

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 245.611 van 3 oktober 2019
in de zaak A. 226.504/VII-40.411.**

In zake : het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN
 VAN DE GEMEENTE SINT-GENESIUS-RODE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Edgar Boydens
 kantoor houdend te 3090 Overijse
 Brusselsesteenweg 292
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD
VAN VLAAMS-BRABANT

Tussenkomen de partij :
 de NV GROUP IMMO INVEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Wim Mertens
 kantoor houdend te 3580 Beringen
 Paalsesteenweg 81
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 22 oktober 2018, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb/A/1819/0054 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 11 september 2018 in de zaak
1516/RvVb/0484/SA.

II. Verloop van de rechtspleging

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

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 15 januari 2019. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur An Van den broeck 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 partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend teneinde te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 september 2019.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Edgar Boydens, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Sarah Houben, die loco advocaat Wim Mertens verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck 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. Bij arrest van 13 oktober 2015 met nummer RvVb/A/1516/0116 vernietigt de RvVb de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant (hierna: deputatie) van 24 maart 2011 waarbij aan de nv Group Immo Invest een verkavelingsvergunning wordt verleend voor het verkavelen van een perceel in vijf bouwkavels.

4. Met een besluit van 28 januari 2016 verleent de deputatie andermaal een verkavelingsvergunning voor het verkavelen van een perceel in vijf bouwkavels aan de nv Group Immo Invest.

5. Het bestreden arrest verwerpt de vordering van de verzoekende partij tot vernietiging van de vergunningsbeslissing van 28 januari 2016.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

6. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 1.1.2, 13°, b) en 7.4.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), artikel 1 en 13.4.3 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, “de gewestplanbestemming natuurgebied zoals bepaald in het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 7 maart 1977, voor het perceel ter hoogte van de Sint Annalaan te 1640 Sint-Genesius-Rode, kadastraal gekend onder afdeling 1, sectie B, nr. 51/P/9”:

“Doordat, het bestreden arrest oordeelt dat het niet toekomt aan de Raad voor Vergunningsbetwistingen om in concrete gevallen de zonegrens tussen bestemmingsgebieden op een goedgekeurd grafisch plan bij het gewestplan te bepalen en bij gevolg enkel nagaat of de vergunningverlenende overheid de hem toegekende appreciatiebevoegdheid behoorlijk uitgeoefend heeft en van de juiste

feitelijke gegevens uitgegaan is, of het die correct beoordeeld heeft en op grond daarvan in redelijkheid tot zijn besluit is kunnen komen”.

Zij licht toe wat volgt:

“De Raad voor Vergunningsbetwistingen moet in geval van een betwisting tussen partijen van de ligging van de zonegrenzen, zoals die worden weergegeven op het goedgekeurde gewestplan, nagaan of een vergunningverlenende overheid de verordende kracht van het grafisch plan en de bijhorende zonegrenzen niet heeft geschonden.

De Raad moet in dergelijk geval, in concreto, al dan niet na een deskundigenonderzoek, oordelen waar de zonegrens ligt tussen de respectievelijke bestemmingen die werden vastgelegd in het goedgekeurde grafisch plan bij het gewestplan.

[...]

[...] De Raad voor Vergunningsbetwistingen gaat niet over tot een onderzoek in concreto van de exacte zonegrens van de gewestplanbestemming natuurgebied zoals bepaald in het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse voor het perceel ter hoogte van de Sint Annalaan te 1640 Sint-Genesius-Rode, kadastraal gekend onder afdeling 1, sectie B, nr. 51/P/9.

Nochtans moet de Raad voor Vergunningsbetwistingen in dergelijke gevallen overgaan tot een interpretatie van het grafisch plan en de tekstuele vermeldingen in het koninklijk besluit van 7 maart 1977 waarmee het grafisch plan moet worden samengelezen, om op grond daarvan de bestemming met bijhorende zonegrens op perceelsniveau te bepalen. In weerwil tot het standpunt van de Raad voor Vergunningsbetwistingen valt deze beoordeling wel degelijk binnen het rechterlijk toezicht dat hem wordt opgedragen. Zo nodig dient de Raad hiertoe een deskundigenonderzoek te organiseren.

Hij moet immers in concreto nagaan of de vergunningverlenende overheid de verordende kracht van het grafisch plan en de erop vermelde zonegrenzen niet heeft geschonden”.

7. De tussenkomende partij werpt op dat de verzoekende partij de Raad van State verzoekt om bij de beoordeling van het cassatieberoep vast te stellen dat de gewestplangrens werd geschonden, en bijgevolg de gewestplanbestemming. Zij meent dat dit voorwerp van verzoek een beoordeling ten gronde betreft die niet tot de beoordelingsbevoegdheid van de Raad van State behoort, gelet op artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State (hierna: RvS-wet). De tussenkomende partij besluit dat het middel niet ontvankelijk is.

Ondergeschikt argumenteert de tussenkomende partij dat het niet tot de bevoegdheid van de RvVb behoort een eigen onderzoek te voeren naar de ligging van de gewestplangrens, aangezien dit wel degelijk een overschrijding betreft van het hem opgedragen wettigheidstoezicht. Zij wijst in dit verband naar de rechtspraak van de RvVb ter zake.

Zij verduidelijkt dat de discussie die aan de RvVb voorgelegd wordt niet is of er een gewestplangrens aanwezig is en of het gewestplan van toepassing is, aangezien hierover geen discussie bestaat. De vraag die wél gesteld wordt is of deze grens geschonden wordt dan wel niet, wat wel degelijk een feitelijke appreciatie betreft.

8. De verzoekende partij repliceert:

“Het enige middel heeft niet tot doel om een nieuwe beoordeling te vragen aan de Raad van State. De verzoekende partij vraagt evenmin dat uw Raad zou vaststellen dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen de gewestplanbestemming zou hebben geschonden. De nv Group Immo Invest geeft een onvolledige lezing aan het middel door een ontvankelijkheidsexceptie te formuleren louter op basis van de door de verzoekende partij ingeroepen geschonden bepalingen.

Het middel betreft een wettigheidskritiek over de wijze waarop de Raad voor Vergunningsbetwistingen in deze zaak een discussie over de ligging van een gewestplangrens heeft beslecht. Dit vergt op geen enkele wijze een (feitelijke) beoordeling ten gronde van de zaak.

[...]

De vraag is niet of de zonegrens al dan niet geschonden wordt, maar wel of het in hoofde van de Raad voor Vergunningsbetwistingen volstaat om de beoordeling van de deputatie te controleren via de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, dan wel dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen zelf moet oordelen over de exacte ligging van de zonegrens van de gewestplanbestemming, zoals bepaald op het grafische plan in het gewestplan.

Het kan niet worden betwist, gelet op de relevante reglementaire bepalingen, dat de zonegrens tussen de verschillende bestemmingen op een grafisch plan bij een gewestplan reglementair van aard is en bijgevolg het bepalen ervan een rechtsvraag betreft. De Raad voor Vergunningsbetwistingen moet deze rechtsvraag oplossen en in concreto de exacte ligging van de voormelde zonegrens bepalen. De zonegrens kan, gelet op zijn reglementaire aard, ook worden gekwalificeerd als een rechtsbegrip.

De elementen die een rechter in aanmerking neemt om de voormelde zonegrens te bepalen blijven wel tot het onaantastbaar feitelijk oordeel van de rechter behoren.

[...] Niettemin kan de cassatierechter vervolgens ook controleren of de (feitelijke) elementen waaruit de rechter de gevolgtrekkingen afleidt met betrekking tot het bepalen van de voormelde zonegrens, de beoordeling van de rechter verantwoorden.
[...].”.

Beoordeling

9. Het middel dat de schending aanvoert van decretale en verordenende bepalingen zonder uiteen te zetten op welke wijze het bestreden arrest deze bepalingen schendt, is niet ontvankelijk.

10. 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”.

11. Het middel gaat terug op de verwerping door de RvVb van de twee middelen van de verzoekende partij met volgende overwegingen:

“1.

Het is een geschilpunt tussen de partijen of de vergunde bouwkavels volledig binnen woonparkgebied liggen. De verzoekende partij voert in het eerste middel aan dat opmetingen van haar dienst Grondgebiedszaken de bouwloten gedeeltelijk in het aangrenzende natuurgebied situeren, waaruit zij een schending van artikel 13.4.3 van het Inrichtingsbesluit afleidt. De onduidelijkheid van de correcte ligging van de grens tussen beide bestemmingsgebieden was een van de weigeringsmotieven van haar beslissing in eerste administratieve aanleg.

In het tweede middel wordt de verwerende partij een onzorgvuldig onderzoek naar de zoneringsgrens verweten. Volgens de verzoekende partij komt de bestreden herstelbeslissing niet tegemoet aan de overwegingen van het vernietigingsarrest van 13 oktober 2015 en blijft het onzeker of de verkaveling volledig buiten het natuurgebied ligt.

2.

Het bepalen van de grenslijn tussen de bestemmingsgebieden is een zaak van feitenvinding. Het komt de verwerende partij toe om, wanneer er betwisting ontstaat over de vraag in welke bestemmingszone de aangevraagde verkaveling komt te liggen, aan de hand van bewijskrachtige documenten aan te tonen dat de feitelijke grondslag waarop zij haar beslissing steunt, correct is. Het zorgvuldigheidsbeginsel vereist dat de beslissing steunt op bestaande, concrete feitelijke gegevens, die met de nodige zorgvuldigheid vastgesteld werden. Dat onderzoek moet zijn weerslag vinden in de stukken van het administratief dossier.

In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidstoezicht mag de Raad zijn beoordeling van de feiten niet in de plaats stellen van die van het vergunningverlenend bestuur. Hij is wel bevoegd om te onderzoeken of het bestuur de hem toegekende appreciatiebevoegdheid behoorlijk uitgeoefend heeft en van de juiste feitelijke gegevens uitgegaan is, of het die correct beoordeeld heeft en op grond daarvan in redelijkheid tot zijn besluit is kunnen komen.

3.

Met de bestreden beslissing spreekt de verwerende partij zich opnieuw uit over de verkavelingsaanvraag van de tussenkomende partij nadat haar beslissing van 24 maart 2011 tot afgifte van een verkavelingsvergunning met het arrest van 13 oktober 2015 met nummer A/1516/0116 vernietigd is.

In de vernietigde beslissing van 24 maart 2011 overwoog de verwerende partij over de ligging van de zoneringsgrens:

‘...

Met de grens tussen het woonpark en het natuurgebied, zoals die in het voorstel wordt aangenomen, kan akkoord gegaan worden. Bij de opmaak van de gewestplannen was het betreffende woonpark nog niet ontwikkeld, waardoor de belangrijkste referentiepunten beperkt blijven tot het rond punt en de doorsteek naar de Hortensialaan. Wanneer het originele gewestplan op schaal 1/10.000 vergeleken wordt met de digitale kaart met als bovenlegger de ngi-kaart die als basis gebruikt werd voor de opmaak van de gewestplannen, én een kadasterplan, kan besloten worden dat de 5 bouwkavels volledig gelegen zijn in het woonpark. Het deel van het perceel dat gelegen is in natuurgebied wordt volledig uit de verkaveling gesloten.

...’

Het aan de vernietiging van de vergunningsbeslissing van 24 maart 2011 ten grondslag liggende motief is dat het toen neergelegde administratief dossier geen stukken bevatte om die beoordeling te verifiëren. In het vernietigingsarrest van 13 oktober 2015 luidt het dat het administratief dossier ‘geen van de stukken bevat waarnaar in [de] beslissing wordt verwezen’, met name ‘noch een duidelijk leesbaar afschrift van het originele gewestplan op schaal 1/10.000, noch (een uitprint van) de originele ‘digitale kaart met als bovenlegger de ngi-kaart die als basis gebruikt werd voor de opmaak van de gewestplannen’, noch het originele en meest recente kadasterplan’. De conclusie van het arrest is dat bij

gebreke aan die stukken of gegevens het onmogelijk is na te gaan of de aangevraagde verkaveling wel volledig buiten het natuurgebied ligt.

De vernietiging van de vergunningsbeslissing van 24 maart 2011 steunt dus op doorslaggevende wijze op het ontbreken van de stukken in het administratief dossier waarvan de verwerende partij zich bediende om te besluiten dat de vijf bouwkavels zich volledig binnen het woonpark bevinden.

In de bestreden beslissing overweegt de verwerende partij:

‘ ...

Met de grens tussen het woonpark en het natuurgebied, zoals die in het voorstel wordt aangenomen, kan akkoord gegaan worden. Bij de opmaak van de gewestplannen was het betreffende woonpark nog niet ontwikkeld, waardoor de belangrijkste referentiepunten beperkt blijven tot het rond punt en de doorsteek naar de Hortensialaan. Wanneer het originele gewestplan op schaal 1/10.000 vergeleken wordt met de digitale kaart met als bovenlegger de ngi-kaart die als basis gebruikt werd voor de opmaak van de gewestplannen, én het kadasterplan, kan besloten worden dat de 5 bouwkavels volledig gelegen zijn in het woonpark. Een uittreksel uit de ingekleurde initiële versie van het gewestplan op 1/10000 geeft hetzelfde resultaat. De lijn zoals die op het plan is aangeduid sluit niet aan bij enig element op het terrein, en kan slechts grafisch afgemeten worden. Het deel van het perceel dat gelegen is in natuurgebied wordt volledig uit de verkaveling gesloten. Het uittreksel van de ingekleurde initiële versie van het gewestplan op 1/10000 en een afdruk van de gedigitaliseerde versie van het gewestplan, geprojecteerd op de topografische kaart van het NGI worden aan het dossier toegevoegd.

...’

De stukken waarnaar de verwerende partij verwijst en waarop zij haar beoordeling steunt, bevinden zich thans wel in het administratief dossier. Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, is de verwerende partij aan het vernietigingsarrest van 13 oktober 2015 tegemoetgekomen. In de bestreden beslissing geeft de verwerende partij duidelijk en afdoende weer op basis van welke in het administratief dossier verifieerbare gegevens zij tot haar conclusie komt dat de bouwkavels de grens met natuurgebied niet overschrijden.

Met de verwijzing naar (niet eens bijgebrachte) opmetingen door haar dienst Grondgebiedszaken en van een erkend landmeter-deskundige (stuk 3 van haar overtuigingsstukken), waaruit zonder enige uitleg of duiding afgeleid wordt dat de zoneringsgrens wel overschreden zou worden, maakt de verzoekende partij niet aannemelijk dat de beoordeling in de bestreden beslissing foutief of onzorgvuldig zou zijn. Er wordt aan herinnerd dat een dispuut over de bestemmingsgrens een feitelijke vaststelling betreft. Het valt buiten het marginaal te blijven rechterlijk toezicht om in de plaats van het vergunningverlenend bestuur de feitelijke vaststelling over te doen of een technische beoordeling te maken van de ingediende projecties of nametingen van de partijen als grondslag voor het bepalen van de grenslijn”.

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

Het enige middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys