

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 242.693 van 18 oktober 2018
in de zaak A. 223.898/VII-40.144.**

In zake : Jozef PEETERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Emmanuel Plavsic
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Meir 22-24, bus 2
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD
VAN ANTWERPEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 29 november 2017, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb/A/1617/0557 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 7 februari 2017 in de zaak RvVb/1415/0333/A/0324.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 14 december 2017 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

Verzoeker heeft een toelichtende memorie ingediend.

Auditeur Wouter De Cock heeft 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 teneinde te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 september 2018.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Emmanuel Plavsic, die verschijnt voor verzoeker, is 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. Met een besluit van 20 november 2014 weigert de deputatie van de provincieraad van Antwerpen (hierna: deputatie) aan verzoeker een stedenbouwkundige vergunning te verlenen “voor het bouwen van een woning”.

4. Het bestreden arrest verwerpt de vordering van verzoeker tot vernietiging van deze vergunningsbeslissing.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

5. Verzoeker heeft een “verzoek tot voortzetting” ingediend waarin een repliek wordt gegeven op het auditoraatsverslag. Het cassatieprocedurebesluit voorziet na de kennisgeving van het auditoraatsverslag niet in de mogelijkheid om een laatste memorie neer te leggen. Wanneer de auditeur concludeert tot de verwerping van het cassatieberoep moet de verzoekende partij luidens artikel 18, § 1, van het cassatieprocedurebesluit, op straffe van de toewijzing van de afstand van geding, “vragen dat de procedure wordt voortgezet teneinde te worden gehoord”. Het auditoraatsverslag concludeert tot de verwerping van het beroep van verzoeker. Het voormelde procedurestuk wordt alleen als zodanig in aanmerking genomen in zoverre wordt gevraagd de procedure voort te zetten en te worden gehoord. Voor zover ze de neerslag vormt van de uiteenzetting van verzoeker ter terechtzitting, wordt ze niet als een processtuk, maar als een loutere inlichting in aanmerking genomen. In deze omstandigheden is er geen aanleiding om in te gaan op de vordering van verzoeker om artikel 18, § 1, van het cassatieprocedurebesluit overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet “buiten toepassing te laten”.

V. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

6. In een eerste middelonderdeel wordt een schending aangevoerd van artikel 149 van de Grondwet en van artikel 74, §§2 en 3 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (hierna: Stedenbouwwet), en van artikel 4.3.5, § 4, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

Verzoeker voert aan dat het bestreden arrest tegenstrijdig gemotiveerd is met betrekking tot de rechtsaard van de verkavelingsvergunning van 17 mei 1963. De motivering wordt tegenstrijdig geacht omdat het arrest

enerzijds op correcte wijze verwijst naar de voorwaarden die werden opgelegd in de verkavelingsvergunning, maar anderzijds verkeerdelijk uit de opgelegde voorwaarden afleidt dat de verkavelingsvergunning “zodoende voorafgaandelijk wegeniswerken oplegt” en op grond daarvan de verkavelingsvergunning kwalificeert als een “grote” verkaveling.

Vooreerst wijst verzoeker op het verschil tussen een “grote” en een “kleine” verkaveling. Grote verkavelingen zijn die verkavelingen waarbij ook de aanleg van nieuwe verkeerswegen, de tracéwijziging, verbreding of opheffing van bestaande gemeentelijke verkeerswegen is voorzien, en waarbij de gemeenteraad zich uitspreekt over de zaak van de wegen. Kleine verkavelingen zijn verkavelingen waarbinnen wegenwerken niet nodig zijn.

Verzoeker verduidelijkt verder dat met de wetswijziging van 22 december 1970 een van de “grote” en “kleine” verkavelingen onderscheiden vervalregeling werd ingevoerd. Verzoeker argumenteert dat het verval van een “kleine” verkaveling enkel en alleen wordt bepaald door het criterium van verkoop.

Met betrekking tot de verkavelingsvergunning van 17 mei 1963 is verzoeker van oordeel dat die verkavelingsvergunning geen voorwaarde noch last oplegt aan de verkavelaar om een weg aan te leggen. De vermelding in de betrokken verkavelingsvergunning aangaande het aanleggen van een voldoende uitgeruste weg, dient volgens verzoeker begrepen te worden als een verwijzing naar de eis betreffende de ligging aan een voldoende uitgeruste weg opdat later een stedenbouwkundige vergunning zou kunnen worden bekomen. Dat de verkavelingsvergunning aan de verkavelaar geen voorwaarde oplegt aangaande de aanleg van wegen, blijkt ook uit het gegeven dat er geen beslissing van de gemeenteraad over de zaak van de wegen voorhanden is. De overweging in het bestreden arrest dat uit de verkavelingsvergunning volgt dat er nog wegenwerken dienden uitgevoerd te worden, kan dan ook niet worden gevolgd.

Aangezien de betrokken verkavelingsvergunning niet de aanleg van nieuwe of de wijziging van bestaande verkeerswegen oplegde, miskent het bestreden arrest ook de toepasselijke vervalregeling zoals die geldt voor “kleine” verkavelingen, en die vervat is in artikel 74, §§ 2 en 3 van de Stedenbouwwet.

Verder betoogt verzoeker dat het bestreden arrest eveneens artikel 4.3.5, § 4, VCRO schendt. Die bepaling, die in 2003 werd ingevoerd, bevestigt dat de voorwaarde van het liggen aan een voldoende uitgeruste weg niet geldt binnen verkavelingen waar geen of slechts beperkte lasten op het vlak van de weguitrusting werden opgelegd. Het bestreden arrest schendt niet alleen deze bepaling, maar motiveert ook niet waarom die bepaling niet in het voordeel van verzoeker kan worden ingeroepen.

Tot slot geeft verzoeker ook nog aan dat er sprake is van een rechterlijk motiveringgebrek omdat de RvVb niet heeft geantwoord op de argumentatie die verzoeker heeft ingeroepen bij de RvVb.

In een tweede middelonderdeel voert verzoeker een schending aan van de artikelen 1319, 1320 en 1322 van het burgerlijk wetboek. Het bestreden arrest geeft aan de verkavelingsvergunning een uitleg die niet verenigbaar is met de bewoordingen ervan. Door de verkaveling verkeerdelijk als een “grote” verkaveling te kwalificeren, en door te oordelen dat de verkavelingsvergunning de verdere uitrusting van de weg als voorwaarde van de verkaveling oplegde, werd de bewijskracht ervan miskend.

In een derde middelonderdeel voert verzoeker een schending aan van artikel 4.3.1, § 1, 1°, a), VCRO, omdat de RvVb verkeerdelijk aanneemt dat de betrokken verkavelingsvergunning vervallen was, en aanneemt dat de gewestplanbestemming een geldige weigeringsgrond voor zijn aanvraag vormt.

In een vierde middelonderdeel roept verzoeker een schending in van artikel 149 van de Grondwet, en van de artikelen 1319, 1320 en 1322 van het burgerlijk wetboek.

Verzoeker betoogt dat het bestreden arrest als bewezen lijkt te aanvaarden dat er in 1963 een openbare weg aanwezig was. In tegenstelling tot wat het bestreden arrest stelt, meent verzoeker dat die weg ook voldoende uitgerust was in 1963. Daartoe dienden twee elementen aanwezig te zijn: elektriciteit en verharding.

Verzoeker wijst erop dat hij in dat verband stukken heeft bijgebracht. Verzoeker is van oordeel dat het bestreden arrest aan de bijgebrachte stukken met betrekking tot de uitrusting van de weg in de periode 1963-1970 een uitlegging geeft die niet verenigbaar is met de inhoud ervan. Met betrekking tot de bijgebrachte stukken bedoeld om de aanwezigheid van een elektriciteitsnet te staven, merkt verzoeker op dat hij een e-mail bijbracht van de distributienetbeheerder Eandis. Op basis van de inhoud van die e-mail stelt de RvVb vast dat er in de jaren '70 werken zijn uitgevoerd aan het bestaande elektriciteitsnet. In hetzelfde arrest stelt de RvVb evenwel dat het bestaan van een elektriciteitsnet vóór 1 oktober 1970 niet bewezen wordt. Nochtans wordt de aanleg van het netwerk in de jaren '50 bevestigd door een later e-mailbericht in 2015. Bijgevolg blijkt volgens verzoeker dat de bewijskracht van de bijgebrachte stukken werd miskend, en dat er sprake is van een intern tegenstrijdige motivering.

Verder betoogt verzoeker ook dat er sprake is van een gemis aan motivering, aangezien het bestreden arrest niet antwoordt op het bijgebrachte gegeven dat de bestaande weg, ook al was de weg in 1963 nog niet fysiek verhard, gelet op zijn jarenlange gebruik een verharde wegfunctie had.

In een vijfde middelonderdeel voert verzoeker de schending aan van artikel 74, § 2, van de Stedenbouwwet, zoals gewijzigd door de wet van 22 december 1970. Dit middelonderdeel gaat uit van de hypothese dat de RvVb de

betrokken verkaveling terecht als een “grote” verkaveling heeft aangemerkt. In die hypothese is verzoeker van oordeel dat, in toepassing van het ingeroepen artikel 74, § 2, van de Stedenbouwwet, het verval niet is ingetreden door overmacht. Buiten de wil van de verkavelaar om heeft de gemeente immers niet tijdig de noodzakelijke (rechts)feiten gesteld, en heeft de gemeenteraad te lang stilgezeten om de aanwezige weg verder uit te rusten. Gelet op dit geval van overmacht, heeft de RvVb ten onrechte het verval van de verkaveling aangenomen en niet besloten dat op 1 oktober 1970 de vervaltermijnen geschorst waren.

Beoordeling

Tweede middelonderdeel

7. De bewijskracht van een akte wordt miskend door de rechter die aan die akte een uitlegging geeft die met de bewoordingen ervan onverenigbaar is. De schending van de bewijskracht van een akte betreft niet de juridische of feitelijke gevolgtrekking die de rechter uit de akte maakt zonder miskenning van de draagwijdte ervan.

8. Uit de stukken van het dossier waarop de Raad van State acht kan slaan blijkt dat de door verzoeker aan de RvVb meegedeelde verkavelingsvergunning van 17 mei 1963 de volgende vermeldingen bevat:

“Overwegende dat het beschikkend gedeelte van het advies dat bij toepassing van voornoemde wet door de gemachtigde ambtenaar van het Bestuur van de Stedebouw en de Ruimtelijke Ordening is uitgebracht, als volgt luidt:

Gunstig, op voorwaarde dat:

- 1° bijgaande stedenbouwkundige voorschriften toegepast worden;
- 2° de aanduidingen op het plan, met betrekking tot de bebouwing van de kavels, in overeenstemming gebracht worden met voormelde voorschriften.
- 3° voor het bouwen op kavels 2 en 3 die uitsluitend grenzen aan de Koningin Astridlaan slechts vergunning wordt verleend nadat die straat volledig is uitgerust.”

1°) de voorwaarden gesteld in het hierboven overgenomen advies van de gemachtigde ambtenaar van het Bestuur van de Stedebouw en de Ruimtelijke Ordening in acht te nemen”.

9. De RvVb stelt vast dat de verkavelingsvergunning van 17 mei 1963 “wordt afgegeven mits naleving van de voorwaarden die in het bindend advies van de gemachtigde ambtenaar van 13 mei 1963 zijn opgenomen” en overweegt in dat verband:

“Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, wordt voor de vergunbaarheid voor de oprichting van een woning op deze kavels uitdrukkelijk als voorwaarde gesteld dat de straat voorafgaandelijk volledig moet uitgerust worden. De verkavelingsvergunning legt zodoende voorafgaandelijk wegeniswerken op en kan bijgevolg niet als een ‘kleine’ verkaveling beschouwd worden. [...] [...] ‘Uit de bewoordingen van de in 1963 verleende verkavelingsvergunning kan enkel afgeleid worden dat de vergunningverlenende overheid van oordeel was dat de bestaande wegenis onvoldoende was en niet als een voldoende uitgeruste weg kon beschouwd worden’. [...] ‘Uit de bewoordingen van de verkavelingsvergunning blijkt afdoende dat de vergunningverlenende overheid oordeelde dat voor lot 2 en lot 3 bijkomende voorafgaande wegeniswerken noodzakelijk geacht werden vooraleer een bouwvergunning kon afgeleverd worden. Verkavelingsvergunningen langs bestaande, maar onvoldoende uitgeruste wegen waarin verdere uitrustingswerken opgelegd worden, vervallen volgens de regels van de ‘grote’ verkavelingen”.

10. Door aldus te beslissen geeft het bestreden arrest geen uitlegging aan het door verzoeker aangevoerde stuk die met de bewoordingen ervan onverenigbaar is.

11. De kwalificatie als een “grote” verkaveling en de toepasselijkheid van de vervalregeling voor deze verkaveling betreft de juridische gevolgtrekking uit het desbetreffende stuk zonder miskenning van de draagwijdte ervan.

12. Het tweede middelonderdeel wordt verworpen.

Eerste middelonderdeel

13. Door de schending van artikel 4.3.5, § 4, VCRO niet voor de RvVb aan te voeren, kan verzoeker deze schending niet voor het eerst in het cassatieberoep opwerpen.

14. Het middelonderdeel gaat terug op de verwerping door de RvVb van het eerste middel van verzoeker.

De RvVb besluit dat de deputatie “terecht geoordeeld heeft dat de verkavelingsvergunning van 17 mei 1963 vervallen is”.

15. Artikel 74, §§ 2 en 3, van de Stedenbouwwet luidt:

“§2. Komen te vervallen, behoudens overmacht:

1. de vóór 1 januari 1965 afgegeven verkavelingsvergunningen die de aanleg van nieuwe verkeerswegen of de wijziging of opheffing van bestaande verkeerswegen omvatten, indien op 1 oktober 1970 geen aanvang is gemaakt met enig in de vergunning voorgeschreven werk tot uitvoering van die wegen.

Zijn werken aangevangen, dan komt de vergunning te vervallen indien deze werken niet voltooid zijn vóór 31 december 1972.

2. [...]

§3. Komen eveneens te vervallen:

1. de vóór 1 januari 1966 afgegeven vergunningen voor verkavelingen, uit te voeren langs een bestaande, voldoende uitgeruste weg, wanneer de verkoop van minstens één van de percelen niet vóór 1 oktober 1970 aan de registratieformaliteit is onderworpen;

2. [...].”

16. In zoverre het middelonderdeel de Raad van State noopt tot een onderzoek van de feiten zelf, is het overeenkomstig artikel 14, § 2, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, onontvankelijk.

17. Door zonder miskennen van de bewijskracht van de verkavelingsvergunning van 17 mei 1963 vast te stellen dat de vergunningverlenende overheid “voorafgaandelijk wegeniswerken op[legt]” en

dat zij “van oordeel was dat de bestaande wegnis onvoldoende was en niet als een voldoende uitgeruste weg kon beschouwd worden”, en daaruit vervolgens af te leiden dat de verkavelingsvergunning “niet als een ‘kleine’ verkaveling [kan] beschouwd worden” en bijgevolg vervalt “volgens de regels van de ‘grote’ verkaveling”, miskent het bestreden arrest niet artikel 74, §§ 2 en 3 van de Stedenbouwwet.

18. Anders dan verzoeker dat ziet worden de argumenten van verzoeker voor de classificatie van de verkavelingsvergunning als een “kleine” verkaveling op gemotiveerde wijze beantwoord door de RvVb.

Uit de overweging in randnummer 9 volgt dat deze motieven van het bestreden arrest niet tegenstrijdig zijn.

19. Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

Derde middelonderdeel

20. Het middelonderdeel dat uitgaat van de toepasselijkheid van vervallen verkavelingsvoorschriften, faalt naar recht.

21. Het derde middelonderdeel wordt verworpen.

Vierde middelonderdeel

22. In de door verzoeker aan de RvVb meegedeelde e-mails van Eandis staat te lezen:

“Het is echter niet te bepalen wanneer er voor het eerst in de straat elektriciteitsvoorziening werden aangelegd. De vroegere koperlijn zal vermoedelijk in de jaren 70 vervangen zijn door aluminium. Een sluitend bewijs is hier echter niet van’, en

‘Deze vraag werd ons reeds eerder gesteld en werd toen ook beantwoord. Een exacte datum hebben we hier niet van! We hebben een vermoeden dat dit rond de jaren 1950 moet geweest zijn. Rond deze data 1950 werden er in de uithoeken van een gemeente voor het eerst elektriciteitsnetten aangelegd. Wat hier met Astridlaan en Vijverstein het geval is. [...]. We kunnen dus geen archief aanspreken of enige andere vorm van broninformatie’”.

23. Door te overwegen dat verzoeker “louter een e-mail van Eandis bij[brengt] waaruit blijkt dat er vermoedelijke werken aan het elektriciteitsnetwerk zijn uitgevoerd in de jaren ‘70”, miskent het bestreden arrest niet de bewijskracht van voormelde stukken.

Het bestreden arrest is op dat punt niet intern tegenstrijdig.

24. De verplichting van artikel 149 van de Grondwet elke rechterlijke uitspraak met redenen te omkleden, houdt niet in dat de rechter moet antwoorden op elk argument dat tot staving van een middel is aangevoerd, maar geen afzonderlijk middel vormt.

25. Het bestreden arrest verwerpt het eerste middel van verzoeker op volgende gronden:

“Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, wordt voor de vergunbaarheid voor de oprichting van een woning op deze kavels uitdrukkelijk als voorwaarde gesteld dat de straat voorafgaandelijk volledig moet uitgerust worden. De verkavelingsvergunning legt zodoende voorafgaandelijk wegeniswerken op en kan bijgevolg niet als een ‘kleine’ verkaveling beschouwd worden. Om aan te tonen dat de verkavelingsvergunning niet vervallen zou zijn, dient de verzoekende partij aan te tonen dat vóór 1 oktober 1970 een aanvang van de noodzakelijke wegeniswerken werd genomen.

De verzoekende partij tracht weliswaar aan te tonen dat er reeds in 1963 een voldoende uitgeruste openbare weg aanwezig was, doch zulks is in tegenspraak met de duidelijke voorwaarden opgelegd in de verkavelingsvergunning. De beoordeling van de voldoende uitgeruste weg komt binnen de marge van haar discretionaire bevoegdheid toe aan het vergunningverlenend bestuursorgaan die hierover soeverein beslist, onder voorbehoud van de marginale wettigheidstoets

van de jurisdictionele overheid in gaval van betwisting. Uit de bewoordingen van de in 1963 verleende verkavelingsvergunning kan enkel afgeleid worden dat de vergunningverlenende overheid van oordeel was dat de bestaande wegenis onvoldoende was en niet als een voldoende uitgeruste weg kon beschouwd worden. De verzoekende partij toont niet aan dat deze beslissing toen op onjuiste motieven berustte of kennelijk onredelijk werd genomen.

De door de verzoekende partij aangevoerde bewijsstukken overtuigen niet. Met behulp van de Ferraris-kaart en de luchtfoto 1961 kan hoogstens het bestaan van een weg aanvaard worden maar hiermee wordt niet aangetoond dat er sprake is van een voldoende uitgeruste weg. Evenmin kan de verzoekende partij aantonen dat er sprake was van aansluiting op het elektriciteitsnetwerk voor de datum van 1 oktober 1970. De verzoekende partij brengt louter een e-mail van Eandis bij waaruit blijkt dat er vermoedelijke werken aan het elektriciteitsnetwerk zijn uitgevoerd in de jaren '70. Ook het gegeven dat de bestaande wegenis volgens de Atlas der Buurtwegen als 'sentier' (voetweg) was opgenomen in 1963 doet niet anders besluiten. De benaming 'Sentier' bewijst niet dat deze weg, al dan niet openbaar, kon beschouwd worden als een voldoende uitgeruste weg, welke bevoegdheid toekwam aan de vergunningverlenende overheid, die op het ogenblik van de toekenning van de verkavelingsvergunning hierover andersluidend heeft beslist.

Het louter feit dat er geen gemeenteraadsbeslissing over de zaak van de wegen voorligt, levert evenmin enig sluitend bewijs dat er anno 1963 geen bijkomende werken nodig waren. De beslissing over de wegen behoort tot de exclusieve autonome bevoegdheid van de gemeenteraad en betreft niet alleen de eventuele aanleg van nieuwe wegenis en zijn aanhorigheden maar ook de noodzakelijk geachte uitrusting van eventuele bestaande wegenis. Het uitblijven van een wegenisbeslissing houdt geen impliciete bevestiging in van het bestaan van een voldoende uitgeruste weg, maar betekent integendeel dat geen stedenbouwkundige vergunning kan afgeleverd worden tot zolang geen positieve wegenisbeslissing van de gemeenteraad voorligt.

De argumentatie van de verzoekende partij dat zonder het bestaan van een voldoende uitgeruste wegenis geen verkavelingsvergunning kon verleend worden, en waaraan zij een bijkomend argument ontleent om te stellen dat de verkavelingsvergunning van 1963 slechts als een 'kleine' verkaveling mag beschouwd worden, overtuigt niet. Uit de bewoordingen van de verkavelingsvergunning blijkt afdoende dat de vergunningverlenende overheid oordeelde dat voor lot 2 en 3 bijkomende voorafgaande wegeniswerken noodzakelijk geacht werden vooraleer een bouwvergunning kon afgeleverd worden. Verkavelingsvergunningen langs bestaande, maar onvoldoende uitgeruste wegen waarin verdere uitrustingswerken opgelegd worden, vervallen volgens de regels van de 'grote' verkavelingen.

De Raad moet vaststellen dat de verzoekende partij niet aantoonde dat de wegeniswerken gestart werden vóór 1 oktober 1970 noch dat er op het moment van het verlenen van de verkavelingsvergunning reeds een voldoende uitgeruste openbare weg aanwezig was.

De Raad stelt derhalve vast dat de verwerende partij terecht geoordeeld heeft dat de verkavelingsvergunning van 17 mei 1963 vervallen is”.

26. Het bestreden arrest is aldus met redenen omkleed.

27. Het vierde middelonderdeel wordt verworpen.

Vijfde middelonderdeel

28. Aangezien hij het middel van de overmacht bedoeld in artikel 74, § 2, van de Stedenbouwwet niet voor de RvVb heeft aangevoerd, kan verzoeker het niet voor het eerst in het cassatieberoep opwerpen.

29. Het vijfde middelonderdeel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op 200 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achttien oktober tweeduizend achttien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys