

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 218.368 van 8 maart 2012
in de zaak A. 194.397/X-14.449.**

In zake : 1. Yvonne JASPERS
 2. Jacobus LOURDAUX
 3. Elli VAN HAM
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Stijn Verbist en Ingrid Van Aken
 kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
 Graaf Van Hoornestraat 34
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de deputatie van de provincieraad van LIMBURG
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Kris Wauters en Koen Geelen
kantoor houdend te 3500 HASSELT
Gouverneur Roppesingel 131
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

de b.v.b.a. VANDEN BOER INVEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Inke Dedecker
kantoor houdend te 3600 GENK
Stoffelsbergstraat 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 oktober 2009, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 27 augustus 2009 van de deputatie van de provincieraad van Limburg waarbij het beroep van Bakens-Jaspers ingesteld tegen de beslissing van 8 juni 2009 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Lommel houdende afgifte van de stedenbouwkundige vergunning aan de b.v.b.a. Vanden Boer Invest voor het bouwen van vijf

woningen op een perceel gelegen te Lommel, Doelenstraat 34 tot en met 42, kadastraal bekend sectie C, nrs. 847/e/2 en 837/c/2, niet wordt ingewilligd.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 199.343 van 5 januari 2010 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

De tussenkommende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 29 maart 2010. De tussenkommende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en de tussenkommende partij hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 januari 2012.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Joris Geens, die loco advocaten Stijn Verbist en Ingrid Van Aken verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Chris Schijns, die loco advocaten Kris Wauters en Koen Geelen verschijnt voor de verwerende

partij, en advocaat Inke Dedecker, die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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. Voor wat betreft de feitelijke gegevens van de zaak kan worden verwezen naar de uiteenzetting ervan in het arrest nr. 199.343 van 5 januari 2010.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. De Kamervoorzitter-verslaggever werd door de verwerende en de tussenkomende partijen niet tegengesproken, wanneer hij ter terechtzitting deze partijen confronteerde met de vaststelling dat uit hun gebrek aan reactie in hun laatste memories na ontvangst van het auditoraatsverslag waarin hun excepties van niet-ontvankelijkheid van het beroep in hoofde van de eerste verzoekster werden verworpen, een afstand van die excepties moest worden afgeleid.

De afstand van die excepties wordt dan ook vastgesteld.

V. Onderzoek van de middelen

Standpunten van de partijen

5. De verzoekende partijen voeren in het eerste middel de schending aan van “artikel 101 van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, van artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli

1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, van de materiële motiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur”.

Het bestreden besluit verleent de vergunning voor de bouw van vijf rijwoningen op twee percelen, nl. op de percelen kadastraal bekend sectie C, nrs. 837/c/2 en 847/e/2. De vergunninghouder heeft de grond verdeeld van twee percelen in vijf percelen. De grond wordt verdeeld tussen vijf eengezinswoningen. Dit is een verkaveling van deze twee percelen, waarvoor een verkavelingsvergunning nodig is. Deze verkavelingsvergunning is echter niet voorhanden. Er kan geen bouwvergunning worden toegekend voor percelen waarvoor geen verkavelingsvergunning is afgeleverd. Het bestreden besluit omzeilt de verkavelingsvergunningsplicht.

De verzoekende partijen hadden dit argument bovendien reeds opgeworpen in hun beroep bij de verwerende partij. Deze heeft echter op dit argument niet geantwoord. Dit houdt een schending in van de motiveringsplicht.

6. De verwerende partij repliceert in de memorie van antwoord dat de operatie geen verdeling van gronden impliceert en dat de kadastrale percelen pas zullen worden gesplitst eens de huizen er staan.

De tussenkomende partij repliceert eveneens dat er geen sprake is van een verdeling van gronden. Zij zal zelf de woningen oprichten en deze dan later verhandelen. Zulks valt niet onder een verkavelingsvergunningsplicht.

7. In de laatste memorie werpt de verwerende partij, in zoverre relevant als repliek op het middel, samengevat, op dat het eerste middel strijdig is met “eerdere vaste rechtspraak” van de Raad van State en met rechtspraak van de “Franstalige kamer” van de Raad, die tot voor kort steeds oordeelde dat er geen verkavelingsvergunning vereist is indien een eigenaar zelf één of meerdere woningen wenst op te richten op zijn grond met het oog op de verkoop van deze woningen na hun realisatie. De eigenaar gaat dan immers niet over tot de verkoop van loten binnen een verkaveling die bestemd zijn voor woningbouw, maar gaat zelf over tot de bouw van woningen die hij daarna verkoopt. Deze rechtspraak beantwoordt volledig aan de door de wetgever nagestreefde doelstelling van de

verkavelingsvergunning, nl. enerzijds garanderen dat de koper van een onbebouwd lot daadwerkelijk kan bouwen, en anderzijds garanderen dat de verkaveling vanuit stedenbouwkundig oogpunt op oordeelkundige wijze wordt ontwikkeld. In geval van groepswoningbouw “kan de goede stedenbouwkundige ontwikkeling immers ook op het niveau van de stedenbouwkundige vergunning worden gegarandeerd vermits de eigenaar van de grond dan zelf tot ontwikkeling overgaat en de vergunningverlenende overheid de ruimtelijke inpasbaarheid van de beoogde groepswoningbouw op dat ogenblik kan beoordelen”. Voorts lijkt het eisen van een verkavelingsvergunning voor de verkoop van een bestaande woning en de bijhorende grond “weinig zinvol” en tegenstrijdig met de door de decreetgever beoogde administratieve vereenvoudiging. De verwerende partij suggereert ten slotte, met het oog op de eenheid van de rechtspraak, een verwijzing van het dossier naar de algemene vergadering.

De tussenkomende partij werpt in de laatste memorie nog op dat uit de definitie van het begrip verkavelingsvergunning voortvloeit dat dergelijke vergunning vereist is als “eerst de grond wordt verdeeld in twee of meer kavels en er vervolgens op wordt gebouwd”. In de definitie van het begrip verkavelen ligt dus een duidelijke chronologie besloten. In casu werd niet eerst verdeeld en vervolgens gebouwd.

Bovendien wordt de dubbele doelstelling van de verkavelingsvergunning gerealiseerd door middel van de stedenbouwkundige vergunning, met name staat het vast dat de grond bebouwbaar is voor woningbouw nu er een woning op werd vergund, en wordt de goede plaatselijke ordening beoordeeld in het kader van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning.

Ten slotte wordt in het “decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid” (hierna: het decreet van 27 maart 2009) een duidelijk onderscheid gemaakt tussen groepswoningbouw en een verkavelingsproject. Uit de combinatie van artikel 4.1.8 en 4.1.14, 3° van het decreet van 27 maart 2009 volgt dat de mogelijkheid bestaat om een stedenbouwkundige vergunning voor groepswoningbouwprojecten te verkrijgen zonder een voorafgaande verkavelingsvergunning.

Beoordeling

8. Artikel 101 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna : DRO), van toepassing op het ogenblik dat het bestreden besluit werd genomen, luidt als volgt :

“§ 1. Niemand mag zonder voorafgaande verkavelingsvergunning een stuk grond verkavelen. Onder verkavelen wordt verstaan een grond vrijwillig verdelen in twee of meer kavels om ten minste één van deze kavels te verkopen of te verhuren voor meer dan negen jaar, een erfpacht of een opstalrecht te vestigen of één van deze overdrachtvormen aan te bieden, zelfs onder opschortende voorwaarde, voor woningbouw of voor het opstellen van vaste of verplaatsbare inrichtingen die voor bewoning kunnen worden gebruikt.

§ 2. Een verkavelingsvergunning kan eveneens worden aangevraagd en verleend voor het verdelen van een stuk grond in twee of meer kavels om ten minste één van deze kavels te verkopen of te verhuren voor meer dan negen jaar, een erfpacht of een opstalrecht te vestigen of een van deze overdrachtvormen aan te bieden, zelfs onder opschortende voorwaarde, voor de bouw of aanleg van industriële, ambachtelijke of commerciële gebouwen, constructies of terreinen.

§ 3. De verkavelingsvergunning laat slechts vervreemding van een kavel toe nadat de verkavelingsakte door de instrumenterende ambtenaar is opgemaakt. Die akte kan slechts worden opgemaakt na overlegging van een attest van het college van burgemeester en schepenen waaruit blijkt dat alle in de verkavelingsvergunning opgelegde voorwaarden en lasten zijn uitgevoerd of dat voor de uitvoering van de lasten een afdoende financiële waarborg is gestort in handen van de gemeenteontvanger of in zijn voordeel op onherroepelijke wijze door een bankinstelling is verleend.”

9. De verkavelingsvergunning heeft aldus een dubbel doel, met name, enerzijds, aan de koper van een kavel de verzekering te geven dat deze ook daadwerkelijk voor bebouwing in aanmerking komt, en anderzijds, stedenbouwkundige voorschriften op te leggen die voor het betrokken terrein de goede plaatselijke ordening moeten garanderen en die in beginsel op elk lot van de verkavelingsvergunning van toepassing zijn. Deze voorschriften zijn reglementair van aard, waardoor zij blijven gelden, ook nadat voor de kavel een stedenbouwkundige vergunning is verleend.

De rechtszekerheid die aldus aan een koper wordt geboden tot de toekomstige stedenbouwkundige aanleg van het betrokken terrein wordt hem onthouden indien, zoals te dezen, geen voorafgaande verkavelingsvergunning wordt verkregen.

10. De verkavelingsvergunning is een ruimtelijk ordeningsinstrument waarmee de toekomstige plaatselijke ordening wordt veilig gesteld, onder meer ter bescherming van niet alleen de potentiële of toekomstige kaveleigenaars maar ook van de omwonenden. Deze bescherming door reglementaire en enkel door een verkavelingsvergunning wijzigbare verkavelingsvoorschriften wordt, in tegenstelling tot wat de verwerende en de tussenkomende partij voorhouden, niet geboden door een stedenbouwkundige vergunning. De naleving van de verplichting tot een verkavelingsvergunning zoals bedoeld in voormeld artikel 101 DRO raakt derhalve zelfs de openbare orde.

11. Het project waarvoor thans de stedenbouwkundige vergunning werd aangevraagd, voorziet de bouw van vijf rijwoningen op twee percelen, gelegen te Lommel, Doelenstraat, kadastraal bekend sectie C, nrs. 837/c/2 en 847/e/2. Op het inplantingsplan worden deze twee percelen opgedeeld in 5 delen, waarop telkens een woning zal worden gebouwd, en worden deze vijf delen aangeduid met hun respectievelijke afmetingen en oppervlakte. Ook wordt er links van deze woningen een gemeenschappelijk tuinpad voorzien.

In de memorie stelt de tussenkomende partij dat zij “eerst de volledige bouw (zal) realiseren” en dat de woningen “na volledige afwerking (...) voor verkoop, dan wel voor verhuur in aanmerking (zullen) komen”.

12. In tegenstelling tot wat de verwerende en de tussenkomende partijen voorhouden, kan uit het toentertijd geldende artikel 101, § 1 DRO niet worden afgeleid dat een voorafgaande verkavelingsvergunning niet vereist zou zijn indien op een grond eerst één of meer gebouwen worden opgericht op kavels, waarbij op dat ogenblik al duidelijk de bedoeling voorligt ze te verdelen en te verkopen, te verhuren voor meer dan negen jaar of er een erfpacht of opstalrecht op te vestigen. Er anders over oordelen doet afbreuk aan de doelstelling van deze decretale bepaling.

Bovendien kan uit de woorden “of één van deze overdrachtsvormen aan te bieden, zelfs onder opschortende voorwaarde, voor

woningbouw” worden afgeleid dat ook de duidelijk vastgestelde intentie om over te gaan tot de verkoop, de verhuur voor meer dan negen jaar, of de vestiging van een erfpacht of opstalrecht, voor kavels van een grond, een “voorafgaande verkavelingsvergunning” vereist. Een vergunningverlenende overheid die een bouwaanvraag moet beoordelen waaruit duidelijk kan worden opgemaakt dat aldus een voorafgaande verkavelingsvergunning is vereist, en die desalniettemin een stedenbouwkundige vergunning aflevert, miskent de aangehaalde decretale bepaling.

Uit de gegevens van het dossier en de verklaring van de tussenkomende partij volgt dat de verdeling van de grond is gepland onder één van de overdrachtsvormen als bedoeld in het toentertijd geldende artikel 101, § 1 DRO.

13. Het dient bijgevolg te worden vastgesteld dat er in casu, volgens het toentertijd geldende artikel 101, § 1 DRO, sprake was van een verplichting tot het aanvragen van een verkavelingsvergunning in hoofde van de tussenkomende partij, met het oog op de realisatie van het project dat wordt omschreven in de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning die tot de huidige bestreden beslissing heeft geleid.

De omstandigheid dat, zoals de tussenkomende partij opwerpt, in het “decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid” een “duidelijk onderscheid” wordt gemaakt tussen groepswoningbouw en een verkavelingsproject, en de bewering dat uit de combinatie van de artikelen 4.1.8 en 4.1.14, 3° van het decreet van 27 maart 2009 volgt dat “de mogelijkheid bestaat om een stedenbouwkundige vergunning voor groepswoningbouwprojecten te verkrijgen, zonder een voorafgaande verkavelingsvergunning”, staat de toepasselijkheid van artikel 101 DRO niet in de weg.

Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

14. In haar laatste memorie vraagt de verwerende partij “de Eerste Voorzitter te verzoeken de zaak te verwijzen naar de Algemene Vergadering” van de Raad van State, “teneinde de eenheid van rechtspraak tussen de beide

taalkamers te garanderen”. Artikel 92 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State verleent alleen aan de bevoegde kamer en het auditoraat de bevoegdheid om aan de Eerste Voorzitter of aan de Voorzitter van de Raad van State te vragen een zaak om de eenheid van de rechtspraak te verzekeren naar de algemene vergadering van de afdeling bestuursrechtspraak te verwijzen.

In de laatste memorie wordt niet aangetoond, op grond van een vergelijking van de in het Waalse Gewest, en gebeurlijk het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest, ter zake toepasselijke regelgeving met de in het Vlaamse Gewest in casu toepasselijke regelgeving, dat hier een probleem van “eenheid van rechtspraak tussen de beide taalkamers”, die immers de toepassing van de verschillende decreten, ordonnanties en reglementen op het vlak van de ruimtelijke ordening toetsen, voorligt.

Er blijkt derhalve geen reden om de Eerste Voorzitter of Voorzitter van de Raad van State te verzoeken om de zaak naar de Algemene Vergadering te verwijzen.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 27 augustus 2009 van de deputatie van de provincieraad van Limburg waarbij het beroep van Bakens-Jaspers ingesteld tegen de beslissing van 8 juni 2009 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Lommel houdende afgifte van de stedenbouwkundige vergunning aan de b.v.b.a. Vanden Boer Invest voor het bouwen van vijf woningen op een perceel gelegen te Lommel, Doelenstraat 34 tot en met 42, kadastraal bekend sectie C, nrs. 847/e/2 en 837/c/2, niet wordt ingewilligd.

2. Het Vlaamse Gewest wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 1050 euro.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht maart 2012, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens