduid, te vervangen door een andere partij die in cassatie dient op te treden.

Nu de Raad voor Vergunningsbetwistingen in het bestreden arrest de provincie heeft aangeduid als de verwerende partij, is de provincie dan ook de verwerende partij in de cassatieprocedure.

6. Nu de provincie een partij is in de cassatieprocedure, kan zij voor de Raad van State worden vertegenwoordigd door een persoon die de deputatie daartoe aanstelt met toepassing van artikel 186, § 2, van het Provinciedecreet.

Bij besluit van 2 maart 2023 heeft de deputatie vijf leden van de juridische dienst aangesteld om de provincie in deze procedure te vertegenwoordigen. Deze vijf personeelsleden worden daarbij met naam genoemd, met tussen de vierde en vijfde naam de woorden “en/of”. De provincie wordt aldus in deze cassatieprocedure geldig vertegenwoordigd door één van de vijf aangeduide personen. De memorie van antwoord kon dus rechtsgeldig ondertekend worden door één van hen, wat ook gebeurd is.

De enkele omstandigheid dat in de aanhef van de memorie van antwoord wordt vermeld dat zij uitgaat van de deputatie, heeft niet tot gevolg dat de provincie niet in het geding zou zijn, of dat deze memorie niet aan de provincie kan worden toegerekend.

7. De ongelijke behandeling die verzoekster ontwaart tussen de verzoekende partijen in cassatie en de verwerende partijen in cassatie doordat enkel de eerste categorie verplicht is een beroep te doen op een advocaat, volgt niet uit artikel 186, § 2, van het Provinciedecreet, maar uit artikel 19, vijfde lid, RvS-wet, dat bepaalt dat het cassatieberoep door een advocaat moet worden ondertekend. Verzoekster vergist zich bovendien in de draagwijdte van deze bepaling, nu de omstandigheid dat de procespartij een overheidsorgaan is, niet het onderscheidend criterium is: ook wanneer het bestuur optreedt als verzoekende partij in cassatie, zal dit bestuur een beroep moeten doen op een advocaat voor de ondertekening van het cassatieberoep. De door artikel 186, § 2, van het Provinciedecreet voorziene mogelijkheid tot aanwijzing van een personeelslid om namens de provincie in rechte op te treden kan aldus niet worden toegepast voor de ondertekening van een cassatieberoep.

Met het verplichten van de bijstand van een advocaat voor de ondertekening van het cassatieberoep heeft de wetgever rekening gehouden met de bijzondere draagwijdte van het buitengewoon rechtsmiddel en willen voorkomen dat ongepaste beroepen zouden worden ingediend die nodeloos de tijd en middelen van de Raad van State zouden belasten. De verplichte bijstand geldt overigens slechts voor de ondertekening van het cassatieberoep, en niet voor de latere proceshandelingen.

Aan het Grondwettelijk Hof kunnen prejudiciële vragen gesteld worden over de schending door een wettelijke bepaling van bepaalde grondwettelijke regels. Het is maar wanneer een vraag “te dien aanzien” wordt opgeworpen, dat de Raad van State ertoe gehouden is om de prejudiciële vraag te stellen (artikel 26, § 2, eerste lid, van de bijzondere wet van 6 januari 1989 ‘op het Grondwettelijk Hof’). De door verzoekster opgeworpen ongrondwettigheid berust op een verkeerd begrip van de betrokken wettelijke bepalingen, zodat de door haar voorgestelde vraag niet dient gesteld te worden.

8. De memorie van antwoord is ontvankelijk en wordt niet uit het debat geweerd.

V. Feiten

9. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Halle verleent op 19 oktober 2015 aan verzoekster een stedenbouwkundige vergunning voor, onder meer, de oprichting van een tuinhuis, carport en zwembad in de tuin van de woning van verzoekster.

10. Verzoekster dient op 15 april 2021 een aanvraag in voor een omgevingsvergunning voor de regularisatie, uitbreiding en bestemmingswijziging van een carport en poolhouse tot “Esthetical Dental & Medical Center”. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Halle weigert deze vergunning op 25 juni 2021. De deputatie verklaart op 14 oktober 2021 het bestuurlijk beroep van verzoekster tegen deze weigering ongegrond, en weigert de omgevingsvergunning.

11. Het bestreden arrest verwerpt het beroep van verzoekster tegen de weigeringsbeslissing van 14 oktober 2021.

VI. Onderzoek van de cassatiemiddelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

12. Verzoekster voert de schending aan van artikel 149 van de Grondwet, de artikelen 8.17 en 8.18 van het Burgerlijk Wetboek, artikel 4.3.1, § 1, 1°, d), en § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet), het materieel motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In de “herinnering aan het middel” in de memorie van wederantwoord voegt verzoekster hieraan nog de schending toe van de artikelen 63 en 63/1 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’.

Verzoekster komt op tegen de beslissing van de Raad voor Vergunningsbetwistingen om het eerste onderdeel van het enige middel dat zij had opgeworpen, te verwerpen op grond van volgende motieven:

“In een eerste onderdeel is de verzoekende partij van mening dat ze erop kon vertrouwen dat de eerdere beoordeling van ruimtegebruik, bouwdichtheid en schaal bij een zeer gelijkaardige vergunningsaanvraag van vijf jaar geleden (die geleid heeft tot de stedenbouwkundige vergunning van 19 oktober 2015) zou worden gehonoreerd.

Om met succes een schending van het vertrouwensbeginsel te kunnen invoeren, moet de verwerende partij een vaste beleidslijn hebben, waarvan ze, zonder enige motivering, afwijkt. Het vertrouwensbeginsel kan alleen worden geschonden wanneer eenzelfde overheid terugkomt op een vaste gedragslijn, of op toezeggingen of beloften in een bepaalde concrete situatie. De verzoekende partij brengt geen beslissing of standpunt bij van de verwerende partij, waaruit een vertrouwenwekkend gedrag blijkt waar de bestreden beslissing tegen indruist, maar verwijst uitsluitend naar een beslissing van het college van burgemeester en schepenen van Halle van 19 oktober 2015.

Op basis van die beslissing kan aan de verwerende partij geen schending van het vertrouwensbeginsel worden verweten, want het vertrouwensbeginsel heeft betrekking op rechtmatige verwachtingen die door het optreden van eenzelfde overheid zijn gewekt.

De verzoekende partij toont niet aan dat het louter gegeven dat een vorige aanvraag werd toegekend, had moeten leiden tot een nieuwe vergunning. Niet alleen gaat dergelijke stelling in tegen de essentie van de discretionaire bevoegdheid waarover de verwerende partij beschikt, en waarbij ze verplicht is elke aanvraag te onderzoeken op haar merites, bovendien betreft het voorliggend dossier een aangepaste, en dus nieuwe aanvraag.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de wijze waarop het gebouw is uitgevoerd, fundamenteel afwijkt van wat werd vergund, met name:

- het samenvoegen van een carport en een tuinhuis tot één ommuurd gebouw met een grondoppervlak dat ongeveer 50% groter is;
- de vergroting van de dakoppervlakte van ca. 145 m² tot ca. 190 m² of ca. 30% meer;
- de verhoging van de nok van het dak van ca. 3,18 m tot ca 3,71 m;
- de grondige wijziging in de aard van de vergunde constructies: in plaats van een open carport en gesloten tuinhuis is een gebouw opgetrokken met een verblijfsfunctie, met geïntegreerde garage en kantoor en een aangehechte technische ruimte.

Ingevolge de devolutieve werking van het administratief beroep onderzoekt de verwerende partij de aanvraag in haar volledigheid, zoals ook wordt

bevestigd in artikel 63 Omgevingsvergunningsdecreet. Dit houdt in dat de verwerende partij de aanvraag opnieuw beoordeelt naar legaliteit en opportuniteit, zonder daarbij gebonden te zijn door de motivering vervat in de beslissing van het college van burgemeester en schepenen waartegen bestuurlijk beroep werd aangetekend.

