

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 264.665 van 27 oktober 2025
in de zaak A. 242.015/VII-42.538**

In zake : M.S.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Stijns en Tina Merckx
kantoor houdend te 3001 Leuven
Philipssite 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. H.B.
2. J.M.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas Ryckalts en Bruno Lenssens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolvengracht 38, bus 2
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 27 mei 2024, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2324-0699 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 2 mei 2024 in de zaak 2223-RvVb-0824-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 19 augustus 2024.

De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft op 6 december 2024 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).

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 oktober 2025.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tina Merckx, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Bruno Lenssens, die verschijnt voor de verwerende partijen, 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

3.1. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lubbeek verleent aan verzoeker een omgevingsvergunning voor het verbouwen van een bestaande handelsruimte waarbij onder meer wordt voorzien in de herinrichting van een parking die volgens het toepasselijke gewestplan deels in parkgebied is gelegen.

3.2. De verwerende partijen tekenen tegen de vergunningsbeslissing bestuurlijk beroep aan. Met een beslissing van 30 maart 2023 verklaart de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant het beroep ongegrond en verleent zij de omgevingsvergunning. De verwerende partijen stellen hiertegen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) een beroep in.

3.3. Het bestreden arrest vernietigt de deputatiebeslissing van 30 maart 2023.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. Het verzoek tot voortzetting van de procedure bevat een schriftelijke repliek op het verslag van de 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 vragen dat de procedure wordt voortgezet, bij gebreke waaraan de afstand van het geding kan worden uitgesproken. Het “verzoek tot voortzetting” van verzoeker 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 de middelen tot cassatie

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. Verzoeker voert de schending aan van het zorgvuldigheidsbeginsel, gelezen in samenhang met artikel 32 van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna: DBRC) en met artikel 149 van de Grondwet.

Hij zet uiteen dat de door de deputatie verleende vergunning niets wezenlijks verandert aan de bestaande toestand, en dat de hinder die de verwerende partijen vrezen te ondergaan geen betrekking heeft op de geplande werken, maar op de aanwezigheid van een winkel in hun omgeving, wat een bestaande en reeds vergunde situatie is waarop de door de deputatie verleende vergunning geen impact heeft. Volgens verzoeker heeft het bestreden arrest echter geen enkele beoordeling gemaakt van de ontvankelijkheid *ratione personae* van het beroep van de verwerende partijen, hoewel verzoeker dit gebrek aan belang uitgebreid had toegelicht voor de RvVb, en het bovendien tot de bevoegdheid van de RvVb behoort om ambtshalve de ontvankelijkheid van het annulatieberoep te onderzoeken.

Beoordeling

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.

Als rechtscollege is de RvVb niet onderworpen aan de beginselen van behoorlijk bestuur zoals het zorgvuldigheidsbeginsel. Wel kan de Raad van State als cassatierechter nagaan of de RvVb bij de beoordeling van de vraag of het bestuur dergelijk beginsel heeft geschonden, de draagwijdte ervan heeft miskend.

In het middel wordt niet duidelijk gemaakt hoe uit de geformuleerde kritiek een schending kan worden afgeleid van de draagwijdte van het zorgvuldigheidsbeginsel, al dan niet gelezen in samenhang met artikel 32 DBRC en artikel 149 van de Grondwet. Het middel is in zoverre niet ontvankelijk.

7. De in artikel 149 van de Grondwet en artikel 32 DBRC 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 het geheel van de motieven moet blijken waarom de door de partijen aangevoerde middelen en excepties worden aangenomen of verworpen.

Het bestreden arrest stelt vast dat verzoeker geen schriftelijke uiteenzetting heeft ingediend hoewel hij daartoe de gelegenheid heeft gekregen, en wijst verzoekers vraag af om hem alsnog daartoe een nieuwe gelegenheid te geven. Uit het dossier van de rechtspleging blijkt verder niet dat verzoeker voor de RvVb heeft opgeworpen dat de verwerende partijen geen belang hebben bij hun annulatieberoep. Het blijkt dan ook niet dat de RvVb een door verzoeker opgeworpen exceptie onbeantwoord heeft gelaten.

Bij gebreke aan een door een partij opgeworpen exceptie, is de bestuursrechter niet verplicht om uitdrukkelijk te motiveren waarom hij het beroep ontvankelijk acht. In zoverre verzoeker uit het aangevoerde gebrek aan motieven betreffende de ontvankelijkheid van het beroep een schending afleidt van artikel

149 van de Grondwet en artikel 32 DBRC, berust zijn kritiek op een verkeerd begrip van de rechterlijke motiveringsplicht.

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

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

9. Verzoeker voert aan dat de RvVb in het bestreden arrest zijn bevoegdheid heeft overschreden en het zorgvuldigheidsbeginsel heeft miskend.

Hij komt op tegen de beoordeling van de RvVb dat uit de bestreden vergunningsbeslissing niet blijkt dat de deputatie zorgvuldig onderzoekt en afdoende motiveert of de aanvraag voldoet aan de algemene decretale toepassingsvoorwaarden om gebruik te kunnen maken van de basisrechten voor zonevreemde constructies in artikel 4.4.10, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO). Het bestreden arrest steunt die beoordeling op volgende motieven:

“Het blijkt met name vooral niet dat [de deputatie] zorgvuldig onderzoekt en afdoende motiveert in hoeverre de bestaande parking bij de handelszaak, die noodzakelijk is voor een normale bedrijfsvoering, kan worden beschouwd als een ‘hoofdzakelijk vergunde’ zonevreemde constructie. Hierdoor blijkt ook niet afdoende dat de aanvraag verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften, zoals vereist door artikel 4.3.1, §1, lid 1, 1°, a VCRO. [De deputatie] stelt in de bestreden beslissing dat ‘er in het verleden diverse vergunningen werden afgeleverd voor het merendeel van de thans bestaande constructies of verhardingen, die dus zonevreemd maar wel vergund zijn’. Specifiek wat betreft de parking verwijst ze naar een vergunning van de gemeente van 9 (historiek en beschikkend gedeelte bestreden beslissing) dan wel 11 (overwegingen bestreden beslissing) februari 1994, waarmee de thans bestaande parking qua diepte en aanleg nagenoeg zou overeenstemmen, behalve wat betreft de 4 en 6 extra parkeerplaatsen in de twee buitenste parkeerrijen en de aanleg van de vereiste groenaanplant met een haag van ongeveer 1 m hoog en met acht hoogstammige bomen in de centrale parkeerrijen. Om dit te remediëren legt ze als voorwaarde op dat de parking alsnog moet worden uitgevoerd conform de hiervoor verleende vergunning

van het [college van burgemeester en schepenen] van 9 februari 1994. Uit de bestreden beslissing blijkt echter niet afdoende op basis waarvan [de deputatie] oordeelt dat de discrepanties tussen de bestaande parking en de indertijd vergunde parking, die ze zelf opsomt, het hoofdzakelijk vergund karakter van deze parking niet aantasten.

[De deputatie] erkent in de bestreden beslissing dat de parking bij de handelszaak indertijd niet is aangelegd conform de daarvoor door het [college van burgemeester en schepenen] op 9 februari 1994 verleende vergunning. Het uitvoeren van vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen in strijd met (de voorwaarden van) een vergunning staat in beginsel gelijk met het uitvoeren van vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen zonder vergunning. Als een stedenbouwkundige vergunning niet conform wordt uitgevoerd kunnen hieruit in beginsel geen rechten meer worden geput en kan de vergunningverlenende overheid daarop niet steunen bij het verlenen van een vergunning voor een volgende aanvraag. Uit de bestreden beslissing blijkt dat de stedenbouwkundige vergunning van het [college van burgemeester en schepenen] voor (onder meer) het aanleggen van een parkeerterrein van 9 februari 1994 op essentiële punten anders is uitgevoerd dan vergund doordat er 10 extra parkeerplaatsen zijn aangelegd en doordat er niet is voorzien in de vereiste groenaanplant. De argumentatie van [de deputatie] in haar antwoordnota, die overigens niet is opgenomen in de formele motieven van de bestreden beslissing, dat de voorwaarden in de vergunning voor de parking ‘enkel randvoorwaarden met betrekking tot de groenaanleg’ betreffen, die ‘betrekking hebben op niet-essentiële, bijkomstige elementen’, doet niet anders besluiten.

Ongeacht de vaststelling dat deze vergunning vooralsnog niet voorligt, zodat niet blijkt waarop [de deputatie] deze argumentatie steunt, maken de voorwaarden van een vergunning in beginsel integraal deel uit van de vergunning, die zonder deze voorwaarden (om de aanvraag te conformeren aan de stedenbouwkundige voorschriften of de goede ruimtelijke ordening) niet zou zijn verleend. [De deputatie] kan dan ook in beginsel niet steunen op een vergunning voor de parking en tegelijkertijd vaststellen dat deze vergunning indertijd niet conform is uitgevoerd, terwijl dit niet kan worden verholpen door als voorwaarde op te leggen dat de initiële vergunning alsnog conform moet worden uitgevoerd.”

Verzoeker formuleert hiertegen volgende grieven:

“(i) Evenwel werd in de vergunningsbeslissing van de [deputatie] wel concreet aangegeven dat aan de hand van de tekst van de vergunning de discrepantie kon worden vastgesteld.

Het is immers zo dat vooreerst een overzicht wordt gegeven van de inzake ‘relevante’ (derhalve niet ‘alle’ [...]) vergunningsbeslissingen [...]

Vervolgens wordt aan de hand van de tekst van de vergunningen vastgesteld dat ‘het merendeel van de thans bestaande constructies of verhardingen

vergund zijn' waarna dit verder wordt geconcretiseerd in de twee navolgende alinea's [...] - derhalve aan de hand van de tekst van de vergunning wordt ten overstaan van de parkeerzone het overtal van 10 plaatsen binnen de bestaande vergunde parkeerzone vastgesteld en alsmede het gebrek aan de uitvoering van de ingroening [...]

Ook dient in dit verband vastgesteld te worden dat de [deputatie] als orgaan van actief bestuur ten overstaan van dit aspect een eigen beoordeling van de vergunningsaanvraag heeft gemaakt gezien o.a. hetgeen opgenomen onder punt 'a) Planologisch' veel uitgebreider is dan de motivering opgetekend in de vergunningsbeslissing van de [g]emeente Lubbeek [...].

(ii) Daarnaast [...] behoort het niet toe aan de [RvVb] om een 'eigen' feitelijke beoordeling te maken en zodoende het standpunt in te nemen dat de verschilpunten essentiële aspecten betreffen - en dit in het licht van het gegeven dat voor de [p]rovincie deze aspecten enkel randvoorwaarden waren nopens de groenaanleg en derhalve betrekking hebben op niet-essentiële, bijkomstige elementen [...].

De appreciatie van deze aspecten als niet-essentieel en bijkomstig door de [deputatie] blijkt duidelijk daar zij stelt dat het 'merendeel' van de aanwezige verharding wel vergund is, de extra 10 plaatsen zijn ingetekend binnen het vergunde verhardingskader en zeer eenvoudig aan deze bijkomstige elementen te remediëren valt middels het opleggen van voorwaarden [...]

Niettemin vermag het de [RvVb] slechts een marginale toetsing uit [te] voeren en kan [hij] zich niet in de plaats stellen van het bevoegde vergunningverlenend bestuursorgaan [dat] over een (ruime) discretionaire bevoegdheid in het kader van vergunningsevaluaties beschikt. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheids-toezicht is de [RvVb] enkel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen."

Beoordeling

10. In het middel wordt niet duidelijk gemaakt hoe uit de geformuleerde kritiek een schending kan worden afgeleid van de draagwijdte van het zorgvuldigheidsbeginsel.

11. Het verbod om zich in de plaats te stellen van het bestuur is geen rechtsbeginsel waarvan de schending aangevoerd kan worden zonder de wettelijke grondslag te vermelden van de omvang van het rechterlijk toezicht, die de bestuursrechter zou hebben overtreden.

12. Het middel is niet ontvankelijk.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

13. Verzoeker voert aan dat de RvVb zijn bevoegdheid heeft overschreden, en het zorgvuldigheidsbeginsel heeft miskend, gelezen in samenhang met de artikelen 74 en 86 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 ‘houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna: procedurebesluit).

Volgens verzoeker heeft de RvVb bij zijn beoordeling stukken betrokken die door de deputatie werden aangeleverd na de termijn voor het indienen van de antwoordnota én na de sluiting van het debat. Aangezien deze stukken volgens verzoeker gronden zijn geweest om tot de vernietiging van de vergunningsbeslissing te besluiten, schendt het arrest de wet, het hoorrecht en het zorgvuldigheidsbeginsel. Artikel 74 van het procedurebesluit laat slechts toe dat stukken worden ingediend binnen de termijn die wordt voorzien voor de antwoordnota. Artikel 86 van het procedurebesluit schrijft voor dat ter zitting geen aanvullende stukken meer kunnen worden neergelegd, zodat dit ook niet meer mogelijk is na de sluiting van het debat.

Beoordeling

14. De RvVb stelt vast dat de deputatie hem na de sluiting van het debat nog stukken heeft bezorgd. In het bestreden arrest worden die stukken enkel besproken in een paragraaf die volgt op de motieven die hiervoor in de uiteenzetting van het tweede middel werden aangehaald. Die motieven vormen een voldoende verantwoording voor de conclusie dat het aangevoerde annulatiemiddel in de aangegeven mate gegrond is, zodat de bestreden vergunningsbeslissing wordt vernietigd. In het begin van de paragraaf waarin de laattijdig bezorgde stukken

worden besproken, maakt de RvVb overigens duidelijk dat hetgeen volgt opmerkingen zijn die “ten overvloede” worden gemaakt.

Het middel wordt dan ook gericht tegen overtollige motieven van het bestreden arrest. Ook al zou het gegrond zijn, kan het middel niet tot cassatie leiden. Verzoeker heeft bijgevolg geen belang bij het middel.

15. Het middel is niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op zevenentwintig oktober tweeduizend vijftientwintig, 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