

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 260.099 van 13 juni 2024
in de zaak A. 238.357/VII-41.909**

In zake : de NV BECAPI
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Thomas Ryckalts
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Wolvengracht 38, bus 2
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. B.G.
2. G.V.

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 7 februari 2023, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2223-0362 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 22 december 2022 in de zaak 1920-RvVb-0251-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 27 maart 2023.

De verzoekende partij heeft een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft op 13 oktober 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).

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 mei 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bruno Lenssens, die *loco* advocaat Thomas Ryckalts verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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. Feiten

3.1. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven weigert aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning te verlenen voor het vervangen van een garage, woning en magazijn door een nieuwbouw met ondergrondse parking, commerciële ruimten en appartementen. De verzoekende partij tekent tegen die weigeringsbeslissing bestuurlijk beroep aan.

3.2. De deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant willigt het beroep in en verleent de vergunning, bij besluit van 16 december 2014. Dit besluit wordt door de Raad voor Vergunningsbetwistingen vernietigd bij arrest van 11 april 2015. De deputatie verleent opnieuw de vergunning bij besluit van 6 juli 2017, doch dat besluit wordt eveneens vernietigd door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, bij arrest van 29 januari 2019.

3.3. Met een besluit van 3 oktober 2019 verleent de deputatie opnieuw de vergunning aan de verzoekende partij. De verwerende partijen stellen tegen dat besluit beroep in bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. De verzoekende partij is in deze procedure tussengekomen. Met het bestreden arrest wordt het besluit van de deputatie vernietigd.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. De verzoekende partij heeft in haar verzoek tot voortzetting van de procedure schriftelijk gerepliceerd op het verslag van de auditeur. Het cassatieprocedurebesluit voorziet niet in de mogelijkheid om na de kennisgeving van het auditoraatsverslag nog een repliek neer te leggen. Wanneer de auditeur concludeert dat het cassatieberoep moet worden verworpen, kan de verzoekende partij luidens artikel 18 van het cassatieprocedurebesluit vragen dat de procedure wordt voortgezet, bij gebreke waaraan de afstand van het geding kan worden uitgesproken. Het “verzoek tot voortzetting van de procedure met verzoek tot horen” van de verzoekende partij wordt slechts als procedurestuk aanvaard in zoverre hierin de vraag wordt gesteld om de procedure voort te zetten. In zoverre het stuk een schriftelijke voorbereiding vormt van de mondelinge uiteenzetting op de terechtzitting, wordt het beschouwd als een loutere inlichting.

V. Onderzoek van het tweede middel tot cassatie

Uiteenzetting van het middel

5. De verzoekende partij voert de schending aan van:

- de bepalingen en beginselen die door de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheden en verhoudingen tussen het bestuur en de rechtscollèges, waaronder het beginsel van de scheiding der machten;
- het devolutief karakter van het administratief beroep zoals vervat in artikel 63 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ en artikel 4.7.23, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;

- artikel 63/1 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ en artikel 4.7.22 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;
- artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’;
- artikel 149 van de Grondwet.

6. De verzoekende partij zet uiteen dat de verwerende partijen voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen een tweede middel hebben opgeworpen ter vernietiging van de vergunningsbeslissing, waarin de beoordeling en motivering van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening op het vlak van de hinderaspecten voor de burens werd bekritiseerd. Dat middel wordt door het bestreden arrest gegrond bevonden op grond van volgende overwegingen:

“Met de [verwerende partijen in cassatie] moet worden vastgesteld dat deze beoordeling van de mogelijke hinderaspecten, niet voldoende noch zorgvuldig is. De [deputatie] gaat er al te gemakkelijk van uit dat de burens geen reële hinder zullen ondervinden omdat de bestaande tuinen niet (nummer 70) of slechts ‘aanvaardbaar’ (nummer 62) verhoogd zullen worden door de gelijkvloerse uitbouw.

Nochtans heeft de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in haar verslag van 21 juni 2017 (uitgebracht na het eerste vernietigingsarrest) opgemerkt dat ‘het evenwicht tussen de tuinen wordt verstoord en de normale belevingskwaliteiten van de tuinen worden geschaad’.

Ook was het college van burgemeester en schepenen in zijn weigeringsbeslissing van oordeel dat op het voorziene groendak ‘er bijna geen aanplantingen [kunnen] gebeuren, geen bomen, struiken en gras, geen bloemen, enkel minimale vegetatie’ en dat het ‘voorgestelde groendak niet dezelfde ecologische waarde [heeft] als een grondgebonden tuin’, waardoor ‘de tuinen van de aanpalende percelen [...] nog meer onder druk [komen] te staan’.

Gelet op deze andersluidende visie van de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, moest de [deputatie] haar beslissing des te concreter en zorgvuldiger te motiveren. Ze kon ter zake niet volstaan met een verwijzing naar de gebruikelijke hoogte van tuinen en de compensatie door het groendak.

De [verzoekende partij in cassatie] kan overigens niet worden gevolgd wanneer ze stelt dat de [deputatie] in de bestreden beslissing verwijst naar haar beoordeling in de eerdere vergunningsbeslissing van 6 juli 2017 en deze beoordeling als herhaald moet worden beschouwd. In de motivering van de goede ruimtelijke ordening in de bestreden beslissing wordt immers niet uitdrukkelijk verwezen naar deze eerdere beoordeling. Daarenboven werd de eerdere beslissing van 6 juli 2017 door de Raad vernietigd bij arrest

van 29 januari 2019. Deze beslissing werd dus retroactief uit het rechtsverkeer verwijderd, zodat niet kan worden ingezien hoe de bestreden beslissing kan worden gemotiveerd door verwijzing naar deze beslissing (die geacht wordt nooit te hebben bestaan).”

7. De verzoekende partij voert aan dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen zich met deze beoordeling in de plaats heeft gesteld van de vergunningverlenende overheid en zich uitspreekt over de opportuniteit van de aanvraag. De Raad zou zich niet beperkt hebben tot een marginale toetsing waarbij enkel tot vernietiging mag worden overgegaan in geval van kennelijke onredelijkheid van de beslissing die wordt bestreden.

Door het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 21 juni 2017 in zijn beoordeling te betrekken, zou de Raad vervolgens artikel 63/1 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ en artikel 4.7.22 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening miskennen. Dat verslag werd immers opgemaakt in het kader van een vorige herstelbeslissing, en is niet het laatste verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

De draagwijdte van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ zou door het bestreden arrest zijn miskend omdat de vergunningverlenende overheid niet gehouden is de bezwaren punt voor punt te beantwoorden, en het volstaat dat zij duidelijk en op afdoende wijze de redenen aangeeft die haar beslissing verantwoorden, zodat een belanghebbende zich met kennis van zaken kan verweren tegen de beslissing.

Ten slotte zou het bestreden arrest ook artikel 63 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ en artikel 4.7.23, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening miskennen door de andersluidende visie van het college van burgemeester en schepenen in zijn beoordeling te betrekken. Het bestreden arrest zou aldus afbreuk doen aan de devolutieve werking van het bestuurlijk beroep op grond waarvan de deputatie een eigen beoordeling maakt van de opportuniteit van de aanvraag.

Beoordeling

8. 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.

In het middel wordt niet uiteengezet op welke wijze het bestreden arrest een schending zou inhouden van artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en van artikel 149 van de Grondwet. Het middel bevat met betrekking tot de wet van 29 juli 1991 wel enkele algemene overwegingen over de draagwijdte ervan, doch maakt niet duidelijk hoe het bestreden arrest die draagwijdte zou hebben miskend. Over een schending van artikel 149 van de Grondwet wordt helemaal niets verduidelijkt. Het middel is dan ook niet ontvankelijk in zoverre het de schending van deze bepalingen aanvoert.

Het middel zet evenmin uiteen welke - naast het beginsel van de scheiding der machten - “bepalingen en beginselen [...] door de Grondwet zijn vastgesteld voor het bepalen van de onderscheiden bevoegdheid en verhoudingen tussen het bestuur en de rechtscolleges”, zodat het middel eveneens niet ontvankelijk is in zoverre het de schending aanvoert van die “bepalingen en beginselen”, met uitzondering van het beginsel van de scheiding der machten.

9. Uit het grondwettelijk beginsel van de scheiding der machten volgt dat het rechterlijk toezicht op de handelingen die een orgaan van de uitvoerende macht stelt in het kader van zijn discretionaire bevoegdheid, beperkt is tot een wettigheidscontrole. Als rechtscollege mag de Raad voor Vergunningsbetwistingen zijn beoordeling van de opportuniteit van een vergunningsaanvraag niet in de plaats stellen van het bestuur.

10. Het bestreden arrest oordeelt dat het tweede middel dat de verwerende partijen hebben aangevoerd tot nietigverklaring van het deputatiebesluit gegrond is, in zoverre hierin de schending wordt aangevoerd van de artikelen 4.3.1, § 1 en § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’.

Over de draagwijdte van deze bepalingen en de rechterlijke toetsing van de vergunningsbeslissing aan deze bepalingen, zet het bestreden arrest op correcte wijze uiteen:

“Uit artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, d) [van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening] volgt dat een vergunning moet worden geweigerd indien de aanvraag onverenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening.

De [deputatie] heeft een ruime beoordelingsbevoegdheid wanneer ze onderzoekt of een aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. In haar beoordeling moet ze duidelijk aangeven op welke motieven ze haar beslissing steunt. Daarbij moet ze rekening houden met de relevante, in de omgeving bestaande toestand, kan ze rekening houden met een bijdrage aan de verhoging van het ruimtelijk rendement, en moet ze rekening houden met de aandachtspunten en criteria die relevant zijn voor het aangevraagde project (artikel 4.3.1, § 2 [van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening]). Bij een eventuele rendementsverhoging mag de ruimtelijke kwaliteit van de woon- en leefomgeving niet in het gedrang komen en moet deze binnen de betrokken omgeving verantwoord zijn (artikel 4.3.1, § 2, 2°, b [van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening]). De [deputatie] moet het, naar haar keuze, in rekening brengen van de notie ruimtelijk rendement ook met zoveel woorden motiveren in haar vergunningsbeslissing. Minstens motiveert ze concreet het inlossen van de vereisten om een verhoging van het ruimtelijk rendement toe te staan.

Het toezicht van de Raad is beperkt. Hij kan enkel nagaan of de [deputatie] de feitelijke gegevens correct vaststelt, haar beoordeling afdoende motiveert en of ze op basis daarvan niet kennelijk onredelijk of foutief beslist. De Raad kan zelf geen eigen beoordeling van de goede ruimtelijke ordening maken in de plaats van de [deputatie].

[...]

De artikelen 2 en 3 [van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’] vereisen dat een vergunningsbeslissing op duidelijke en afdoende wijze de redenen opgeeft waarop het vergunningverlenend bestuursorgaan zijn beslissing steunt. Bij het beoordelen van de wettigheid van een vergunningsbeslissing moet derhalve rekening gehouden worden met de redenen die omschreven zijn in de vergunningsbeslissing en kan er geen rekening worden gehouden met aanvullende argumentatie in latere procedurestukken.”

Het bestreden arrest schendt niet het beginsel van de scheiding der machten, doch verduidelijkt enkel de omvang van de rechterlijke controle op de motiveringsplicht wanneer het hieruit vervolgens afleidt:

“Wanneer de [deputatie] afwijkt van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en anders dan het college van burgemeester en schepenen oordeelt dat de vergunning kan worden verleend, rust op haar een verstrengde motiveringsplicht en moet ze dus haar beslissing des te concreter en zorgvuldiger motiveren.”

Artikel 14, § 2, RvS-wet bepaalt dat de Raad van State als cassatierechter niet in de beoordeling van de zaak zelf treedt. Bijgevolg kan het cassatieberoep niet ertoe strekken de Raad van State te verplichten de feitelijke beoordeling van de Raad voor Vergunningsbetwistingen over te doen. In zoverre het middel de Raad van State uitnodigt om opnieuw te beoordelen of de deputatie op afdoende wijze de verenigbaarheid van de aanvraag met een goede ruimtelijke ordening heeft onderzocht en de afwijking van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en de visie van het college van burgemeester en schepenen voldoende concreet en zorgvuldig heeft gemotiveerd, is het niet ontvankelijk.

11. Anders dan de verzoekende partij het ziet, verhinderen artikel 63/1 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ en artikel 4.7.22 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening niet dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen, in het kader van het onderzoek of de bestreden vergunningsbeslissing afdoende is gemotiveerd, nagaat of uit die motieven blijkt waarom wordt afgeweken van de visie van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar die werd uiteengezet in een verslag dat voorafging aan een eerdere beslissing over dezelfde aanvraag, doch die door de Raad voor Vergunningsbetwistingen werd vernietigd.

12. Anders dan de verzoekende partij het ziet, staat de devolutieve werking van het bestuurlijk beroep zoals vervat in artikel 63 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’ en artikel 4.7.23, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, niet eraan in de weg dat de Raad voor

Vergunningsbetwistingen, in het kader van het onderzoek of de bestreden vergunningsbeslissing afdoende is gemotiveerd, nagaat of uit die motieven blijkt waarom wordt afgeweken van de visie van het college van burgemeester en schepenen in eerste bestuurlijke aanleg.

13. In zoverre het ontvankelijk is, is het middel ongegrond.

VI. Ontvankelijkheid van het eerste middel tot cassatie

14. Het bestreden arrest oordeelt dat zowel het eerste middel als het tweede middel dat de verwerende partijen hadden opgeworpen tegen de beslissing van de deputatie tot afgifte van de omgevingsvergunning, gegrond zijn. In het beschikkend gedeelte van het bestreden arrest vernietigt de Raad voor Vergunningsbetwistingen de voor hem bestreden beslissing. Die vernietiging wordt echter reeds voldoende verantwoord door de gegrondheid van het tweede middel.

Het eerste middel tot cassatie is enkel gericht tegen de beoordeling van het bestreden arrest dat de verzoekende partij, als tussenkomende partij in de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, geen belang heeft bij het opwerpen van de exceptie van onwettigheid van bepalingen waarvan de schending wordt aangevoerd in het eerste middel dat de verwerende partijen hadden opgeworpen tot nietigverklaring van de vergunningsbeslissing.

Het tweede middel tot cassatie is gericht tegen de beoordeling van de Raad voor Vergunningsbetwistingen die het tweede middel van de verwerende partijen gegrond verklaart. De Raad van State verwerpt dat tweede middel tot cassatie.

De eventuele omstandigheid dat het eerste middel tot cassatie gegrond zou zijn, kan aldus geen afbreuk doen aan de wettigheid van de vernietiging van de beslissing tot afgifte van de omgevingsvergunning, waartoe de

Raad voor Vergunningsbetwistingen is overgegaan in het beschikkend gedeelte van het bestreden arrest. Het eerste middel is bijgevolg niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij 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 dertien juni 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