Ten gevolge van de devolutieve werking oordeelt de verwerende partij als deputatie in volledigheid en in volle onafhankelijkheid over een ingesteld bestuurlijk beroep. Dat zij hierbij optreedt ingevolge een ‘door het Vlaamse Gewest toegewezen bevoegdheid’, zoals de verzoekende partij terecht aanvoert, doet hier geen afbreuk aan. De verwerende partij beschikt over een eigen beoordelingsbevoegdheid zowel wat de legaliteit, als wat de opportuniteit van de aanvraag betreft. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij aanvoert, gaat het daarbij niet om het zogenaamde medebewind, waarbij een hogere overheid voor de uitvoering van taken een beroep doet op de gemeente of provincie en waarbij deze overheden een loutere uitvoeringsbevoegdheid hebben zonder beoordelingsvrijheid. Het gaat inzake de vergunningsplicht voor stedenbouwkundige handelingen daarentegen wel om taken van gemengd belang, m.n. het behartigen van taken die deels van provinciaal of gemeentelijk belang zijn en deels van algemeen belang, wegens de verregaande regeling door de gewestoverheid en de bijkomende voorwaarden, beperkingen of verplichtingen die aan de provincies en de gemeenten worden opgelegd. De verwerende partij oefent aldus haar bevoegdheden uit binnen een vooraf bepaald kader, maar heeft binnen dat kader een discretionaire bevoegdheid, hetgeen o.m. tot gevolg heeft dat de Raad op het vlak van het onderzoek van de verwerende partij naar de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening zoals reeds vermeld slechts een marginale controle uitoefent.

Het eerste onderdeel is grotendeels gebaseerd op een vergelijking van de huidige vergunningsaanvraag met de eerder verleende stedenbouwkundige vergunning. Een dergelijke vergelijking kan evenwel geen (rechts)basis vormen voor het betwisten van de bestreden beslissing.”

Verzoekster formuleert hiertegen volgende grieven:

“[D]e bestuursrechter [is] gehouden [...] om zorgvuldig de feiten te controleren en [moet] daarbij de stukken van het dossier [...] onderzoeken; [...] hij [moet] de beweringen van de partijen toetsen aan de stukken van het dossier, zonder aan deze stukken iets toe te voegen of te wijzigen of zonder die stukken iets anders te laten zeggen dan datgene wat erin staat;

[D]e bestuursrechter [moet] bij een discussie over de weigering van een vergunning dan ook in de eerste plaats [...] nagaan wat het voorwerp is van de aanvraag; [...] het [is] niet betwist [...] dat het college van burgemeester en schepenen van de stad Halle op 19 oktober 2015 een vergunning verleende die deels uitgevoerd is, voor wat betreft het bouwen van de carport, het tuinhuis/poolhouse, de technische installatie en het zwembad en dat enkel de verhoging van het dak van het ééngezinshuis niet werd uitgevoerd; [...] deze vergunning [werd niet] aangevochten en [is] derhalve definitief [...]; [...] door voorbij te gaan aan deze definitieve vergunning,

[heeft] de Raad voor Vergunningsbetwistingen geen zorgvuldige feitenvinding gedaan [...], de rechtszekerheid [geschonden] die deze vergunning biedt en het vertrouwensbeginsel [geschonden] door te oordelen dat de definitieve beoordeling die in deze vergunning gemaakt werd van de omgevingsimpact mag herbeoordeeld worden door de deputatie. [...] [D]e Raad voor Vergunningsbetwistingen [schendt] door aldus te oordelen de bewijskracht [...] van zowel de vergunningsaanvraag die op 15 april 2021 werd ingediend, als deze van de vergunning die op 19 oktober 2015 door het college van burgemeester en schepenen aan [verzoekster] werd afgeleverd. [...] [D]e Raad voor Vergunningsbetwistingen [neemt] zonder enige motivering zowel bij het overzicht van de feiten als bij de beoordeling van de middelen letterlijk de maten en oppervlaktes [over] die de provinciale omgevingsambtenaar en de deputatie in hun advies en besluit hebben opgegeven om te besluiten dat hetgeen uitgevoerd werd fundamenteel afwijkt van dat wat vergund is. [...] [H]et voorwerp van de aanvraag die in 2021 werd ingediend [betreft] enkel een functiewijziging [...] en de verschillen tussen de uitgevoerde en [de] vergunde werken wat de carport en het tuinhuis betreft, [zijn] minimaal, te weten:

- Een kleine uitbreiding van de oppervlakte, er was in 2015 volgens de vergunning een oppervlakte vergund voor carport, tuinhuis, tussengang en technieken van ca 106 m², terwijl de ingenomen oppervlakte ca. 119,8 m², wat een miniem verschil is van ca. 13,8 m², hetzij een verschil van 13 % [...].
De bewering van de deputatie dat de ingenomen grondoppervlakte 143 m² zou zijn, wordt door niets gestaafd [...] en wordt tegengesproken door het opmetingsplan van de architect over het verschil tussen het vergunde en het uitgevoerde en dat aan de aanvraag was toegevoegd. Daarbij zal het opvallen dat de deputatie in het beschrijven van de feitelijk ingenomen oppervlakte wel begint met maten op te geven voor carport, bureau en ruimte voor technieken, maar dat geen maten worden opgegeven voor de 'leefruimte' (inkomzone, keuken, zithoek, badkamer en WC). [...] [D]e Raad voor Vergunningsbetwistingen [miskent] de bewijskracht van het door de architect opgestelde plan over de feitelijke en de vergunde oppervlakte [...].
- Dat de totale dakoppervlakte groter werd uitgevoerd dan wat er [op] 19 oktober 2015 werd vergund, wordt niet ontkend. Er valt echter niet in te zien wat de ruimtelijke implicaties zijn van een minimale uitbreiding van de dakoppervlakte nu deze wordt bedekt met een groendak. In het bestreden arrest wordt er geenszins gemotiveerd waarom een groendak de uitbreiding van dakoppervlakte niet weerlegt.
- In de vergunning van 19 oktober 2015 was de nokhoogte voorzien op 3,30 m en niet 3,18 m zoals de deputatie stelt en de Raad voor Vergunningsbetwistingen zondermeer overneemt. Door het sterk afhellende terrein waarop de constructie zich laat inpassen en de daaruit volgende verzinking ervan in het landschap, heeft de minimale afwijking van de nokhoogte geen ruimtelijke implicaties,

en dit in tegenstelling tot de constructies in de onmiddellijke en ruimere omgeving waarbij de nokhoogtes substantieel hoger zijn. [...] [D]e Raad voor Vergunningsbetwistingen [neemt] zondermeer de door de deputatie opgegeven cijfers [over], zonder die te controleren en na te gaan waarop die steunen; [...] de Raad voor Vergunningsbetwistingen [schuift] zonder enige motivering de opmetingen door de architect van de aanvrager, zoals uitgetekend op een plan terzijde [...]; [...] de Raad voor Vergunningsbetwistingen [neemt] ingevolge de verkeerde voorstelling van de feiten zondermeer het besluit van de deputatie van 14 oktober 2022 [aan] waarbij er wordt gesteld dat de bijkomende constructie vrijwel even groot is als de eengezinswoning waardoor de schaal van de aanvraag onaanvaardbaar is; [...] de Raad voor Vergunningsbetwistingen [heeft] aldus de zaak niet zorgvuldig onderzocht [...] en zijn beslissing niet naar genoeg van recht gemotiveerd [...], zodat hij buiten de perken van redelijkheid tot zijn beslissing is gekomen en bijgevolg de [materiële motiveringsplicht] heeft geschonden. [...] [D]e Raad voor Vergunningsbetwistingen [is] bovendien van oordeel [...] dat de achterliggende constructie ingericht wordt als tweede woongelegenheid terwijl het aanvraagdossier duidelijk vermeldt dat de constructie bestemd is als tandartspraktijk met een bijhorende ED&M center [...]; [...] de Raad voor Vergunningsbetwistingen [geeft] hierdoor een andere draagwijdte [...] aan de stukken van het dossier zodat hij de bewijskracht ervan miskent.”

Beoordeling

13. 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.

Verzoekster voert pas in de memorie van wederantwoord - en zonder bijzondere toelichting - de schending aan van de artikelen 63 en 63/1 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’. Zij toont niet aan dat deze schending niet kon worden opgeworpen in het verzoekschrift of dat de opgeworpen schending de openbare orde aanbelangt. In zoverre de schending wordt aangevoerd van deze bepalingen is het middel niet ontvankelijk.

In het middel wordt verder niet uiteengezet op welke wijze het bestreden arrest een schending zou inhouden van artikel 4.3.1, § 1, 1°, d), en § 2, VCRO. In zoverre de schending wordt aangevoerd van deze bepalingen, is het middel niet ontvankelijk.

14. De motiveringswet is niet van toepassing op rechtsprekende organen zoals de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Als cassatierechter kan de Raad van State wel onderzoeken of de Raad voor Vergunningsbetwistingen de draagwijdte van de bepalingen van de motiveringswet heeft geschonden bij de beoordeling of het besluit dat voor hem werd bestreden, aan die bepalingen voldoet. Verzoekster formuleert echter geen grief in die zin, zodat het middel niet ontvankelijk is in zoverre de schending wordt aangevoerd van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet.

15. Als rechtsprekend orgaan is de Raad voor Vergunningsbetwistingen evenmin onderworpen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Als cassatierechter kan de Raad van State wel onderzoeken of de Raad voor Vergunningsbetwistingen de draagwijdte van een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur heeft geschonden bij de beoordeling of het besluit dat voor hem werd bestreden, dat beginsel schendt.

Verzoekster formuleert als volgt haar kritiek dat het bestreden arrest beginselen van behoorlijk bestuur zou schenden:

- door voorbij te gaan aan de definitieve vergunning, heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen geen zorgvuldige feitenvinding gedaan, de rechtszekerheid geschonden die deze vergunning biedt en het vertrouwensbeginsel geschonden door te oordelen dat de definitieve beoordeling die in deze vergunning gemaakt werd van de omgevingsimpact mag herbeoordeeld worden door de deputatie;
- de Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft de zaak niet zorgvuldig onderzocht en zijn beslissing niet naar genoegen van recht gemotiveerd, zodat hij buiten de perken van de redelijkheid tot zijn beslissing is gekomen en bijgevolg de materiële motiveringsplicht heeft geschonden.

Verzoekster richt deze kritiek aldus tegen de Raad voor Vergunningsbetwistingen, en voert niet aan dat de Raad in het kader van de beoordeling of het voor hem bestreden besluit de genoemde beginselen schendt, de draagwijdte ervan heeft miskend. Het middel is dan ook niet ontvankelijk in zoverre het de schending aanvoert van het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het materieel motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

16. Verzoekster voert aan dat het bestreden arrest de bewijskracht miskent van de vergunningsaanvraag die op 15 april 2021 werd ingediend, en van de vergunning die op 19 oktober 2015 werd verleend, en bijgevolg de artikelen 8.17 en 8.18 van het Burgerlijk Wetboek schendt.

Verzoekster voert daarbij aan dat de door het middel geviseerde passages van het bestreden arrest waarin gegevens worden vermeld van de vergunningsaanvraag van 15 april 2021 en van de vergunning van 19 oktober 2015, werden overgenomen uit het deputatiebesluit dat voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen werd bestreden.

Verzoekster heeft voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen echter niet aangevoerd dat het deputatiebesluit de gegevens van de vergunningsaanvraag van 15 april 2021 en van de vergunning van 19 oktober 2015 foutief zou hebben weergegeven. Zij kan deze kritiek, die zij reeds kon aanvoeren voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, niet voor het eerst in cassatie opwerpen. Bij gebreke aan betwisting van de juistheid van de gegevens waarvan de deputatie is uitgegaan, behoort het de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet om deze in vraag te stellen op basis van een eigen onderzoek van de stukken.

In zoverre de schending wordt aangevoerd van de artikelen 8.17 en 8.18 van het Burgerlijk Wetboek, is het middel niet ontvankelijk.

17. 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.

Uit de enkele aangevoerde omstandigheid dat de Raad van Vergunningsbetwistingen “zijn beslissing niet naar genoegen van recht gemotiveerd heeft”, volgt dan ook niet dat het arrest artikel 149 van de Grondwet schendt.

In zoverre het middel uitgaat van een andere opvatting van deze bepaling, faalt het naar recht.

18. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

19. Verzoekster voert de schending aan van de artikelen 63 en 99, § 3, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’, van het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Halle van 19 oktober 2015 (BH/2015/193), en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, “en met toepassing van artikel 159 van de Grondwet”.

Het tweede middel komt op tegen de beoordeling die het bestreden arrest op grond van de hoger aangehaalde motieven heeft gemaakt dat er geen schending is van het vertrouwensbeginsel.

In het eerste onderdeel van het middel formuleert verzoekster volgende grieven:

“[H]et vertrouwensbeginsel [is] een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur [...] dat voorschrijft dat een burger erop moet kunnen vertrouwen

[...] dat een bepaalde toezegging van een bestuursorgaan ook nagekomen wordt of een wettelijke bepaling wordt nageleefd.

[Er is] ten deze, in tegenstelling tot wat het bestreden arrest voorhoudt, weldegelijk sprake [...] van een definitieve toezegging door [...] het college van burgemeester en schepenen van de Stad Halle door het verlenen van een vergunning op 19 oktober 2015. Deze toezegging is toerekenbaar aan zowel het college van burgemeester en schepenen van de Stad Halle, als aan de deputatie van Vlaams-Brabant. De toezegging moest dan ook zowel door het college van burgemeester en schepenen, als door de deputatie van Vlaams-Brabant worden nagekomen.

De vergunning die het college van burgemeester en schepenen van de Stad Halle op 19 oktober 2015 verleende is deels uitgevoerd, namelijk voor wat betreft de carport, het tuinhuis/poolhouse, de technische installatie en het zwembad. Enkel de verhoging van het dak van het ééngezinshuis is niet uitgevoerd. De carport, het tuinhuis/poolhouse, de technische installatie en het zwembad zijn te beschouwen als een afzonderlijke constructie of constructies ten opzichte van het woonhuis. Het is niet betwist dat de uitgevoerde werken gebeurden binnen de wettelijke termijn. De vergunning is dus enkel gedeeltelijk vervallen voor wat de werken aan het woonhuis betreft. Dat wordt bevestigd door de omschrijving van het voorwerp van de op 15 april 2021 ingediende aanvraag die deels strekt tot regularisatie, namelijk voor de uitbreiding van een carport en poolhouse en deels tot wijziging van de bestemming tot ED&M-center. Zowel het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de Stad Halle van 25 juni 2021 als het besluit van de deputatie van Vlaams-Brabant van 14 oktober 2021 bevestigen het voorwerp van de aanvraag. Dat voorwerp wordt achteraf nog eens bevestigd in een proces-verbaal PV/2022/01 van 25 januari 2022. In het begeleidend schrijven van 3 februari 2022 waarmee dat proces-verbaal aan [verzoekster] werd toegestuurd, wordt aan [verzoekster] gezegd dat zij met dat proces-verbaal wordt aangesproken voor: ‘Het uitbreiden van een losstaand bijgebouw in de tuin, afwijkend van de reeds afgeleverde stedenbouwkundige vergunning BH/2015/193.’

De vergunning die het college van burgemeester en schepenen van de Stad Halle op 19 oktober 2015 verleende is ook niet aangevochten met een administratief beroep bij de deputatie, zij werd niet geschorst, niet ingetrokken en er werd geen afstand van gedaan. Dat het vergunningenregister van de Stad Halle ook geen melding maakt van enige schorsing, intrekking of verval (zoals voorzien in artikel 5.1.2, § 2, 8° VCRO).

De vergunning die het college van burgemeester en schepenen van de Stad Halle op 19 oktober 2015 verleende [,] beoordeelde de verenigbaarheid van de werken in de achtertuin met de goede ruimtelijke ordening als volgt [...]. In het eerste middel werd aangetoond dat uit het aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen overgelegde [...] plan van de architect dat een vergelijking maakt tussen de feitelijk gerealiseerde constructie en de op 19 oktober 2015 vergunde constructie, blijkt dat de afwijkingen minimaal zijn. Met die kleine verschillen past de constructie zich nog steeds in in het afhellend terreinverloop en wijzigt er niets aan de omgevingsimpact naar het straatbeeld toe. Het valt niet in te zien hoe de kleine wijzigingen die onder

een groendak zitten een impact zouden kunnen hebben op het straatbeeld. Die verschillen werden op zich niet geëvalueerd.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen gaat in zijn beoordeling voorbij aan het definitief karakter van de op 19 oktober 2015 verleende vergunning en gaat er impliciet maar zeker van uit dat deze vergunning in zijn geheel vervallen is, wat strijdig is met artikel 99, § 3 [van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’]. Door te oordelen dat de deputatie mocht terugkomen op een definitieve beoordeling van de omgevingsimpact gemaakt door het college van burgemeester en schepenen, schendt de Raad tevens het vertrouwensbeginsel.”

In het tweede onderdeel van het middel formuleert verzoekster volgende grieven:

“[D]e devolutieve werking van het administratief beroep bij de deputatie [is] beperkt tot de vergunningsaanvraag en de beslissing in eerste aanleg en [doet] geen afbreuk [...] aan eerdere verleende vergunningen; [...] definitieve, niet vervallen vergunningen [bieden] rechtszekerheid [...] aan de houder van de vergunning;

[D]e deputatie [kan en mag] met toepassing van artikel 63 [van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’] enkel de aanvraag in zijn volledigheid [...] beoordelen; het voorwerp van de op 15 april 2021 ingediende aanvraag [strekt deels] tot regularisatie, namelijk voor de uitbreiding van een carport en poolhouse en deels tot wijziging van de bestemming tot ED&M-center. [A]rtikel 63 [van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’] machtigt de deputatie niet [...] om terug te komen op de beoordeling die gemaakt is in de vergunning die op 19 oktober 2015 werd afgeleverd door het college van burgemeester en schepenen van de Stad Halle, die in de mate dat ze uitgevoerd is met minieme afwijkingen, definitief is en waartegen bij de deputatie geen beroep ingesteld is. In het begeleidend schrijven van 3 februari 2022 waarmee aan [verzoekster een proces-verbaal] werd toegestuurd, wordt haar trouwens gezegd dat zij met dat proces-verbaal wordt aangesproken voor: ‘Het uitbreiden van een losstaand bijgebouw in de tuin, afwijkend van de reeds afgeleverde stedenbouwkundige vergunning BH/2015/193.’

[...] [D]e Raad voor Vergunningsbetwistingen door in het bestreden arrest te oordelen dat de deputatie op grond van artikel 63 [van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’] mocht voorbijgaan aan de op 19 oktober 2015 afgeleverde vergunning [schendt] de bepaling van artikel 63 [van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’] en het rechtszekerheidsbeginsel.”

Beoordeling

20. 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.

Verzoekster maakt niet duidelijk wat zij met de toevoeging “en met toepassing van artikel 159 van de Grondwet” bedoelt. In zoverre de schending wordt aangevoerd van die bepaling is het middel niet ontvankelijk.

21. Naar luid van artikel 14, § 2, RvS-wet neemt de Raad van State kennis van de cassatieberoepen tegen beslissingen van administratieve rechtscolleges wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen.

Het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Halle van 19 oktober 2015 (BH/2015/193) is blijkens de uiteenzetting van het middel een besluit tot het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning. Het gaat hier dan ook om een individuele akte zonder verordenende of algemeen verbindende kracht, die als zodanig geen “wet” is in de zin van voormeld artikel 14, § 2. In zoverre de schending van die akte wordt aangevoerd, is het middel niet ontvankelijk.

22. Als rechtsprekend orgaan is de Raad voor Vergunningsbetwistingen niet onderworpen aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Als cassatierechter kan de Raad van State wel onderzoeken of de Raad voor Vergunningsbetwistingen de draagwijdte van een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur heeft geschonden bij de beoordeling of het besluit dat voor hem werd bestreden, dat beginsel schendt.

Bij haar kritiek dat het rechtszekerheidsbeginsel wordt miskend, voert verzoekster niet aan dat de Raad de draagwijdte ervan heeft miskend in het kader van de beoordeling of het voor hem bestreden besluit ermee in strijd is. Het middel is dan ook niet ontvankelijk in zoverre het de schending aanvoert van het rechtszekerheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

23. Het bestreden arrest oordeelt dat het deputatiebesluit het vertrouwensbeginsel niet schendt, met name omdat de deputatie, voor de beoordeling van de aanvraag tot regularisatie en uitbreiding van de constructies die op 19 oktober 2015 door het college van burgemeester en schepenen werden vergund, niet gehouden is de beoordeling bij te treden die door het college van burgemeester en schepenen van de stad Halle werd gemaakt bij het verlenen van de vergunning van 19 oktober 2015.

Met die beoordeling doet de Raad voor Vergunningsbetwistingen geen enkele uitspraak, zelfs niet impliciet, over het verval van de vergunning van 19 oktober 2015.

De in het eerste onderdeel van het middel opgeworpen kritiek dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen, in strijd met artikel 99, § 3, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’, er impliciet maar zeker vanuit gaat dat de vergunning van 19 oktober 2015, vervallen is, mist dan ook feitelijke grondslag.

24. Het bestreden arrest heeft de draagwijdte van het vertrouwensbeginsel juist uiteengezet door erop te wijzen dat het beginsel alleen wordt geschonden wanneer eenzelfde overheid terugkomt op een vaste gedragslijn, of op toezeggingen of beloften in een bepaalde concrete situatie. In zoverre verzoekster uitgaat van een andere rechtsopvatting in het eerste onderdeel van het middel, faalt haar kritiek naar recht.

Het onderzoek van de overige kritiek in het eerste onderdeel van het middel, verplicht de Raad van State om opnieuw te beoordelen of het

vertrouwensbeginsel wordt miskend door de deputatie. Artikel 14, § 2, RvS- wet bepaalt echter dat de Raad van State als cassatierechter niet in de beoordeling van de zaak zelf treedt, zodat het eerste onderdeel van het middel in die mate ook onontvankelijk is.

25. Artikel 63 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ bepaalt dat de overheid die uitspraak doet in laatste administratieve aanleg de vergunningsaanvraag in haar totaliteit onderzoekt. Het bestreden arrest stelt over deze bepaling correct dat zij inhoudt dat de verwerende partij de aanvraag opnieuw beoordeelt naar legaliteit en opportuniteit, zonder daarbij gebonden te zijn door de motivering vervat in de beslissing van het college van burgemeester en schepenen waartegen bestuurlijk beroep werd aangetekend.

De in het tweede onderdeel van het middel geformuleerde kritiek dat het bestreden arrest oordeelt dat de deputatie op grond van dit artikel 63 mocht voorbijgaan aan de op 19 oktober 2015 afgeleverde vergunning, mist feitelijke grondslag.

26. Het tweede middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

27. Het derde middel wordt afgeleid uit de schending van de artikelen 63 en 63/1 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ “en met toepassing van artikel 159 van de Grondwet”.

Verzoekster voert aan dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen zou hebben nagelaten het voor hem bestreden besluit op zijn wettigheid te toetsen, en met name het klaarblijkelijk motiveringsgebrek ervan niet heeft vastgesteld, hoewel hij “ingevolge artikel 159 van de Grondwet [...] op

grond van de openbare orde, zelfs ambtshalve tot deze klaarblijkelijke vaststelling had moeten komen”.

Het motiveringsgebrek dat door het bestreden arrest ten onrechte niet zou zijn vastgesteld, bestaat volgens verzoekster erin dat het deputatiebesluit niet aangeeft in welke mate rekening wordt gehouden met het advies van de provinciale omgevingsambtenaar, geen enkele overweging bevat met betrekking tot het ingestelde beroep, noch aangaande haar nota over het verslag van de provinciale omgevingsambtenaar, en louter dat verslag dupliceert. De omstandigheid dat artikel 63 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ bepaalt dat de deputatie de vergunningsaanvraag in haar geheel onderzoekt, zou volgens verzoekster niet inhouden dat het beroep niet moet onderzocht of beoordeeld worden.

Beoordeling

28. 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.

Verzoekster maakt niet duidelijk wat zij met de toevoeging “en met toepassing van artikel 159 van de Grondwet” bedoelt. In zoverre zij de schending aanvoert van die bepaling, gaat zij uit van een verkeerd begrip van de draagwijdte ervan. In het kader van een vernietigingsberoep toetst de Raad voor Vergunningsbetwistingen de wettigheid van het bestreden besluit niet op grond van artikel 159 van de Grondwet maar op basis van zijn bevoegdheid tot beoordeling van het beroep, hier artikel 105, § 1, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’.

29. De onwettigheid van een overheidshandeling kan door de bestuursrechter ambtshalve worden opgeworpen wanneer de onwettigheid schuilt in de schending van een bepaling die de openbare orde aanbelangt.

Wanneer de deputatie kennis neemt van een beroep tegen een beslissing om een omgevingsvergunning te weigeren, moet zij op grond van artikel 63 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ de vergunningsaanvraag in haar totaliteit onderzoeken. In de gevallen dat de provinciale omgevingsambtenaar voor de beslissing in beroep een verslag moet opstellen, dient hij de aanvraag in dat verslag te toetsen aan de beoordelingsgronden vermeld in artikel 63/1 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’.

In zoverre uit deze bepalingen een motiveringsplicht zou worden afgeleid voor de deputatie, belangen zij de openbare orde niet aan. Het behoorde de Raad voor Vergunningsbetwistingen dan ook niet om ambtshalve het door verzoekster opgeworpen motiveringsgebrek te onderzoeken.

30. Het derde middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het cassatieberoep.

2. Verzoekster wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 24 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op vijftientig april tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams