RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 227.047 van 4 april 2014
in de zaak A. 210.172/X-15.595.

In zake : 1. de NV IMMOMEX
2. de NV MEGRO
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Martin Denys
kantoor houdend te 1560 Hoeilaart
de Quirinilaan 2
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD VAN ANTWERPEN

Tussenkomende partijen :

1. het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN VAN DE STAD ANTWERPEN
2. de STAD ANTWERPEN

bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Els Empereur
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Brusselstraat 59/5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 10 september 2013, strekt tot de cassatie van "het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen dd 6 augustus 2013 (A/2013/0459) en ontvangen bij aangetekend schrijven dd 9 augustus 2013 op 12 augustus 2013".

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 27 september 2013.

De verzoekende partijen hebben een toelichtende memorie ingediend.

De tussenkomende partijen hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 19 november 2013. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 7 maart 2014.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat John Toury, die *loco* advocaat Martin Denys verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Lara Desimpel, die *loco* advocaat Els Empereur verschijnt voor de tussenkomende partijen, 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. Het bestreden arrest verklaart de vordering van de verzoeksters tot vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 21 juni 2012 niet gegrond en beslist dat de kosten van het beroep ten laste van de verzoeksters komen.

Met de voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) bestreden beslissing van 21 juni 2012 weigert de verwerende partij aan de verzoeksters een vergunning te verlenen voor het verkavelen van hun zeven percelen te Merksem in twee kavels met het oog op het oprichten van drie vrijstaande appartementsgebouwen met in totaal 110 wooneenheden.

IV. Onderzoek van de middelen

Voorafgaande opmerking

4. Artikel 14, derde lid, van het koninklijk besluit van 30 november 2006 'tot vaststelling van de cassatieprocedure bij de Raad van State', bepaalt dat de toelichtende memorie de vorm heeft van een samenvattende memorie waarin alle argumenten van de verzoekende partij op een rij worden gezet. Behoudens wat de ontvankelijkheid van het beroep en van de middelen betreft, doet de Raad van State uitspraak op basis van de samenvattende memorie. Uit deze bepaling volgt dat over de gegrondheid van een middel(onderdeel) dat niet (meer) in deze samenvatting is opgenomen, geen uitspraak dient te worden gedaan.

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. De verzoeksters voeren de schending aan van artikel 14 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996

(hierna: stedenbouwdecreet 1996), opgeheven bij artikel 104 van het decreet van 27 maart 2009 'tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid', artikel 4.3.1, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) "juncto artikel 159 Grondwet", artikel 6 EVRM en "het beginsel *judex non ultra petita*".

Eerste onderdeel

6. Het middelonderdeel heeft betrekking op de aangevoerde schending van artikel 14 stedenbouwdecreet 1996 samengelezen met artikel 159 Gw. De verzoeksters verwijzen naar de aan de RvVb gestelde vraag om met toepassing van artikel 159 Gw het BPA "Kwade Velden" buiten toepassing te laten omdat de bestemming van woongebied overeenkomstig het gewestplan geenszins was achterhaald. Dit is volgens de verzoeksters nochtans één van de voorwaarden om, overeenkomstig de zogenaamde Heylen-doctrine, met een BPA te kunnen afwijken van een gewestplanbestemming. Die voorwaarde moet ook vervuld zijn als een BPA tot stand komt met toepassing van artikel 14, vijfde lid, stedenbouwdecreet 1996, aldus de verzoeksters.

De verzoeksters betogen dat de RvVb in strijd met artikel 14 stedenbouwdecreet 1996 heeft aangenomen dat het BPA "Kwade Velden" wel aan deze voorwaarde beantwoordt en dat de RvVb de Heylen-doctrine heeft miskend. Een BPA moet steeds een verfijning van het gewestplan zijn. Het BPA "Kwade Velden" is dat niet omdat het een totaal woonverbod in woongebied oplegt. Zo'n verbod kan enkel bij een gewestplanwijziging worden opgelegd.

Daarnaast zijn de verzoeksters van oordeel dat het BPA "Kwade Velden" niet voldoet aan de door artikel 14, vijfde lid, stedenbouwdecreet 1996 gestelde voorwaarde dat de bepalingen van het BPA in overeenstemming moeten zijn met een vastgesteld ruimtelijk structuurplan. Er ligt immers geen structuurplan voor waaruit blijkt dat er zich noodzakelijkerwijze een bestemmingswijziging zou hebben opgedrongen voor hun gronden.

Tweede onderdeel

7. De grieven van de verzoeksters hebben betrekking op de aangevoerde schending van het beschikkingsbeginsel (*ne eat iudex ultra petita partium*) en het in artikel 6 EVRM vervatte recht op een eerlijk proces. De verzoeksters betwisten dat de RvVb *ultra petita* mag oordelen en in weerwil van de argumentatie van de partijen, middelen mag opwerpen die geenszins van openbare orde zijn. De verzoeksters zijn van oordeel dat de RvVb eigenmachtig een onderzoek heeft gevoerd naar de conformiteit van het BPA "Kwade Velden" met artikel 14, vijfde lid, stedenbouwdecreet 1996, zonder dat de verzoeksters hieromtrent standpunt hebben kunnen innemen. In de mate dat de RvVb de toepassing van artikel 14, vijfde lid, stedenbouwdecreet 1996 wenste op te werpen, diende hij op dat punt het debat te heropenen. De RvVb kon niet om de reden ontleend aan dat onderzoek het beroep van de verzoeksters afwijzen zonder het debat te heropenen.

Derde onderdeel

8. De verzoeksters voeren aan dat de RvVb op een verkeerde wijze toepassing heeft gemaakt van artikel 14, vijfde lid, stedenbouwdecreet 1996. In eerste instantie argumenteren zij waarom volgens hen het BPA "Kwade Velden" niet in overeenstemming is met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de stad Antwerpen. Verder stellen zij dat de RvVb niet vermocht te steunen op artikel 14, vijfde lid, stedenbouwdecreet 1996 zonder te onderzoeken of het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, dan wel het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan voorziet in de mogelijkheid om een bouwverbod op te leggen.

Beoordeling

Eerste onderdeel

9. Het middelonderdeel gaat terug op de beoordeling door de RvVb van het vijfde middel van de verzoeksters waarin zij "de schending

[hebben aangevoerd] van artikel 5.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerpgewestplannen en de gewestplannen, van artikel 14 van het coördinatiedecreet van 22 oktober 1996, van artikel 4.3.1, §1 VCRO *juncto* artikel 159 van de Grondwet, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, en van […] de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel". Zij argumenteren in dit vijfde middel dat het BPA "Kwade Velden", "dat de hoofdzakelijke weigeringsgrond zou vormen voor de weigering van de vergunning", onwettig is omdat het geen verfijning maar een totale wijziging van het gewestplan is, dat het in strijd is met de hiërarchie van de plannen en niet voldoet aan de drie cumulatieve criteria om af te wijken van het gewestplan.

10. De RvVb stelt vooraf vast "dat het verkavelen van gronden met het oog op woningbouw in strijd is met de bestemming recreatiezone, zone voor open ruimte en parkgebied, zoals voorzien in het bijzonder plan van aanleg 'Kwade Velden' en er derhalve een legaliteitsbelemmering bestaat voor het verlenen van de vergunning".

De RvVb leidt vervolgens uit het toen geldende artikel 14 stedenbouwdecreet 1996 af :

- "dat er twee soorten afwijkingsmogelijkheden bestaan om met een bijzonder plan van aanleg te kunnen afwijken van de bestemmingsvoorschriften van een gewestplan, waarbij de voorwaarden van de ene afwijkingsmogelijkheid (artikel 14, vierde lid) verschillen van de voorwaarden van de tweede afwijkingsmogelijkheid (artikel 14, vijfde lid)";
- dat "[h]et vierde lid kadert in de hiërarchie van de plannen van aanleg en […] de verhouding [bepaalt] van bijzondere plannen van aanleg tot […] gewestplannen […], waarbij er 'desnoods' kan worden afgeweken" en dat "[d]e cumulatieve voorwaarden […], 'de Heylendoctrine' genoemd, […] het 'desnoods' afwijken" betreft;
- dat "[h]et vijfde lid voorziet in een tweede mogelijkheid om met een bijzonder plan van aanleg af te wijken van de voorschriften van het gewestplan, met name

en onder meer indien (1) de gemeente beslist heeft tot het opmaken van een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, (2) een ruimtelijke afweging mede gebeurt […] op basis van de principes van het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen, en (3) het bijzonder plan van aanleg voorlopig aangenomen wordt voor 1 november 2006".

De RvVb stelt dan vast dat :

- "[i]n het ministerieel besluit van 8 januari 2007 houdende goedkeuring van het bijzonder plan van aanleg 'Kwade Velden', wordt vastgesteld dat aan de […] voorwaarden is voldaan van het bepaalde in artikel 14, vijfde lid van het gecoördineerde decreet, en de goedkeuring van het bijzonder plan van aanleg derhalve geen rechtsgrond vindt in artikel 14, vierde lid van het voormelde decreet, zodat de afwijkingsvoorwaarden bedoeld door de verzoekende partijen niet gelden in het voorliggende geval";
- "[h]et volstaat dat het betrokken bijzonder plan van aanleg, ten einde rechtmatig te zijn, voldoet aan de in artikel 14, vijfde lid van het gecoördineerde decreet vooropgestelde voorwaarden";
- de verzoeksters "niet aan[tonen] dat niet aan de voorwaarden zou zijn voldaan van de afwijkingsmogelijkheid voorzien in artikel 14, vijfde lid. Enerzijds is de argumentatie van de verzoekende partijen dat het bijzonder plan geen verfijning van het gewestplan zou betreffen, maar een totale wijziging ervan en dat de wijziging van de bestemming omwille van haar radicaal en omvangrijk karakter onredelijk en disproportioneel zou zijn, niet van aard om te besluiten tot het schenden van artikel 14, vijfde lid. Anderzijds is een gebeurlijke schending van de voorwaarden die betrekking hebben op artikel 14, vierde lid niet van aard om het betrokken bijzonder plan van aanleg te vitiëren".

De RvVb besluit vervolgens dat het vijfde middel niet gegrond is omdat "de verwerende partij terecht heeft vastgesteld dat de aanvraag van de verzoekende partijen niet voor vergunning in aanmerking komt omwille van strijdigheid met de bestemmingsvoorschriften van het bijzonder plan van aanleg 'Kwade Velden'.

11. Het middelonderdeel dat ervan uitgaat dat de rechtsgrond van het kwestieuze BPA het artikel 14, vierde lid, en niet het artikel 14, vijfde lid, stedenbouwdecreet 1996 is, mist feitelijke grondslag.

12. Het middelonderdeel dat voor het overige ervan uitgaat dat het door de RvVb toegepaste artikel 14, vijfde lid, stedenbouwdecreet 1996 vereist dat een "structuurplan voor[ligt] waaruit blijkt dat er noodzakelijkerwijze een bestemmingswijziging zich zou hebben opgedrongen", faalt naar recht.

13. Het middelonderdeel wordt verworpen.

Tweede onderdeel

14. Niet alleen hebben de verzoeksters in het vijfde middel voor de RvVb zelf de problematiek van de rechtsgrond van het kwestieuze BPA aangebracht. Bovendien is er de Raad van State geen voor de RvVb geldend "beschikkingsbeginsel" als algemeen rechtsbeginsel bekend.

Het middelonderdeel wordt verworpen.

15. Voorts blijkt dat de RvVb het vijfde middel van de verzoeksters heeft verworpen op grond van de feitelijke en derhalve onaantastbare vaststelling dat het kwestieuze BPA volgens de bewoordingen van het goedkeuringsbesluit op artikel 14, vijfde lid, en niet op artikel 14, vierde lid, stedenbouwdecreet 1996 steunt.

Het middelonderdeel is voor het overige niet gegrond.

16. Het middelonderdeel wordt verworpen.

Derde onderdeel

17. In zoverre de verzoeksters argumenteren waarom volgens hen het BPA "Kwade Velden" niet in overeenstemming is met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de stad Antwerpen, noopt het middelonderdeel tot de beoordeling van de zaak zelf.

Artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State laat het beoordelen van de feiten niet toe.

18. Voor het overige blijkt uit de bespreking van het eerste middelonderdeel dat de RvVb het onderzoek zoals vereist door artikel 14, vijfde lid, stedenbouwdecreet heeft gedaan.

19. Het middelonderdeel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

20. De verzoeksters voeren de schending aan van artikel 149 Gw in combinatie met artikel 6 EVRM.

Zij betogen dat de RvVb heeft nagelaten hun eerste, derde en vierde middel te onderzoeken na de verwerping van hun vijfde middel omdat zij daarin "overtollige motieven van de bestreden beslissing" bekritiseerden. De RvVb oordeelde onterecht dat deze middelen niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing konden leiden. De RvVb diende minstens "de mogelijkheden die in de VCRO werden ingevoerd aangaande de zonevreemde woningen en constructies […] verder te onderzoeken in het licht van de door beroepers aangedragen middelen". Zij hadden er "[v]erder […] alleszins belang bij […] dat een onwettigheid aangaande de beoordeling van de waterproblematiek, door de [RvVb] zou worden onderzocht" omdat "er in casu geen sprake was van enige

(onoplosbare) waterproblematiek". Indien door het onderzoek van die middelen "de onwettigheid der weigeringen op grond van het bestaan van een 'waterproblematiek' zou komen zijn vast te staan, zouden" de verzoeksters "de onwettigheid van het BPA Kwade Velden kunnen hebben aantonen". Zij "hadden er dan ook alle belang bij dat de [RvVb] alle aangehaalde middelen zou hebben onderzocht nu deze – in tegenstelling tot wat de [RvVb] voorhoudt – wel tot een vernietiging van de bestreden beslissing hebben kunnen leiden".

Beoordeling

21. Uit de bespreking van het eerste middel is gebleken dat de RvVb onaantastbaar heeft vastgesteld dat volgens de bestreden beslissing "de aanvraag zich situeert in recreatiezone, zone voor open ruimte en parkgebied volgens het op 8 januari 2007 goedgekeurd bijzonder plan van aanleg 'Kwade Velden' en dat de aanvraag niet voor vergunning in aanmerking kan komen omwille van de strijdigheid met dit plan".

22. Wat betreft het eerste, derde en vierde middel stelt de RvVb na de verwerping van het vijfde middel, dat de verzoeksters in het eerste en het derde middel "de beoordeling van 'de zogenaamde waterproblematiek'" respectievelijk "de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in de bestreden beslissing" bekritiseren en in het vierde middel betwisten "dat de verwerende partij de watertoets […] op deugdelijke en afdoende wijze zou hebben doorgevoerd".

23. De RvVb oordeelt vervolgens dat deze middelen niet ontvankelijk zijn omdat het in het vijfde middel ten onterechte bestreden weigeringsmotief "omwille van strijdigheid met de bestemmingsvoorschriften van het bijzonder plan van aanleg 'Kwade Velden' […] volstaat om de bestreden beslissing te dragen" en deze middelen "overtollige motieven van de bestreden beslissing" bekritiseren waarvan de eventuele gegrondheid "niet [kan] leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing".

24. Overeenkomstig artikel 4.3.1, §1, 1°, a), VCRO wordt een vergunning geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met stedenbouwkundige voorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken.

25. De RvVb vermocht aldus na de verwerping van het middel tegen het weigeringsmotief ontleend aan deze decretale bepaling, de overige middelen tegen bijkomende weigeringsmotieven onontvankelijk verklaren omdat zij niet kunnen leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing van de verwerende partij.

26. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

27. De verzoeksters voeren de schending aan van artikel 1 Eerste aanvullend protocol EVRM *juncto* artikel 16 Gw in samenhang met artikel 6 EVRM.

Zij betogen dat zij "in de procedure voor de [RvVb] een middel […] opgebouwd" hebben over het feit dat zij "een verkavelingsvergunning hebben aangevraagd voor gronden die op het ogenblik van de aanvraag en zelfs nog meerdere jaren daarna perfect bebouwbaar waren zoals alle andere gronden in de omgeving", dat "het grootste gedeelte van de gronden volgens de kaart van 2006 helemaal niet gelegen [is] in een risicogebied" en volgens "[d]e kaart die werd opgesteld na de overstromingen van 2010 […] er bij de toenmalige overstromingen geen water te bespeuren viel op de gronden van" de verzoeksters, dat "[d]e stad Antwerpen […] met de medewerking van de provincie en het Vlaams Gewest het dossier systematisch [heeft] gedwarsboomd en inmiddels het bestemmingsplan [heeft] gewijzigd zodat uiteindelijk de aanvraag niet meer kon goedgekeurd worden[, d]e Raad voor Vergunningsbetwistingen […] dan ook

geenszins aan het middel waarin deze problematiek aan de kaak werd gesteld, [vermocht] voorbij [te] gaan [en d]e wijze waarop de Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft gehandeld, […] dan ook in strijd [is] met artikel 6 EVRM". Zij "zijn van oordeel dat zij het slachtoffer zijn van totale willekeur doordat het bestuur daarin gevolgd door de [RvVb] en de andere gerechtelijke uitspraken niet alleen de voorwaarden voor een redelijke behandeling van hun aanvraag heeft gemanipuleerd maar bovendien dat dit gebeurd is met een ander doel dan het algemeen belang nl. het benadelen van beroepers". Het is voor hen "dan ook duidelijk dat [de verzoeksters] behandeld worden op een wijze die strijdt met de toepassing van artikel 1 EAP EVRM *juncto* artikel 16 van de Grondwet". "Immers hun gronden worden op een dermate onwettige wijze geblokkeerd dat zij totaal waardeloos zijn geworden" en de verzoeksters "[i]n die mate er uiteraard belang bij [hadden] dat de RvVb het middel aangaande de schending van artikel 1 EAP EVRM zou hebben onderzocht en hieromtrent uitspraak zou hebben gedaan".

Beoordeling

28. In zoverre het middel noopt tot de beoordeling van de zaak zelf en geen betrekking heeft op het bestreden arrest, is het niet ontvankelijk.

29. In zoverre het middel voor het overige de grieven herneemt van het verworpen tweede middel, wordt het om dezelfde reden verworpen.

30. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

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

De tussenkomende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 250 euro, ieder voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vier april 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

	Johan Lust,	kamervoorzitter,
	Pierre Lefranc,	staatsraad,
	Jan Clement,	staatsraad,

bijgestaan door

	Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Greta Scheveneels	**Johan Lust**