

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 244.358 van 2 mei 2019
in de zaak A. 225.739/VII-40.339.**

In zake : 1. Patrick VAN DEN STEEN
 2. Fabienne SOETE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Peter Flamey
 kantoor houdend te 2018 Antwerpen
 Jan Van Rijswijcklaan 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD
VAN OOST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 20 juli 2018, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb/A/1718/0973 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 12 juni 2018 in de
zaak 1617/RvVb/0015/A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 20 augustus 2018 verklaart het
cassatieberoep toelaatbaar.

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

Auditeur Joke Goris 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 28 maart 2019.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Glenn Declercq, die loco advocaat Peter Flamey verschijnt voor de verzoekende partijen, is gehoord.

Auditeur Joke Goris 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 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3.1. Met een besluit van 14 juli 2016 verleent de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen (hierna: deputatie) aan de heer en mevrouw Claeys - Segers een vergunning “tot het wijzigen van een verkavelingsvergunning”.

3.2. Het bestreden arrest verwerpt de vordering van de verzoekende partijen tot vernietiging van de vergunningsbeslissing van de deputatie.

IV. Onderzoek van de middelen

Uiteenzetting van de middelen

A. Eerste middel

4. De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 1.1.2, 13°, artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, a), artikel 4.2.15, § 2, artikel 4.6.7, § 1, derde lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: inrichtingsbesluit).

Zij betogen:

“[...] Het bestreden arrest bepaalt ten onrechte dat het eerste en tweede middel van verzoekers, respectievelijk gesteund op de onzorgvuldige toets aan de goede ruimtelijke ordening (eerste middel) en de volledige afwezigheid van enige planologische toets (tweede middel) van de verkavelingswijziging, ongegrond worden bevonden.

[...]

[...] De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft aldus - ten onrechte - geoordeeld dat de kwestieuze verkavelingswijziging niet op zichzelf aan de vigerende gewestplanbestemming diende te worden getoetst, maar integendeel enkel moest worden getoetst aan de algemene karakteristieken en opvatting van de oorspronkelijke verkaveling, op grond waarvan volgens de Raad voor Vergunningsbetwistingen zonder nader planologisch onderzoek mocht worden aangenomen dat de bouwplaats na wijziging van de verkaveling nog steeds in woongebied lag, dit terwijl de aangevraagde verkavelingswijziging de bouwzone van de verkaveling integendeel impliciet uitbreidt tot het daarmee planologisch onverenigbaar agrarisch gebied.

[...]

[...] In het bestreden arrest wordt aangaande de planologische conformiteit van de aangevraagde verkavelingswijziging geoordeeld dat middels de verkavelingswijziging dd. 10 februari 2000 de verkaveling werd beperkt tot het 50m diepe woongebied (te rekenen vanaf de rooilijn; [...]) en dat ‘in het geheel gezien van de onderdelen 1.1 ‘Planologische voorschriften’ en 2.2 ‘De juridische aspecten’ van de bestreden beslissing, de verwerende partij er dus terecht van [uitgaat] dat de ‘bouwplaats’ (in de letterlijke zin van het woord, de plaats waar het bouwen voorzien wordt) woongebied is, en dus begrepen is in de verkaveling’ [...].

De Raad volgt met andere woorden het standpunt van verwerende partij in die zin dat het klaarblijkelijk zou volstaan dat een vergunningverlenend bestuursorgaan de planologische conformiteit van een aangevraagde verkavelingswijziging zagezegd enkel zou moeten aftoetsen aan de bestaande verkavelingsvergunning. Aangezien reeds uit een eerdere verkavelingswijziging dd. 10 februari 2000 zou kunnen afgeleid worden dat de verkaveling werd beperkt tot het 50m diepe woongebied van het gewestplan, kon de verwerende partij de planologische toetsing van de verkavelingsvergunning op vermeend wettelijke wijze beperken tot een planologisch onderzoek van het gewestplan op 'bouwplaatsniveau' (in deze woongebied - artikel 5.1.1.0 Inrichtingsbesluit).

Op grond hiervan meent de Raad voor Vergunningsbetwistingen - ten onrechte weliswaar (zie verder) - dat het aldus voor de beoordeling van de planologische conformiteit van de aangevraagde verkavelingswijziging zagezegd irrelevant zou zijn dat het betrokken kadastraal perceel, volgens het gewestplan, ook nog deels in agrarisch gebied is gelegen [...]. Een beoordeling van de aanvraag op 'perceelsniveau' zou zich zogenaamd niet opdringen. Een beoordeling van de exacte ligging van de bouwplaats ten aanzien van het (woongebied op het) gewestplan werd evenmin doorgevoerd.

Zowel voor wat betreft de beoordeling van de aanvraag inzake de planologische verenigbaarheid als voor de overeenstemming van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening, oordeelt de Raad aldus dat een verkavelingswijziging zou kunnen afgetoetst worden aan de algemene karakteristieken en opvattingen van de oorspronkelijke verkaveling, voor zover zij nog geacht worden de goede ruimtelijke ordening te bevatten, en aan de in de omgeving bestaande toestand, daarbij rekening houdend met de reeds verkregen rechten van de andere kavelanten, doch niet met de gewestplanbestemming.

[...]

[...] In onderhavige zaak vertrekt de Raad voor Vergunningsbetwistingen in haar wettigheidsbeoordeling inzake de planologische conformiteit van de verkavelingswijziging dan ook vanuit de verkeerde premisse. De Raad verwijst met name in de eerste plaats naar het wijzigingsbesluit dd. 10 februari 2000, waarin de verkaveling beperkt wordt tot het 50m diepe woongebied. Hieruit leidt de Raad af dat de verwerende partij zagezegd op zorgvuldige en correcte wijze kon besluiten dat de 'bouwplaats' van het bijgebouw/garage gelegen zou zijn in woongebied en dat de overige agrarische bestemming van het kadastraal perceel irrelevant zou zijn.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen is aldus zonder meer van oordeel dat bij de beoordeling van een aanvraag tot wijziging van een goedgekeurde en niet-ervallen verkaveling geen concreet legaliteitsonderzoek zou moeten gebeuren naar de verenigbaarheid van de aangevraagde wijziging met het vigerend gewestplan, omdat het planologisch onderzoek reeds zou gebeurd zijn in een eerdere verkavelingswijziging.

[...] Dergelijke motivering druist evenwel rechtstreeks in tegen de in de aanhef vermelde bepalingen en de vaste rechtspraak van Uw Raad op grond waarvan de beoordeling van een wijzigingsaanvraag voor een verkavelingsvergunning zelfstandig - dus los van een eerdere verkavelingsvergunning - dient te worden getoetst aan de

bestemmingsvoorschriften van het geldende plan van aanleg dat gevat wordt door de verkavelingswijziging (in deze het gewestplan), zodat het standpunt van de Raad voor Vergunningsbetwistingen faalt naar recht en in elk geval niet steunt op de werkelijke draagwijdte van de door verzoekers in onderhavig cassatieberoep ingeroepen bepalingen.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen had in het kader van haar wettigheidsbeoordeling dienen vast te stellen dat de verwerende partij gebonden is door de verordenende kracht van het gewestplan. Zodoende kan geen wijziging van een verkavelingsvergunning verleend worden zonder een zelfstandige en concrete toets van de aanvraag aan de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan dat zal worden gevat door de wijzigingsaanvraag.

Een eerder verleende verkavelingsvergunning kan immers geen rechtsgrond bieden om, bij de wijziging van deze verkaveling, abstractie te maken van de gewestplanbestemming die in werkelijkheid gevat wordt door de verkavelingswijziging (in deze het agrarisch gebied). Een verkaveling bestemd voor woningbouw, zoals in deze, kan slechts worden gewijzigd indien de wijziging in overeenstemming is met de geldende planologische bestemming.

De verkavelingswijziging kan derhalve enkel worden toegestaan voor zover de bouwzone van de verkaveling - die beoordeeld wordt op grond van de gewijzigde voorschriften - gelegen is in woongebied.

Een wijziging van de verkaveling met het oog op de inplanting van een met de geldende planologische bestemming strijdige constructie zou de bindende en verordende kracht van het geldende gewestplan miskennen.

[...] In deze had de litigieuze verkavelingswijziging, zoals verzoekers hadden aangetoond in het kader van de procedure voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, afgetoetst moeten worden op ‘perceelsniveau’ (lees: met inbegrip van de gedeeltelijke agrarische bestemming van het perceel), teneinde de vergunningverlenende overheid toe te laten een correcte en zorgvuldige feitenvinding uit te voeren en derhalve vast te stellen dat de verkavelingswijziging op impliciete wijze de bouwzone van de verkaveling uitbreidt, met als gevolg dat het residentiële bijgebouw/garage kan worden ingeplant in agrarisch gebied, hetgeen vanzelfsprekend onverenigbaar is met de bestemming landbouw in ruime zin (artikel 11.4.1 van het Inrichtingsbesluit). [...]”.

B. Tweede middel

5. De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 4.2.15, § 2, artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, a), VCRO en de artikelen 1, 19 en 11.4.1 van het inrichtingsbesluit.

Zij betogen:

“[...] Het bestreden arrest bepaalt ten onrechte dat het eerste en tweede middel van verzoekers, respectievelijk gesteund op de onzorgvuldige toets aan de goede ruimtelijke ordening (eerste middel) en de volledige afwezigheid van enige planologische toets (tweede middel) van de verkavelingswijziging, als ongegrond worden bevonden.

[...]

De Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft aldus, na uitdrukkelijk te hebben vastgesteld dat de verkaveling beperkt is tot het 50m diepe woongebied, ten onrechte aangenomen dat er geen reden was tot vernietiging van de bestreden verkavelingswijziging ofschoon die wijziging het mogelijk maakt om constructies op te richten buiten de 50m diepe woonzone van de oorspronkelijke verkavelingsvergunning, meer bepaald in het aanpalend agrarisch gebied.

[...]

De verkavelingswijziging, die door de Raad voor Vergunningsbetwistingen ten onrechte regelmatig werd bevonden, doet immers afbreuk aan de eerdere vaststelling van de bestuursrechter dat de verkaveling slechts beperkt is tot het 50m diepe woongebied. Hierdoor wordt het - in weerwil met de in het aanhef opgeworpen bepalingen - mogelijk gemaakt om het bijgebouw/garage in te planten buiten de bouwzone van de oorspronkelijke verkaveling, zijnde het agrarisch gebied, en ligt de rechtsgrond voor de inplanting van het bijgebouw/garage alleszins niet vervat in de stedenbouwkundige voorschriften van het Inrichtingsbesluit die nochtans uitsluitend van toepassing zijn op het agrarisch gebied.

[...]

[...] De hierboven uiteengezette beoordeling van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zijnde dat de bouwplaats van het bijgebouw/garage gelegen zou zijn in woongebied en dus binnen de verkaveling kan dan ook niet worden aangenomen.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen kent immers een draagwijdte toe aan artikel 4.2.15, §2 VCRO die niet in overeenstemming is met de werkelijke en correcte toedracht van die wetsbepaling. De Raad kan immers niet op wettelijke wijze voorhouden dat de verkaveling langs de ene kant beperkt is tot het 50m diepe woongebied en langs de andere kant, nadat verzoekers een gebrekkige planologische toets hadden aangevoerd, toestaan dat de verkavelingswijziging het mogelijk maakt om bouwwerken op te richten in een bouwzone die buiten de contouren valt van de oorspronkelijke verkavelingsvergunning.

Dergelijke werkwijze is manifest in strijd met het regelmatigheidsonderzoek op grond waarvan de Raad voor Vergunningsbetwistingen een beslissing dient te vernietigen wanneer deze strijdt met regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur.

[...]

[...] Uit het bestreden arrest valt nochtans duidelijk af te leiden dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen de voorgaande verkavelingsvergunningen [...]

heeft betrokken bij de beoordeling van het verzoek tot vernietiging van verzoekende partijen.

Bijgevolg had de bestuursrechter uit de bijgevoegde verkavelingsplannen kunnen opmaken dat de aangevraagde verkavelingswijziging, voorwerp van de procedure voor de Raad, geenszins beperkt zou blijven tot het 50m diepe woongebied en het achtergelegen agrarisch gebied zou ‘aansnijden’ in die zin dat er een bijgebouw/garage kan worden opgericht op grond van de voor de Raad bestreden vergunningsbeslissing dd. 14 juli 2016 tot wijziging van de oorspronkelijke verkavelingsvergunning.

[...] De bestuursrechter heeft aldus niet afdoende onderzocht dat de beoogde verkavelingswijziging de inplanting van een bijgebouw/garage van 40m² (4mx10m) voorziet op 30m van de woning (lees: de achtergevel van de woning – [...]) in de bouwvrije zijtuinstroken. Zoals uit het bestreden arrest en het verkavelingsplan, zoals gevoegd bij stuk 2b, blijkt, heeft de woning van de vergunningsaanvragers een bouwdiepte van 20m en bevindt de voorgevelbouwlijn van hun woning zich op het kortste punt vanaf de rooilijn op 9,50m van de rooilijn.

Het bijgebouw/de garage kan immers worden opgericht tot een maximale afstand van minstens 59,5m (9,50m + 20m + 30m) vanaf de rooilijn en dus in het agrarisch gebied, zoals thans het geval is [...]. Dit kan voor de goede orde als volgt worden gevisualiseerd:

[...]

[...] Het bestreden arrest miskent dan ook de werkelijke draagwijdte van de in onderhavig middel aangevoerde bepalingen. Door te besluiten dat de bouwplaats van het bijgebouw/garage gelegen is in de verkaveling (woongebied), heeft de bestuursrechter in de eerste plaats haar eigen onderzoeksplicht geschonden door te veronderstellen dat de verkavelingswijziging geenszins buiten de contouren van de verkaveling zou treden. De bestuursrechter miskent dan ook het territorialiteitsbeginsel dat eigen is aan plannen van aanleg (inclusief verkavelingsvergunningen) doordat de rechtsgrond voor de inplanting en bebouwing van het kwestieuze bijgebouw/garage (de verkavelingsvergunning dd. 14 juli 2016) geen uitstaans heeft met het achtergelegen perceel dat gelegen is, volgens het gewestplan, in agrarisch gebied.

Het is derhalve manifest strijdig met de decretale beoordelingsbevoegdheid van de Raad voor Vergunningsbetwistingen om, desgevallend ambtshalve, een vergunningsbeslissing regelmatig te bevinden ofschoon deze vergunningsbeslissing strijdt met de territoriale begrenzing van de bouwzone van een verkaveling conform artikel 4.2.15, §2 VCRO, alsook met de stedenbouwkundige voorschriften van het agrarisch gebied.

[...]”.

Beoordeling

6. Beide middelen gaan terug op de gezamenlijke beoordeling door de RvVb van het eerste en tweede middel van de verzoekende partijen.

Uit de gegevens van het dossier waarop de Raad van State acht mag slaan blijkt dat de verzoekende partijen in deze middelen hebben aangevoerd dat “het terrein niet alleen in woongebied is gelegen, maar ook in agrarisch gebied en bovendien slechts gedeeltelijk gelegen [is] in de verkaveling” gelet op “de verkavelingswijziging van 10 februari 2000 waarbij de verkaveling werd beperkt tot de eerste 50 meter”.

7. Als cassatierechter mag de Raad van State niet in tweede instantie de feitelijke beoordeling van de RvVb overdoen maar mag hij enkel nagaan of het bestreden arrest overeenkomstig de wet is genomen.

Luidens artikel 14, § 2, van de RvS-wet, treedt de Raad van State immers “niet in de beoordeling van de zaken zelf”.

8. Het bestreden arrest stelt vast dat:

- “het oorspronkelijk lot 1 volgens het toepasselijke gewestplan deels in woongebied en deels in agrarisch gebied ligt”;
- de verkavelingswijziging van 10 februari 2000 [...] de verkaveling [beperkt] tot het 50 meter diepe woongebied;
- de verkavelingsvoorschriften na de voormelde wijziging de oprichting van een afzonderlijke garage als bijgebouw “volledig binnen het woongebied” toelieten;
- de deputatie er in de bestreden vergunningsbeslissing terecht van uitgaat dat de “‘bouwplaats’ [...] woongebied is, en dus begrepen is in de verkaveling”;
- de “verkaveling, waarvan de wijziging wordt gevraagd, [...] al door een eerdere verkavelingswijziging voor lot 1 tot het woongebied beperkt” is.

9. De middelen die aanvoeren dat “de verkavelingswijziging op impliciete wijze de bouwzone van de verkaveling uitbreidt, met als gevolg dat het residentiële bijgebouw/garage kan worden ingeplant in agrarisch gebied” en dat de verkavelingswijziging “het mogelijk maakt om constructies op te richten buiten de 50m diepe woonzone van de oorspronkelijke verkavelingsvergunning, meer

bepaald in het aanpalend agrarisch gebied” zijn nieuw. Zij kunnen niet voor het eerst worden aangevoerd voor de Raad van State als cassatierechter.

10. De middelen worden 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 400 euro en een bijdrage van 40 euro, elk voor de helft.

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

Eric Brewaeyts,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeyts