

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 211.903 van 10 maart 2011
in de zaak A. 190.389/X-13.965.**

In zake : 1. Peter HENDRICKX
 2. Marilou MAST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Lieve Van Der Stighelen
 kantoor houdend te 2400 MOL
 Wandelweg 16/1
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Aerts
kantoor houdend te 9000 GENT
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 18 november 2008, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van 22 september 2008 van de viceminister-
president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Financiën en
Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende inwilliging van het beroep van de
gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en vernietiging van het besluit van
28 februari 2008 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen waarbij
aan de verzoekende partijen de vergunning wordt verleend voor het bouwen van
een woning aan de Processieweg te Mol, op een perceel kadastraal bekend
sectie C, nr. 153/p.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 oktober 2010.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Lieve Van Der Stighelen, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Inneke Bockstaele, die loco advocaat Paul Aerts verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock 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. Op 3 november 2004 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Mol aan Danckers – Berghmans Florent een

stedenbouwkundige vergunning voor het regulariseren van een veranda op een perceel gelegen aan de Processieweg 12, kadastraal bekend sectie C, nr. 153/a2.

De motivering van die beslissing luidt onder meer als volgt:

“De argumenten zoals beschreven in het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar hierboven, zijn van dien aard om de stedenbouwkundige vergunning toe te staan”.

Het beschikkend gedeelte van het advies van de gemachtigde ambtenaar luidt onder meer als volgt:

“De aanvraag voldoet aan de bepalingen en voorwaarden; opgelegd in art. 145bis van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en latere wijzigingen”.

4. Op 26 april 2006 dienen de verzoekende partijen bij hetzelfde college een aanvraag in tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een woning op een perceel gelegen aan de Processieweg 14, kadastraal bekend sectie C, nr. 153/p.

Het voormelde perceel is overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 28 juli 1978 vastgestelde gewestplan Herentals - Mol gelegen in parkgebied.

Het is niet gelegen binnen het gebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, of van een vergunde verkaveling. Het maakt wel deel uit van een bij het bestuur van de stedenbouw en ruimtelijke ordening gekend zogeheten verkavelingsakkoord van 14 april 1962 (lot 3).

5. Op 10 januari 2007 geeft het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Mol een gunstig advies over de aanvraag, waarin onder meer wordt gesteld wat volgt:

“Voor betreffend terrein werd een verkavelingsakkoord afgeleverd op 14 april 1962 (...). Het perceel voldoet aan de 5 voorwaarden waardoor volgens artikel 192 §1 de vergunningverlenende overheid kan afwijken van de voorschriften van het gewestplan of van een algemeen plan van aanleg:
- Het ontvangstbewijs van de aanvraag dateert van 26 april 2006.

- de aanvraag heeft betrekking op een perceel waarvoor het verkavelingsakkoord 10/080/935 werd afgeleverd.
- na de vaststelling van het gewestplan werd op 3 november 2004 (...) een stedenbouwkundige vergunning verleend binnen dezelfde verkaveling.
- de eigenaar is op 1 januari 1999 niet dezelfde als de oorspronkelijke eigenaar.
- de grond waarop de aanvraag betrekking heeft, maakt deel uit van een huizengroep”.

6. Op 21 maart 2007 geeft de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een ongunstig advies, waarvan het beschikkend gedeelte als volgt luidt:

“ONGUNSTIG. De aanvraag is in strijd met de bestemmingsvoorschriften van het vastgestelde gewestplan en voldoet bovendien niet aan alle bepalingen van artikel 192 van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening dd.18/05/1999. Uit de gegevens gevoegd bij de aanvraag en verder onderzoek blijkt dat er binnen dit verkavelingsakkoord géén stedenbouwkundige vergunning op grond van het verkavelingsakkoord of gunstige stedenbouwkundige attesten, afwijkend van het gewestplan werd verleend.

Het betreffende artikel werd ingevoegd bij decreet van 21 november 2003”.

7. Op 4 april 2007 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Mol de gevraagde vergunning.

8. Op 18 oktober 2007 stellen de verzoekende partijen bij de deputatie van de provincieraad van Antwerpen administratief beroep in tegen de weigeringsbeslissing van 4 april 2007 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Mol. Bij het beroepschrift wordt een afschrift gevoegd van de beslissing van 3 november 2004 van het college van burgemeester en schepenen.

9. Op 28 februari 2008 beslist de deputatie van de provincieraad van Antwerpen het beroep van de verzoekende partijen in te willigen en de gevraagde vergunning te verlenen. In het besluit van de deputatie wordt onder meer nagegaan of de betrokken aanvraag voldoet aan de voorwaarden van artikel 192, § 1 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de

ruimtelijke ordening om op de onbebouwde percelen binnen een niet vervallen verkavelingsakkoord, bij afwijking van de bestemming volgens het gewestplan, een stedenbouwkundige vergunning te kunnen verlenen. Met betrekking tot de voorwaarde dat na de vaststelling van het gewestplan, op grond van het verkavelingsakkoord, binnen dezelfde verkaveling nog stedenbouwkundige vergunningen of positieve stedenbouwkundige attesten, afwijkend van het gewestplan, moeten zijn verleend, wordt het volgende gesteld:

“De bij het dossier gevoegde stedenbouwkundige vergunning dd. 3 november 2004, afgeleverd aan Danckers-Berghmans Florent met betrekking tot het perceel sectie C, nr. 153 A2, betreft een regularisatie van een veranda bij een dd. 27/11/1973 op basis van het verkavelingsakkoord van 1962 vergunde woning.

Na de vaststelling van het gewestplan (28/07/1978) werd bijgevolg een stedenbouwkundige vergunning verleend, zoals in 3° bepaald, waardoor kan worden aangenomen dat door de overheid concrete verwachtingen worden geschapen ten aanzien van de grondeigenaar(s) met betrekking tot de bebouwbaarheid van de percelen.

De aanvraag voldoet aan voormelde voorwaarde”.

Verder besluit de deputatie wat volgt:

“Conclusie m.b.t. de legaliteit: De aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische bestemming, maar wel met de decretale en reglementaire bepalingen: er is voldaan aan de uitzonderingsbepaling van artikel 192, § 1 om op de onbebouwde percelen binnen een niet vervallen verkavelingsakkoord, bij afwijking van de bestemming volgens het gewestplan, een stedenbouwkundige vergunning toe te staan”.

10. Op 28 mei 2008 stelt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar bij de bevoegde Vlaamse minister beroep in tegen het besluit van 28 februari 2008 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen. In het beroepsschrift betoogt hij het volgende:

“(…)

Ik verwijs naar mijn advies dd.21/03/2007:

-de aanvraag is in strijd met de bestemmingsvoorschriften van het vastgestelde gewestplan

-de aanvraag voldoet niet aan de bepalingen van artikel 192§1 van het DRO. Binnen het verkavelingsakkoord werden, na vaststelling van het gewestplan, geen stedenbouwkundige vergunningen op grond van dat

akkoord of gunstige stedenbouwkundige attesten, afwijkend van het gewestplan verleend.

-het besluit van de Bestendige Deputatie vermeld(t) als argument dat op 3/11/2004 door het college van burgemeester en schepenen een stedenbouwkundige vergunning werd afgegeven aan Danckers – Berghmans Florent (...) en dit voor het regulariseren van een veranda. Het betreft hier de eigendom Processieweg nr. 12 rechts van het perceel in aanvraag. Dit eigendom is bebouwd met een op 27/11/1973 vergunde woning op basis van voormeld verkavelingsakkoord. De vergunning voor het regulariseren van de veranda vermeld(t) tevens als motivering en ik citeer: ‘De voorgestelde werken beantwoorden aan de regelgeving met betrekking tot zonevreemde constructies, vervat in het decreet van 13 juli 2001 en gewijzigd op 19 juli 2002.’ Deze motivering werd eveneens aangehaald in het advies dd. 29/09/2004 van het college van burgemeester en schepenen bij de indiening van de aanvraag om stedenbouwkundige vergunning en vormde tevens de basis van mijn advies dd. 18/10/2004 waarbij ik mij heb aangesloten bij de planologische en ruimtelijke motivering opgebouwd in voormeld advies van het schepencollege.

De aanvraag tot regulariseren van de veranda voldeed inderdaad aan de bepalingen van artikel 145bis van het DRO.

Het argument van de Bestendige Deputatie vermeld in hun besluit, als zou die vergunning voldoen aan punt 3 van de voorwaarden gesteld in artikel 192§1 van het DRO voormeld en aldus door de overheid concrete verwachtingen werden geschapen ten aanzien van de grondeigenaar(s) met betrekking tot de bebouwbaarheid van de percelen; is onjuist om volgende redenen:

- de vergunning werd niet afgegeven op basis (van) het verkavelingsakkoord maar wel op basis van artikel 145bis van het DRO, waaraan de aanvraag trouwens voldeed
- hoewel niet duidelijk gedefinieerd in artikel 192§1 van het DRO aangaande de aard van de stedenbouwkundige vergunning, is er wel degelijk een wezenlijk verschil tussen het bouwen van een veranda aan een bestaande woning en het bouwen van een nieuwe woning
- de regularisatie van het aanbouwen van een veranda aan een bestaande vergunde woning kan niet worden beschouwd als een stedenbouwkundige vergunning waardoor bepaalde concrete verwachtingen worden geschapen ten aanzien van de grondeigenaar(s) met betrekking tot de bebouwbaarheid van zijn perceel”.

11. Bij het bestreden besluit van 22 september 2008 beslist de bevoegde Vlaamse minister het beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar in te willigen en het besluit van 28 februari 2008 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen te vernietigen, op grond van de volgende overwegingen:

“(…)

Overwegende dat het eigendom eveneens deel uitmaakt van een zogenaamd verkavelingsakkoord zoals gegeven door het toenmalig Bestuur van de Stedebouw, daterend van 14 april 1962 -dus 8 dagen vóór de goedkeuring van de oorspronkelijke wet op de stedebouw en de ruimtelijke ordening- voor 7 loten aan een ontworpen weg, met name drie kavels aan de westelijke zijde en vier kavels, meer naar het zuiden, aan de oostelijke kant van de Processieweg;

Overwegende dat volgens artikel 192 §1 van vermeld decreet van 18 mei 1999 dergelijk verkavelingsakkoord geen basis vormt voor het verlenen van stedenbouwkundige vergunningen; dat dit artikel verder stelt:

(…)

3° na de vaststelling van het gewestplan zijn binnen éénzelfde verkaveling op grond van het verkavelingsakkoord nog stedenbouwkundige vergunningen of gunstige stedenbouwkundige attesten verleend, afwijkend van het gewestplan ;

(…)

Overwegende dat in punt 3° de term ‘op grond van’ niet anders kan verstaan worden dan als ‘op wettelijke basis van’; dat anders de gebruikte termen ‘binnen éénzelfde verkaveling’ en ‘op grond van het verkavelingsakkoord’ tweemaal en dus overbodig eenzelfde plaatsomschrijving inhouden;

Overwegende dat in huidig geval dus aan één der dwingende toepassingsvoorwaarden van vermeld artikel 192 §1 niet is voldaan; dat sedert de inwerkingtreding van het gewestplan op basis van dit verkavelingsakkoord geen stedenbouwkundige vergunning of stedenbouwkundig attest meer werd verleend: dat immers de enig afgegeven stedenbouwkundige vergunning d.d. 3/11/2004, binnen de omtrek van het verkavelingsakkoord, voor de regularisatie van een veranda bij de bestaande woning Danckers-Berghmans, uitdrukkelijk werd gegeven in toepassing van artikel 145bis van het vermeld decreet op de ruimtelijke ordening, dus als uitzondering op het gewestplan, zonder enige verwijzing naar het verkavelingsakkoord;

Overwegende dat dus de speciale regeling van artikel 192 §1 geen toepassing kan vinden; (…)

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

12. De verwerende partij betwist in de memorie van antwoord de ontvankelijkheid van het annulatieberoep, aangezien het verzoekschrift geen middel bevat dat tot de vernietiging van het bestreden besluit kan leiden, vermits de verzoekende partijen enkel stellen dat zij “(zullen) aantonen dat het uitreiken van een bouwvergunning (...) niet in strijd is met het DRO” en derhalve nalaten “een voldoende en duidelijke omschrijving van de overtreden rechtsregel en/of

het overtreden beginsel en de wijze waarop deze rechtsregel en/of dit beginsel wordt geschonden aan te duiden”.

13. Uit de lezing van het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partijen in een enig middel de schending inroepen van artikel 192, § 1 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de materiële motiveringsplicht. Daarnaast vermeldt het verzoekschrift een voldoende en duidelijke omschrijving van de wijze waarop de voormelde rechtsregels naar het oordeel van de verzoekende partijen door het bestreden besluit worden geschonden. De verwerende partij heeft een verweer tegen het enig middel gevoerd en werd niet in haar rechten geschaad.

De exceptie is niet gegrond.

V. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

14. In een enig middel wordt de schending aangevoerd van artikel 192, § 1 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO) en van de materiële motiveringsplicht.

De verzoekende partijen stellen dat in het bestreden besluit ten onrechte wordt aangenomen dat de stedenbouwkundige vergunning van 3 november 2004 van Danckers – Berghmans voor het bouwen van een veranda op een perceel binnen het gebied van hetzelfde verkavelingsakkoord uitsluitend is verleend met toepassing van artikel 145bis DRO. Bij het verlenen van die vergunning werd ten onrechte geen rekening gehouden met het decreet van 21 november 2003 houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, dat artikel 192, § 1 DRO in die zin heeft gewijzigd dat het verbouwen, herbouwen of uitbreiden van een bestaande, op basis van het verkavelingsakkoord vergunde woning, die niet gelegen is binnen de geëigende bestemmingszone onder bepaalde voorwaarden kan worden toegestaan. Bijgevolg had de vergunning van

3 november 2004 moeten worden verleend, niet op grond van artikel 145bis DRO, maar wel op grond van artikel 192 DRO. In dat geval zou hun aanvraag hebben voldaan aan de voorwaarde dat na de vaststelling van het gewestplan, binnen dezelfde verkaveling op grond van het verkavelingsakkoord nog een stedenbouwkundige vergunning of een gunstig stedenbouwkundig attest, afwijkend van het gewestplan, moest zijn afgeleverd. De toepassing van een foutieve grondslag bij het verlenen van de vergunning van 3 november 2004, waarbij de vergunningverlenende overheid heeft nagelaten toepassing te maken van de meest recente wetswijziging, mag niet tot gevolg hebben dat de betrokken aanvraag thans wordt geweigerd. Verder betwisten ze de interpretatie die in het bestreden besluit aan artikel 192 DRO wordt gegeven, met name dat door de toepassing van artikel 145bis DRO vaststaat dat de vergunning van 3 november 2004 niet werd verleend op grond van het verkavelingsakkoord, aangezien de tekst van artikel 192 DRO in dat geval “dode letter” zou blijven. Indien de vergunning van 3 november 2004 terecht werd verleend op grond van artikel 145bis DRO, houdt dit in tegendeel in dat ze tevens is verleend op grond van het verkavelingsakkoord, aangezien artikel 145bis DRO enkel kan worden toegepast bij hoofdzakelijk vergunde woningen, terwijl de woning waarbij de veranda werd opgericht hoofdzakelijk vergund was op grond van het verkavelingsakkoord.

In de laatste memorie betogen ze voor wat betreft de rechtsgrond van het hoofdzakelijk vergund karakter van de woning waarbij een veranda werd vergund, dat door “het zonevreemd karakter van de eigendom (...) en het bestaan van een niet betwist verkavelingsakkoord (...) de stedenbouwkundige vergunning voor het verlenen van de bouwvergunning voor de woning enkel te verantwoorden (is) door toepassing te maken van het verkavelingsakkoord”, aangezien “(i)n andere omstandigheden (...) in een ‘natuurgebied’ (...) geen bouwvergunningen voor woningen kunnen worden afgeleverd”. Bovendien wordt dit bevestigd door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, aangezien hij in zijn beroepschrift van 28 mei 2008 stelt dat het perceel waarvoor de veranda is vergund, is bebouwd met een “op 27/11/1973 vergunde woning op basis van voormeld verkavelingsakkoord”. De stedenbouwkundige vergunning voor de veranda moet in hoofdorde op

dezelfde rechtsgrond worden vergund als de oorspronkelijke woning, terwijl slechts in bijkomende orde kan worden verwezen naar de uitzonderingsbepaling van artikel 145bis DRO. Verder wordt in de stedenbouwkundige vergunning voor de betrokken veranda uitdrukkelijk melding gemaakt van het verkavelingsakkoord. Voorts heeft de overheid concrete verwachtingen gewekt, aangezien voor de loten 1, 2, 4, 5, 6 en 7 stedenbouwkundige vergunningen werden verleend vóór het gewestplan en de oude verkaveling derhalve, op hun lot na, volledig is bebouwd.

15. In de memorie van antwoord betwist de verwerende partij onder meer het belang van de verzoekende partijen bij het middel. Indien de vergunning van 3 november 2004 terecht werd verleend op grond van artikel 145bis DRO en niet op grond van het verkavelingsakkoord, voldoet de aanvraag van de verzoekende partijen immers niet aan een van de voorwaarden van artikel 192, § 1 DRO, terwijl in het andere geval de vergunning van 3 november 2004 onwettig is en er evenmin is voldaan aan een van de voorwaarden van artikel 192, § 1 DRO, aangezien in dat geval in het geheel geen stedenbouwkundige vergunning werd verleend.

Beoordeling

16. Het toentertijd geldende artikel 192, § 1 DRO bepaalt wat volgt:

“(…)

Deze verkavelingsakkoorden vormen geen basis voor het verlenen van stedenbouwkundige vergunningen.

(…)

Om een woning te bouwen op een onbebouwd perceel binnen de omschrijving van een verkavelingsakkoord, kan de vergunningverlenende overheid afwijken van de voorschriften van een gewestplan of een algemeen plan van aanleg als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

(…)

3° na de vaststelling van het gewestplan zijn binnen eenzelfde verkaveling op grond van het verkavelingsakkoord nog stedenbouwkundige vergunningen of gunstige stedenbouwkundige attesten verleend, afwijkend van het gewestplan;

(…)”.

In het bestreden besluit wordt gesteld dat de aangehaalde bepaling geen toepassing kan vinden aangezien de enige stedenbouwkundige vergunning die na de vaststelling van het gewestplan binnen de omtrek van het verkavelingsakkoord werd afgegeven, uitdrukkelijk is verleend op grond van artikel 145bis DRO en derhalve niet op grond van het verkavelingsakkoord, zoals vereist door artikel 192, § 1, 3° DRO.

In de door de verzoekende partijen zelf bijgebrachte stedenbouwkundige vergunning van 3 november 2004 wordt expliciet gesteld dat de aanvraag voldoet aan de bepalingen en voorwaarden van artikel 145bis DRO en dat dit het argument is om de stedenbouwkundige vergunning toe te staan. Het betoog dat de vergunningverlenende overheid destijds een foutieve grondslag heeft toegepast bij het verlenen van de vergunning van 3 november 2004, vermits geen rekening werd gehouden met relevante wetswijzigingen, is evenmin van aard aan te tonen dat de werkelijke grondslag van die beslissing niet uitsluitend gelegen is in artikel 145bis DRO. Dit wordt evenmin aangetoond door de loutere bewering van de verzoekende partijen dat de vergunning van 3 november 2004 voor een veranda op het naastgelegen perceel, minstens onrechtstreeks, werd verleend op grond van het verkavelingsakkoord, aangezien de woning hoofdzakelijk vergund was op basis van het akkoord.

In zoverre de verzoekende partijen eerst in hun laatste memorie toelichten op welke rechtsgronden zij het hoofdzakelijk vergund karakter van de woning op het naastgelegen perceel enten, breiden zij hun middel op laattijdige en bijgevolg niet ontvankelijke wijze uit. Het gegeven dat in de vergunning van 3 november 2004 melding wordt gemaakt van het verkavelingsakkoord wordt eveneens laattijdig bijgebracht en onkracht bovendien het hiervoor vastgestelde niet. Met het betoog dat de overheid concrete verwachtingen zou hebben gewekt door, vóór de vaststelling van het gewestplan, stedenbouwkundige vergunningen te verlenen voor alle overige loten van het verkavelingsakkoord geven de verzoekende partijen een nieuwe en dus niet-ontvankelijke wending aan het middel.

Het middel kan niet worden aangenomen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, ieder voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien maart 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

	Roger Stevens,	kamervoorzitter,
	Johan Bovin,	staatsraad,
	Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,
bijgestaan door	Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens