

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 247.220 van 5 maart 2020
in de zaak A. 228.788/VII-40.606**

In zake : Jan POELMANS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Veerle Vekeman
kantoor houdend te 9500 Geraardsbergen
Pastorijstraat 19
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

André Leonard SYMONS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Johan Voet en Johan Bosschaerts
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Blarenberglaan 4, bus 302
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 7 augustus 2019, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-1819-1198 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna : RvVb) van 9 juli 2019 in de zaak 1617-RvVb-0865-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 26 augustus 2019.

Verweerder heeft een memorie van antwoord en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord 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.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 6 februari 2020.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Robin Verbeke, die *loco* advocaat Veerle Vekeman verschijnt voor verzoeker, en advocaat Frederik De Winne, die *loco* advocaat Johan Voet verschijnt voor de verwerende 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. Met een besluit van 4 mei 2017 verleent de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant (hierna: deputatie) een stedenbouwkundige vergunning aan Poelmans “voor het verbouwen en herbouwen van een hoeve met bijgebouwen”.

4. Het bestreden arrest vernietigt op vordering van Symons de vergunningsbeslissing van de deputatie.

IV. Onderzoek van de ontvankelijkheid van het cassatieberoep

Standpunt van Symons

5. Symons betwist het wettig belang van Poelmans “voor het formuleren van de voorliggende twee cassatiemiddelen” omdat “geen cassatieberoep werd aangetekend tegen de al definitief besliste rechtspunten uit” de arresten van 20 december 2016, 22 augustus 2017 en 9 juli 2019 van de RvVb waarbij telkens de aan Poelmans verleende stedenbouwkundige vergunning werd vernietigd.

Symons betwist tevens het belang van Poelmans omdat hij een beoordeling “naar de feiten” vraagt aan de Raad van State.

Beoordeling

6. Het onderzoek van de excepties hangt samen met het onderzoek van de middelen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van Poelmans

7. Poelmans voert de schending aan van artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), artikel 149 van de Grondwet, artikel 32 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (hierna: DBRC), en artikel 45 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (hierna: Procedurebesluit RvVb).

Hij betoogt dat de RvVb Symons ten onrechte als belanghebbende erkent en dus ten onrechte besluit tot de ontvankelijkheid van het beroep omdat de RvVb zich beperkt “tot een loutere verwijzing naar [zijn] arrest dd. 20 december 2016 [...] zonder hier bijkomend enige motivering aan te besteden”, uit de stukken blijkt dat Symons geen zicht heeft “op de site/woning, i.e. voorwerp van de bestreden vergunningsbeslissing”, het bestreden arrest “de gemotiveerde kritiek” van Poelmans in verband met het belang van Symons “en de in dat verband voorgelegde stukken niet bij de beoordeling van het belang van [...] Symons betreft”, doch zich louter beperkt “tot een standaardformulering” en uit het bestreden arrest [niet blijkt] welke ‘stedenbouwkundige inslag’ de door [...] Symons ingeroepen rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen, zou hebben”.

Beoordeling

8. Het middel gaat terug op de verwerping van de exceptie van Poelmans wegens gebrek aan belang van Symons. De RvVb motiveert de verwerping op volgende gronden:

“1.1.

In overeenstemming met artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), in zijn toepasselijke versie, is het vereist dat de verzoekende partij, om als belanghebbende beroep te kunnen instellen, aannemelijk maakt dat zij rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen door de bestreden beslissing kan ondervinden. Een plausibel gemaakt risico op hinder of benadeling als rechtstreeks of onrechtstreeks gevolg van de bestreden vergunning volstaat.

Een nagenoeg gelijkkluidende exceptie van de tussenkomende partij werd in het vernietigingsarrest van 20 december 2016 op volgende gronden verworpen:

‘...’

De verzoekende partij koppelt haar belang als omwonende onder meer aan de vrijwaring voor verdere aantasting van het open en groen karakter van haar leefomgeving als gevolg van de bestreden beslissing. Zij visualiseert haar omgeving en het uitzicht dat zij op de bouwplaats heeft. Dat volstaat ter verantwoording van haar belang. De repliek van de tussenkomende partij dat de verzoekende partij op vijfhonderd meter woont en geen visuele hinder kan ondergaan, wordt niet bijgetreden.

Dat de oorspronkelijke hoeve een groter volume (1.892 m³) had, doet

VII-40.606-4/12

niet anders besluiten, evenmin het argument dat de bestreden beslissing maar geringe afwijkingen vertoont van de stedenbouwkundige vergunning van 3 november 2009. Het is niet aan de tussenkomen de partij om te oordelen of de verzoekende partij beter af is met de bestreden beslissing dan de vroegere toestand. Voorts is de tussenkomen de partij slecht geplaatst om zich op de vergunning van 3 november 2009 te beroepen. De tussenkomen de partij heeft zich niet aan die vergunning gehouden en kan die dus bezwaarlijk als maatstaf hanteren om de verzoekende partij het belang bij het beroep te ontzeggen.

...

Niets van wat de tussenkomen de partij nog bijkomend aanvoert, doet van die beoordeling afzien”.

9. Het middel dat het bestreden arrest bekritiseert omdat uit de stukken blijkt dat Symons geen zicht heeft op het voorwerp van de voor de RvVb betwiste vergunningsbeslissing of omdat de stedenbouwkundige inslag niet blijkt van de door Symons ingeroepen rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen, noopt de Raad van State tot een beoordeling van de zaak zelf.

De Raad van State is, gelet op het bepaalde in artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, als cassatierechter hiertoe niet bevoegd.

10. Overeenkomstig artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, VCRO kan elke natuurlijke of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden van de vergunningsbeslissing een beroep instellen bij de RvVb.

11. De aan de RvVb grondwettelijk en decretaal 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.

VII-40.606-5/12

12. Het middel dat een beperkte motivering en het gebrek aan bijkomende motivering aanvoert zonder te betwisten dat Poelmans een volgens het bestreden arrest “nagenoeg gelijklopende exceptie” heeft opgeworpen die werd afgewezen in het arrest van 20 december 2016 van de RvVb, gaat uit van een andere rechtsopvatting en faalt bijgevolg naar recht.

13. Het bestreden arrest is naar eis van recht gemotiveerd.

14. Door aan te nemen dat Symons een risico op hinder of benadeling als rechtstreeks of onrechtstreeks gevolg van de bestreden vergunningsbeslissing plausibel maakt, schendt het bestreden arrest artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, VCRO, niet.

15. Het eerste middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van Poelmans

16. Poelmans voert de schending aan van de artikelen 2.2.2, 4.4.10 en 4.4.20 VCRO, de artikelen 0.1, 0.2, 0.10 en 2.1.1 van het bij besluit van 7 maart 2013 van de deputatie goedgekeurde ruimtelijk uitvoeringsplan 014 ‘zonevreemde woningen’ van de gemeente Zemst (hierna gemeentelijk RUP), artikel 149 van de Grondwet, artikel 32 DBRC en artikel 45 Procedurebesluit RvVb.

Hij stelt dat het bestreden arrest “verkeerdelijk besluit tot de niet-toepasselijkheid van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP 14 Zonevreemde Woningen van de gemeente Zemst en meer specifiek verkeerdelijk oordeelt dat de mogelijkheid voorzien in artikel 2.1.1 van het RUP14 [...] inzake herbouwen, enkel geldt voor een op het tijdstip van de inwerkingtreding van het gemeentelijk RUP bestaande hoofdzakelijk vergunde woning”.

In een eerste onderdeel betwist hij het oordeel in het bestreden arrest “dat de artikelen 0.1 en 0.10 van voornoemd RUP¹⁴ zo dienen geïnterpreteerd te worden dat een woning fysisch moet bestaan en hoofdzakelijk vergund moet zijn op het tijdstip van de inwerkingtreding van het gemeentelijke RUP om als ‘bestaande woning’ onder het toepassingsgebied van het RUP te vallen”.

Poelmans licht toe dat “[v]ermits de verordenende bepalingen van het voornoemd RUP louter aanvullend zijn ten opzichte van de basisrechten zonevrije woningen (artikel 0.2 RUP) en het RUP zelf geen definitie bevat van het begrip ‘bestaande woning’ [...] terug gegrepen [dient] te worden naar de definities/bepalingen/formuleringen van/in de [...] VCRO en in dit geval [...] naar de zonevrije basisrechten [...] in artikel 4.4.20 VCRO en de daarmee impliciet eveneens van toepassing zijnde voorschriften [...] de [...] artikelen 4.4.12 t.e.m. artikel 4.4.19 VCRO”. De RvVb “heeft verkeerdelijk verwezen naar het ogenblik van inwerkingtreding van voornoemd RUP als referentiepunt om van een ‘bestaande’ woning te kunnen spreken”.

In een tweede onderdeel bekritiseert hij het oordeel “dat artikel 4.4.20 VCRO niet kan aangewend worden om een op het tijdstip van de inwerkingtreding (van het RUP 14 Zemst) grotendeels afgebroken woning toch als een ‘bestaande woning’ in de zin van artikel 0.1 van het gemeentelijk RUP te beschouwen”.

Hij zet uiteen dat “de toepassing van artikel 4.4.20 VCRO sowieso de toepassing van de voorschriften zoals opgenomen in onderafdeling 2 (artikelen 4.4.12 VCRO t.e.m. 4.4.19 VCRO) en dus ook de aanvullingen hierop ingevolge het RUP 14 impliceert. [...] De voorschriften van het RUP 14 Zonevrije Woningen mogen bijgevolg [...] geen strengere toepassingsvoorwaarden nopens het ‘bestaand’ karakter van een woning bevatten dan deze zoals opgenomen in [...] artikel 4.4.20 VCRO. [...] De categorie van zonevrije woningen welke onder de toepassing vallen van artikel 4.4.20 VCRO

vallen [...] mogen derhalve niet van de toepassing van voornoemd RUP14 worden uitgesloten, zoals door de [RvVb] ten onrechte werd besloten”.

Beoordeling

17. Het middel gaat terug op de gegrondverklaring door de RvVb van het eerste middel van Symons waarin hij aanvoert dat op het ogenblik van de inwerkingtreding van het RUP op 23 mei 2013 geen sprake meer was van een bestaande en niet-verkrotte woning zodat het RUP dan ook geen toepassing kan vinden.

18. Het bestreden arrest verwerpt het middel op volgende gronden:

- Uit artikel 4.4.10, § 2, VCRO volgt dat een ruimtelijke uitvoeringsplan de decretale basisrechten kan aanvullen of uitbreiden en bij stilzwijgen van een ruimtelijk uitvoeringsplan gelden de decretale basisrechten onverkort;
- de in artikel 4.4.20 VCRO besloten regeling vormt een specifieke uitzondering op de voorwaarde dat zonevreemde woningen of andere constructies moeten “bestaan” op het ogenblik van de aanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden;
- de betrokken hoeve ligt in het deelgebied “westelijk landbouwgebied en agrarische fragmenten” van het op 23 mei 2013 in werking getreden gemeentelijk RUP;
- uit artikel 0.1 en 0.10 van het gemeentelijk RUP volgt dat een woning fysisch moet bestaan en hoofdzakelijk vergund moet zijn op het tijdstip van de inwerkingtreding van het gemeentelijk RUP om als “bestaande” woning onder het toepassingsgebied ervan te vallen; het volstaat niet dat de woning voordien bestond;
- de mogelijkheid in artikel 2.1.1 van het gemeentelijk RUP tot herbouwen geldt enkel voor een op het tijdstip van de inwerkingtreding van het gemeentelijk RUP bestaande, hoofdzakelijk vergunde woning; artikel 2.1.1 van het gemeentelijk RUP komt neer op een uitbreiding van de decretale basisrechten;
- de bestreden vergunningsbeslissing is een herstelbeslissing na de vernietiging van de vergunningsbeslissing van 6 februari 2014 bij arrest van 20 december 2016

VII-40.606-8/12

wegens miskenning van het toepassingsgebied van het gemeentelijk RUP en het onrechtmatig toepassen van artikel 2.1.1 van het gemeentelijk RUP;

- de deputatie bedient zich in de bestreden vergunningsbeslissing van dezelfde, in het vernietigingsarrest gewraakte motieven om te besluiten dat het gemeentelijk RUP van toepassing is en terug te grijpen “naar de vergunde toestand van 2009, onder andere voor het referentievolume, waarvan sprake in het RUP”; de deputatie beroept zich bijkomend op artikel 4.4.20 VCRO en stelt in dat verband “dat de stedenbouwkundige vergunning van 3 november 2009 pas na de herstelbeslissing van 7 juni 2012 uitvoerbaar werd, dat de vervaltermijnen van artikel 4.6.2 VCRO pas vanaf dan een aanvang hebben genomen en dat er dan ook aan de voorwaarden van artikel 4.4.20 VCRO voldaan is”; de deputatie vervolgt dat de woning van Poelmans wel degelijk als een “bestaande, niet verkrotte woning” beschouwd moet worden, “ook in het kader van de toepassingsvoorwaarden van het betrokken RUP 14” omdat dit RUP geen afbreuk kan doen aan de decretale basisrechten;

- het gemeentelijk RUP bevat een regeling van “bestaande”, hoofdzakelijk vergunde zonevreemde woningen, met als referentiepunt de datum van inwerkingtreding, en is, zoals bevestigd in artikel 0.2 van het gemeentelijk RUP, een aanvulling op de decretale basisrechten voor bestaande zonevreemde woningen;

- de regeling in artikel 4.4.20 VCRO voor recent afgebroken zonevreemde woningen moet van de regeling van de basisrechten voor bestaande zonevreemde woningen worden onderscheiden waarop het gemeentelijk RUP een aanvulling biedt; die regeling is een uitzondering op de voorwaarde dat het om een “bestaande” woning gaat;

- het gemeentelijk RUP kent geen regeling van “recent afgebroken zonevreemde woningen” zodat de in artikel 4.4.20 VCRO bepaalde basisrechten onverkort gelden; het valt niet in te zien hoe het gemeentelijk RUP afbreuk zou doen aan artikel 4.4.20 VCRO;

- het betoog dat artikel 4.4.20 VCRO aanwendt om een op het tijdstip van de inwerkingtreding grotendeels afgebroken woning toch als een “bestaande” woning in de zin van artikel 0.1 van het gemeentelijk RUP te beschouwen en dat een andere lezing de basisrechten van artikel 4.4.20 VCRO zou inperken of de toepassingsvoorwaarden ervan zou verstrengen, is niet te begrijpen.

VII-40.606-9/12

19. Artikel 0.1, eerste en tweede lid, van het gemeentelijk RUP bepaalt met betrekking tot het toepassingsgebied:

“De verordenende bepalingen zijn van toepassing op:

- De bestaande huiskavels, gelegen buiten de gebieden die volgens de grondkleur bestemd zijn als woonzone;
- Alle bestaande, niet-verkrotte, hoofdzakelijk vergunde en geacht vergunde woningen inclusief de woningbijgebouwen en aanhorigheden op de bestaande huiskavel. Bijkomende voorwaarde is dat de woonfunctie vergund of geacht vergund is.

Een woning wordt gedefinieerd als elk onroerend goed of deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor huisvesting van een gezin of een alleenstaande”.

In de toelichting bij dit voorschrift wordt onder meer gesteld dat

- een huiskavel een perceel of kadastraal bekend aaneengesloten stuk grond is waarop een woning gelegen is en dat samen met die woning een ononderbroken ruimtelijk geheel vormt;
- de stedenbouwkundige voorschriften enkel betrekking hebben op de woning op de huiskavel, inclusief alle woningbijgebouwen en aanhorigheden op de huiskavel;
- indien de gebouwen verdwijnen en de woonfunctie bijgevolg ophoudt te bestaan, de oorspronkelijke bestemming(en) en de erbij horende stedenbouwkundige voorschriften opnieuw van toepassing zijn.

Artikel 0.2 van hetzelfde RUP bepaalt:

“De verordenende bepalingen van dit RUP zijn aanvullend ten opzichte van de basisrechten voor zonevreemde woningen zoals gedefinieerd in de vigerende wetgeving”.

Artikel 0.10 eerste en laatste lid van hetzelfde RUP bepaalt:

“Met de term ‘volume’ wordt steeds verwezen naar een bruto bouwvolume, aanwezig voor de inwerkingtreding van dit RUP.

[...]

Bij de eerste aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning moet een gedetailleerde berekening gevoegd worden van het volume van alle bestaande, niet-verkrotte, hoofdzakelijk vergunde of geacht vergunde woningen, inclusief woningbijgebouwen en -aanhorigheden, op de huiskavel waarop de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning betrekking heeft. Dit is het ‘referentievolume’”.

Uit deze voorschriften volgt dat het toepassingsgebied van het gemeentelijk RUP zich niet uitstrekt tot woningen “buiten de gebieden die volgens de grondkleur bestemd zijn als woonzone” die niet meer bestaan op het ogenblik van de inwerkingtreding van het gemeentelijk RUP.

20. Het middel dat in al zijn onderdelen uitgaat van een andere rechtsopvatting, faalt naar recht.

21. Het middel dat de schending aanvoert van de artikelen 2.2.2 en 4.4.10 VCRO zonder uiteen te zetten op welke het bestreden arrest deze bepalingen zou schenden, is niet ontvankelijk.

22. Het bestreden arrest is gelet op de motieven weergegeven in randnummer 18, naar eis van recht gemotiveerd.

23. Het tweede middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het cassatieberoep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

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

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys