

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 244.170 van 4 april 2019
in de zaak A. 225.558/VII-40.318.**

In zake : 1. Frans VAN LOON
 2. Maria VAN LOON
 3. de BVBA STUDIEBUREAU VERHAERT
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Thomas Ryckalts
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Wolvengracht 38, bus 2
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 1. Leo VAN BEURDEN
 2. Maria DE DONCKER
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Els Desair
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Schaliënstraat 1, bus 11
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 27 juni 2018, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb/A/1718/0862 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 15 mei 2018 in de zaak 1516/RvVb/0525/A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 16 augustus 2018 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

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

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend teneinde te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 21 februari 2019.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Julie Lauwers, die loco advocaat Thomas Ryckalts verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Els Desair, die 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

3.1. Bij arrest nr. 202.191 van 22 maart 2010 vernietigt de Raad van State het besluit van 9 december 2004 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen (hierna: deputatie) waarbij, eensdeels, het beroep

wordt ingewilligd van Klazina Havermans, Marie Van Loo, Roza Van Loon en Frans Van Loon tegen het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ravels waarbij de vergunning wordt geweigerd voor het verkavelen van een terrein (25 loten) gelegen te Ravels, Onze-Lieve-Vrouwstraat, kadastraal bekend sectie A, nrs. 16/H, 33/E en 31/B, en anderdeels, de voormelde vergunning wordt verleend aan de familie Van Loon.

3.2. Met een besluit van 21 januari 2016 verleent de deputatie opnieuw een verkavelingsvergunning aan Frans en Maria Van Loon en de BVBA Studiebureau Verhaert (hierna: Van Loon cons.).

3.3. Het bestreden arrest verklaart het beroep van de heer en mevrouw Van Beurden - De Doncker gegrond en vernietigt de vergunningsbeslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. Van Loon cons. voeren de schending aan van artikel 149 van de Grondwet, artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), de materiële motiveringsplicht en de zorgvuldigheidsplicht, en het gezag van gewijsde van arrest nr. 202.191 van 22 maart 2010 van de raad van State:

“[...] DOORDAT het bestreden arrest uitgebreid antwoordt op het tweede en derde middel aangedragen door de verwerende partijen, doch geen afdoende antwoord biedt op enerzijds de weerlegging van die middelen door de verzoekende partijen in cassatie en de gemeente Ravels en anderzijds slechts partieel en selectief de motieven van de vergunningsbeslissing dd. 21 januari 2016 van de deputatie Antwerpen weerhoudt waardoor zij tot een intern strijdige motivering komt;

EN DOORDAT het bestreden arrest de vergunningsbeslissing dd. 21 januari 2016 correct citeert en weergeeft, ook de weerleggingen van verzoekende partijen in cassatie en de gemeente Ravels weergeeft, doch vervolgens abstractie maakt van de verschillende aangereikte ontsluitingsmogelijkheden en aldus een gemis aan motivering het bestreden arrest treft, minstens een intern tegenstrijdige motivering zich voordoet; [...]”.

Zij betogen in een eerste middelonderdeel dat de heer en mevrouw Van Beurden - De Doncker in een tweede en een derde middel voor de RvVb hebben aangevoerd dat de deputatie de op haar rustende motiveringsplicht heeft geschonden door voorbij te gaan aan de vaststellingen in het ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar en aan de overwegingen in het vernietigingsarrest van de Raad van State nr. 202.191 van 22 maart 2010. Zij stellen vooreerst dat de RvVb een aantal manifest foute en strijdige vaststellingen afleidt uit het arrest van de Raad van State. Het uitgangspunt in het bestreden arrest dat niet louter een motiveringsgebrek wordt vastgesteld in het arrest van de Raad van State is manifest in tegenspraak met dat arrest dat de vernietiging enkel steunt op het oordeel dat de argumenten van de gemachtigde ambtenaar niet afdoende weerlegd zijn geweest.

Zij stellen nog dat het bestreden arrest “intern strijdige vaststellingen” doet “waaruit nadrukkelijk blijkt dat [de RvVb] met bepaalde onderdelen van de vergunningsbeslissing [...] geen rekening heeft gehouden en er zelfs volledig abstractie van heeft gemaakt”. De vaststelling in het bestreden arrest dat de deputatie “enkel in[gaat] op de mogelijkheid om het binnengebied te ordenen door opmaak van een BPA of een RUP” is in strijd met de uitdrukkelijke bewoordingen van de vergunningsbeslissing van 21 januari 2016, waarin wordt gewezen op de verschillende mogelijkheden om het binnengebied volledig te ordenen.

Zij voeren aan dat het bestreden arrest hun argumenten die “steunden [...] op expliciete motieven uit de vergunningsbeslissing van de deputatie”, niet heeft onderzocht en beantwoord.

In een tweede middelonderdeel voeren zij aan dat “in ieder geval de motiveringsplicht en het daarmee samenhangende zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur” werden geschonden. De RvVb heeft deze algemene beginselen van behoorlijk bestuur verkeerd toegepast. Zij stellen dat in de bestreden vergunningsbeslissing wel degelijk een uitgebreide motivering voorhanden is wat betreft de ontsluitings- en ontwikkelingsmogelijkheden in functie van een totale ordening van het binnengebied. De feitelijke juistheid van de daaromtrent vastgestelde gegevens noch de daaraan verbonden gevolgtrekkingen weergegeven in de deputatiebeslissing worden door de RvVb betwist, maar blijven onbehandeld in de beoordeling.

Beoordeling

5. Het middel gaat terug op de gegrondverklaring door de RvVb van het in het bestreden arrest samengenomen tweede en derde middel waarin de heer en mevrouw Van Beurden - De Doncker “de motivering van de bestreden [vergunnings]beslissing met betrekking tot de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening bekritisieren”.

6. Uit de gegevens van het dossier waarop de Raad van State mag acht slaan blijkt dat de vernietiging door arrest nr. 202.191 van de Raad van State, van de vergunningsbeslissing van 9 december 2004 van de deputatie steunt op de volgende overwegingen:

“5.2.2. Om te voldoen aan de haar opgelegde motiveringsverplichting diende de deputatie in het bestreden besluit aan te geven welke met een degelijke ruimtelijke ordening verband houdende redenen haar beslissing verantwoorden. Deze redengeving moet des te meer concreet en precies zijn wanneer de gemachtigde ambtenaar in eerste instantie een ongunstig advies heeft uitgebracht en in een concrete motivering de redenen heeft aangegeven waarom de vergunning moet worden geweigerd.

5.2.3. In zijn ongunstig advies heeft de gemachtigde ambtenaar uitdrukkelijk gewezen op de noodzaak om de structuur van het hele binnengebied te bepalen. Bovendien heeft hij in dit advies verwezen naar een

betwisting betreffende de volledige ordening van het gebied en is hij het bezwaar van de verzoekende partijen bijgetreden.

Ten aanzien van de ordening van het perceel van de verzoekende partijen wordt in het bestreden besluit enkel gesteld dat het mogelijk is om met zes bijkomende loten aan te sluiten op de aangelegde weg. Noodzakelijkerwijze veronderstelt die aansluiting dat de verkavelaar de in de bestreden verkaveling opgenomen strook van 1,5 meter tussen de weg en de grens van de verkaveling daartoe ter beschikking stelt. Het blijkt niet welke met een degelijke ruimtelijke ordening verband houdende redenen er zouden zijn om een mogelijke verkaveling van het perceel van de verzoekende partijen afhankelijk te maken van de medewerking van de aanpalende verkavelaar.

In de voornoemde omstandigheden bevat het bestreden besluit geen afdoende weerlegging van het argument van de gemachtigde ambtenaar dat de overheid de volledige ordening van het binnengebied moet bepalen en dat er geen ‘ad hoc-oplossingen’ kunnen worden goedgekeurd”.

7. Het bestreden arrest schendt niet het gezag van gewijsde van arrest nr. 202.191 door te beslissen dat dit arrest “niet louter een motiveringsgebrek [heeft] vastgesteld” en de “vernietigingsgrond [...] eveneens [is] gelegen in het feit dat de mogelijke verkaveling van het perceel van [de heer en mevrouw Van Beurden - De Doncker] afhankelijk wordt gemaakt van de medewerking van de aanpalende verkavelaar die de strook van 1,5 meter tussen de weg en de grens van de verkaveling daartoe ter beschikking zal moeten stellen”.

8. Het arrest van de RvVb moet overeenkomstig artikel 149 van de Grondwet met redenen worden omkleed.

De aan de RvVb opgelegde verplichting om zijn rechterlijke uitspraak te motiveren, heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak is gemotiveerd wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redengeving uiteenzet -al ware die redengeving verkeerd of onwettig- die hem ertoe brengt de beslissing te nemen. Alleen een gemis aan motivering -of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven- maakt een schending uit van de aan de rechter opgelegde motiveringsverplichting.

9. Het middel dat een niet afdoende motivering aanvoert, gaat uit van een andere rechtsopvatting en faalt bijgevolg naar recht.

10. Het middel dat een tegenstrijdigheid aanvoert tussen enerzijds de in het bestreden arrest aangehaalde overwegingen van de bestreden vergunningsbeslissing en de aangehaalde standpunten van Van Loon cons. en de gemeente en anderzijds de motieven van het bestreden arrest, gaat uit van een andere rechtsopvatting en faalt bijgevolg naar recht.

11. Het bestreden arrest geeft de standpunten van de partijen weer, omschrijft de inhoud van de als geschonden aangevoerde bepalingen en geeft het ongunstig advies van 9 december 2003 van de gemachtigde ambtenaar, de motieven in de bestreden vergunningsbeslissing om dat advies niet bij te treden, overweging nr. 5.2.3 van arrest nr. 202.191 van de Raad van State en de heroverweging in de bestreden vergunningsbeslissing weer. Het overweegt dan wat volgt:

“De [deputatie] tracht tegemoet te komen aan het vernietigingsarrest van de Raad van State door de strook van 1,5 meter tussen de weg en de grens van de verkaveling uit te sluiten van de bestreden beslissing en wijst erop dat [de heer en mevrouw Van Beurden - De Doncker] hierdoor niet langer een verkavelingswijziging moeten aanvragen wanneer zij willen overgaan tot ontwikkeling van hun perceel.

Uit overwegingen van het vernietigingsarrest blijkt dat de Raad van State het problematisch achtte dat de ontwikkeling van het perceel van [de heer en mevrouw Van Beurden - De Doncker] afhankelijk werd gemaakt van de medewerking van de verkavelaar, met name het feit dat hij die strook van 1,5 meter tussen de weg en de grens van de verkaveling ter beschikking zal moet stellen van [de heer en mevrouw Van Beurden - De Doncker]. De [RvVb] merkt op dat in de bestreden beslissing expliciet gesteld wordt dat deze 1,5 meter brede strook in eigendom blijft van [Van Loon cons.]. De [deputatie] kan inderdaad gevolgd worden waar zij, door de uitsluiting van die strook uit de bestreden beslissing, stelt dat [de heer en mevrouw Van Beurden - De Doncker] niet langer een verkavelingswijziging moeten aanvragen om over te gaan tot de ontwikkeling van hun perceel. Feit blijft wel dat [de heer en mevrouw Van Beurden - De Doncker] nog steeds afhankelijk blijven van de medewerking van [Van Loon cons.] om hun perceel te ontwikkelen, gelet op het feit dat deze strook in hun eigendom is. De [RvVb] is dan ook van oordeel dat de [deputatie] met de bestreden beslissing niet afdoende tegemoet komt aan de motieven van het vernietigingsarrest van de Raad van State, waarin overwogen

wordt dat de aansluiting op de weg noodzakelijkerwijze veronderstelt dat de verkavelaar de tussenstrook daartoe ter beschikking stelt.

De motivering in de bestreden beslissing als antwoord op het ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar verhelpt niet aan de vaststelling dat geen duidelijke oplossing wordt geboden aan deze problematiek van de ordening van het volledige binnengebied. De partijen geven zelf aan dat er onderlinge betwistingen zijn over het ter beschikking stellen van de tussenstrook en de ordening van het binnengebied. Dit werd ook vastgesteld in het advies van de gemachtigde ambtenaar en in het vernietigingsarrest van de Raad van State. De [deputatie] gaat in de bestreden beslissing enkel in op de mogelijkheid om het binnengebied te ordenen door opmaak van een BPA of een RUP, dit zijn de mogelijkheden die de door de gemachtigde ambtenaar werden gesuggereerd bij betwisting over de volledige ordening van het gebied, wat bevestigt dat ook zij kennis heeft van de onderlinge betwistingen tussen [de heer en mevrouw Van Beurden - De Doncker] en [Van Loon cons.] hierover. Waar de gemachtigde ambtenaar van oordeel is dat het wenselijk is om een structuur voor het volledige binnengebied te voorzien, stelt de [deputatie] hier evenwel louter een andersluidend standpunt tegenover. Het blijkt geenszins uit de bestreden beslissing waarom een slechts gedeeltelijke ordening van het binnengebied in overeenstemming dient te worden geacht met een goede ruimtelijke ordening, nu de gemachtigde ambtenaar van oordeel was dat dit net niet wenselijk is”.

12. Het middel dat uitgaat van een gemis aan motivering, mist feitelijke grondslag.

13. Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

14. Het tweede middelonderdeel noopt de Raad van State tot een beoordeling van de zaak zelf waarvoor hij overeenkomstig artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet bevoegd is.

15. Het tweede middelonderdeel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

16. Van Loon cons. voeren de schending aan van artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: inrichtingsbesluit) “juncto artikel 1 Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens alsook het beginsel van de uitvoerbare kracht van een gewestplan en het beginsel van een gelijk recht op een door het gewestplan bepaald en realiseerbaar bestemmingsvoorschrift”.

Zij betogen dat hun percelen volgens het gewestplan Turnhout gelegen zijn in woongebied. Artikel 5 van het inrichtingsbesluit bepaalt dat woongebied bestemd is voor wonen. Uit de motieven van het bestreden arrest volgt dat in een nieuwe vergunningsbeslissing een aanvullende motivering wordt opgenomen “dewelke uitlegt waarom een gedeeltelijke ordening van het binnengebied in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening zou kunnen zijn”. Dit is volgens hen een onwettige motivering omdat “er geen wettige redenen [zijn] die een goede ruimtelijke ordening zou vereisen om binnengebieden/gebieden steeds in totaliteit te gaan ordenen en ontwikkelen al dan niet middels BPA of RUP. [...] De motivering van de [RvVb] veroorzaakt zodoende een ontoelaatbaar bestemmingsimmobilisme”. Zij leiden uit rechtspraak van de Raad van State af dat het opleggen van de verplichting tot bijkomende of integrale ordening van een gebied vooraleer aan een gewestplanvoorschrift uitwerking kan worden verleend, in strijd is met het beginsel dat een in het gewestplan vastgestelde bestemming uit zichzelf rechtsgevolgen heeft alsook dat eenieder een gelijk recht heeft op een door het gewestplan bepaald en realiseerbaar bestemmingsvoorschrift. “Door de in het bestreden arrest opgelegde verplichting tot voorafgaande ‘globale inrichting’, minstens het verzoek tot onwettige bijkomende motivering in hoofde van de deputatie waarom een globale inrichting (met RUP of BPA) niet moet worden voorzien in het licht van de goede ruimtelijke

ordering, kunnen [zij] de bestemming van hun percelen niet realiseren”. Dit is in strijd met hun eigendomsrecht vervat in artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM en met artikel 5 van het inrichtingsbesluit.

Beoordeling

17. Luidens artikel 1, eerste lid, van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM hebben alle natuurlijke of rechtspersonen recht op het ongestoord genot van hun eigendom en zal niemand van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

Artikel 1, tweede lid, van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM bepaalt dat de voorgaande bepalingen op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen die hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren.

18. Uit artikel 4.3.1, §§ 1 en 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) volgt dat een vergunning die verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften van een gewestplan en onverenigbaar met de goede ruimtelijke ordening, geweigerd wordt.

De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt in voorkomend geval luidens artikel 4.3.1, § 2, VCRO beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:

“1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en

veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;

2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook de volgende aspecten in rekening brengen:

- a) beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in punt 1°;
- b) de bijdrage van het aangevraagde aan de verhoging van het ruimtelijk rendement voor zover:
 - 1) de rendementsverhoging gebeurt met respect voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving;
 - 2) de rendementsverhoging in de betrokken omgeving verantwoord is”.

19. Artikel 5.1 van het inrichtingsbesluit bepaalt de bestemming van de woongebieden.

20. Het bestreden arrest oordeelt dat het vergunningverlenende bestuursorgaan overeenkomstig artikel 4.3.1 VCRO verplicht is “op concrete wijze te onderzoeken of een aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij zij de noodzakelijke of relevante aspecten van de goede ruimtelijke ordening bij haar beoordeling dient te betrekken en dient rekening te houden met de ingediende bezwaren en adviezen” en concludeert “dat de overwegingen in de bestreden [vergunnings]beslissing inzake de ordening van het volledige binnengebied” geen opzichts het ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar “andersluidende beslissing verantwoorden”.

Door aldus te oordelen schendt het bestreden arrest geen van de in het middel aangevoerde bepalingen.

21. Het tweede middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep, begroot op een rolrecht van 600 euro, een bijdrage van 60 euro, elk voor een derde, en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partijen.

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

Eric Brewaeys,

Pierre Lefranc,

Patricia De Somere,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,

kamervoorzitter,

staatsraad,

staatsraad,

griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys