

**RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK**

**VIIe KAMER**

**A R R E S T**

**nr. 247.817 van 17 juni 2020  
in de zaak A. 228.913/VII-40.619**

In zake : de NV EXTENSA  
bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Els Empereur  
kantoor houdend te 2018 Antwerpen  
Generaal Lemanstraat 55  
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. Tom LOGGHE
2. Wouter SCHUDDINCK
3. Frederik FAES
4. Femke ROELS
5. Olivier LAMBERTS
6. Julie VAN DEN EENDE
7. de VZW WERKGROEP VOOR EEN BETERE  
RUIMTELIJKE ORDENING IN KONTICH

bijgestaan en vertegenwoordigd door  
advocaat Pieter Jongbloet  
kantoor houdend te 3010 Leuven  
Oude Diestsesteenweg 13  
bij wie woonplaats wordt gekozen

---

*I. Voorwerp van het beroep*

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 23 augustus 2019, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-1819-1217 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 16 juli 2019 in de zaak 1718-RvVb-0171-A.

## *II. Verloop van de rechtspleging*

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 16 september 2019.

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

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 juni 2020, om 11.30 uur.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Shavkat Egamberdiev, die *loco* advocaat Els Empereur verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Pieter Jongbloet, die verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

Eerste 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. Met een besluit van 31 augustus 2017 verleent de deputatie van de provincieraad van Antwerpen (hierna: deputatie) “een stedenbouwkundige vergunning [...] voor het verkavelen van een terrein” aan de nv Extensa.

3.2. Het bestreden arrest vernietigt op vordering van Tom Logghe e.a. de vergunningsbeslissing van de deputatie.

### *IV. Onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep*

#### *Exceptie*

4.1. Tom Logghe e.a. werpen op dat de deputatie op 24 oktober 2019 aan de verzoekende partij een vergunning heeft verleend voor het nagestreefde project. Er werd een vergunning afgeleverd voor het project als groepswoningbouw. Gelet op de verleende vergunning, zien zij niet in welk nadeel het bestreden arrest aan de verzoekende partij thans nog berokkent. Zij zijn van oordeel dat het beroep onontvankelijk is bij gebrek aan belang.

#### *Beoordeling*

4.2. Het bestreden arrest vernietigt op vordering van Tom Logghe e.a. de vergunningsbeslissing van 31 augustus 2017 en beveelt de deputatie een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van Tom Logghe e.a..

4.3. Wanneer de deputatie na de betekening van het bestreden arrest in uitvoering van het voormelde bevel een vergunningsbeslissing neemt, behoudt de nv Extensa haar belang bij het ingestelde cassatieberoep omdat de vernietiging van het bestreden arrest de vernietiging van het bevel aan de deputatie om een nieuwe beslissing omvat.

## *V. Onderzoek van het middel*

### *Uiteenzetting van het middel*

5. De nv Extensa voert de schending aan van artikel 5.1.1 van het koninklijk besluit van “28 december 1977” [lees: 28 december 1972] □ betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen □ (hierna: inrichtingsbesluit) en het rechterlijk motiveringsbeginsel zoals gewaarborgd door artikel 149 van de Grondwet en door artikel 32, tweede lid, van het decreet van het 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna: DBRC-decreet):

“Doordat het bestreden arrest de ingestelde vordering tot nietigverklaring ontvankelijk en gegrond heeft verklaard op basis van een vermeende schending van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit nu de verkregen verkavelingsvergunning voor het woonuitbreidingsgebied niet verleend had kunnen worden aangezien de verkavelingsvergunning niet het gehele woonuitbreidingsgebied zou ontvangen [...]

En doordat in het bestreden arrest wordt geoordeeld dat artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit zou vereisen dat het gehele woonuitbreidingsgebied slechts met één ordeningsinstrument dat het gehele woonuitbreidingsgebied omvat, geordend zou kunnen worden opdat er sprake zou zijn van een ordening van het gehele woonuitbreidingsgebied waardoor andere bestemmingen dan groepswooningbouw zouden kunnen worden toegelaten;

En doordat in het bestreden arrest wordt nagelaten de argumentatie van de thans verzoekende partij op basis van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit en het arrest van Uw Raad van 17 mei 2011 (nr. 213.293) te beantwoorden, hoewel dit het essentiële onderdeel van de beantwoording van het eerste onderdeel van het tweede middel uit het verzoekschrift tot vernietiging uitmaakt;

Terwijl artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit louter bepaalt dat de woonuitbreidingsgebieden bestemd zijn voor groepswooningbouw tot zolang de overheid niet over de ordening van het gebied heeft beslist;

En terwijl in casu de verkavelingsvergunning wel degelijk een volledige ordening van het woonuitbreidingsgebied tot stand brengt, aangezien het kleine, noordelijke deel van het woonuitbreidingsgebied is geordend middels het BPA ‘Groeningen’ en het volledige resterende deel van het woonuitbreidingsgebied wordt geordend door de verkavelingsvergunning;

En terwijl Uw Raad in het arrest van 17 mei 2011, nr. 213.293, waarnaar

wordt verwezen in het bestreden arrest, heeft geoordeeld dat een deel van een woonuitbreidingsgebied wel degelijk nog kan worden geordend door een verkavelingsvergunning indien het om het gehele ‘resterend deel’ van het woonuitbreidingsgebied gaat en niet om een beperkt gedeelte van het woonuitbreidingsgebied dat nog niet werd geordend;

En terwijl het rechterlijk motiveringsbeginsel, zoals gewaarborgd door artikel 149 van de Grondwet en artikel 32, tweede lid van het DBRC-Decreet vereist dat de weerlegging van de ter zake doende, opgeworpen grieven in de aangevoerde middelen worden beantwoord door de Raad voor Vergunningsbetwistingen in het door haar te vellen arrest”.

Zij licht toe:

“In casu wordt het woonuitbreidingsgebied geordend door de verkavelingsvergunning die met het deputatiebesluit van 31 augustus 2017 werd verleend. Deze vergunning heeft betrekking op het gehele woonuitbreidingsgebied, met uitzondering van het beperkte gedeelte in het noorden van het woonuitbreidingsgebied waar het transportbedrijf Groeninghe gevestigd is. Voor dit deel werd reeds een BPA ‘Groeningen’ vastgesteld, dat bij Ministerieel Besluit van 25 november 1985 werd goedgekeurd. Met de beoogde verkavelingsvergunning zal dan ook het gehele woonuitbreidingsgebied geordend zijn, zijnde enerzijds door het BPA en anderzijds door de verkavelingsvergunning van 31 augustus 2017.

[...]

Doordat in casu voor het beperkte gebied van het woonuitbreidingsgebied waar het transportbedrijf Groeninghe gelegen is een BPA werd opgemaakt dat het woonuitbreidingsgebied omzette naar KMO-zone, wordt dit gedeelte van het woonuitbreidingsgebied reeds geordend door de bestemming uit het BPA. Het deel van het woonuitbreidingsgebied dat door het BPA werd omgezet naar KMO-zone, heeft aldus geen reservatair karakter meer, zodanig dat bij een latere ordening van het overige deel van het woonuitbreidingsgebied hier geen rekening meer mee moet gehouden worden. Het woonuitbreidingsgebied dat aldus over blijft, is het woonuitbreidingsgebied zonder het gebied waarop het BPA van toepassing is. Gelet op de goedkeuring - reeds in 1985 - van het BPA ‘Groeningen’, vormt het gebied waarop het deputatiebesluit van 31 augustus 2017 betrekking heeft het gehele woonuitbreidingsgebied.

[...] geeft het bestreden arrest een ongenueanceerde en foutieve invulling van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit. Immers, doordat een verkavelingsvergunning wordt verleend voor het gehele, resterende woonuitbreidingsgebied zoals voorzien in het Gewestplan Antwerpen, is er wel degelijk sprake van een ordening van het gehele woonuitbreidingsgebied.

Zelfs indien geoordeeld zou moeten dat bij de beoordeling en toepassing van artikel 5.1.1 Inrichtingsbesluit rekening dient te worden gehouden met het gehele woonuitbreidingsgebied zoals voorzien in het Gewestplan Antwerpen, dus ook met het kleine, noordelijke deel dat reeds geordend wordt door het BPA 'Groeningen', dan nog kan niet anders dan geoordeeld worden dat er sprake is van een ordening van het gehele woonuitbreidingsgebied. De ordening van het gehele gebied wordt immers voorzien door enerzijds het BPA en anderzijds de verkavelingsvergunning.

[...]

Er kan dan ook bezwaarlijk worden ontkend dat het noordelijke gedeelte van het woonuitbreidingsgebied reeds werd geordend door het BPA. Daarnaast kan bezwaarlijk worden genegeerd dat de bestreden verkaveling betrekking heeft op het volledige resterende deel van het woonuitbreidingsgebied (en aldus niet louter betrekking heeft op enkele percelen behorende tot het overgebleven groter geheel van het niet-geordende woonuitbreidingsgebied). Dat de overheid derhalve overeenkomstig artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit over de 'ordening van het gebied heeft beslist', kan derhalve niet worden ontkend. Hier wordt in het bestreden arrest evenwel aan voorbij gegaan. De Raad voor Vergunningsbetwistingen wijst er in het bestreden arrest enkel op dat artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit vereist dat het gehele woonuitbreidingsgebied geordend dient te zijn alvorens een andere bestemming dan groepswoningbouw kan worden gerealiseerd en verwijst hiervoor naar het arrest van Uw Raad van 17 mei 2011, nr. 213.293, waaruit zou voortvloeien dat een ordening van slechts een gedeelte van het woonuitbreidingsgebied niet mogelijk zou zijn. Zoals hierboven aangegeven, neemt Uw Raad in dit arrest evenwel een genuanceerder standpunt in. Uw Raad oordeelde immers dat de betreffende verkavelingsvergunning terecht werd geweigerd nu zij geen betrekking had op het volledige, resterende deel van het woonuitbreidingsgebied, doch enkel op een deel van 3,4 ha van het woonuitbreidingsgebied dat nog niet geordend werd. De Raad voor Vergunningsbetwistingen miskent dit genuanceerd standpunt in het bestreden arrest en gaat volkomen voorbij aan het feit dat in casu wel degelijk het gehele, resterende deel van het woonuitbreidingsgebied, zoals voorzien in het Gewestplan Antwerpen, wordt geordend en het geenszins een deel van het nog niet geordende woonuitbreidingsgebied betreft. Het 'nog niet geordende deel' van het woonuitbreidingsgebied, zijnde het deel waarop het BPA 'Groeningen' niet op van toepassing is, wordt immers volledig opgenomen in de verkavelingsvergunning van 31 augustus 2017.

Verzoekende partij heeft in het kader van de annulatieprocedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen de interpretatie van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit en de zienswijze hieromtrent van Uw Raad reeds toegelicht bij de weerlegging van het tweede middel, eerste onderdeel in haar schriftelijke uiteenzetting [...]. Evident vormt dit het essentiële onderdeel van de weerlegging van de in het tweede middel, eerste

onderdeel opgeworpen grief. [...]

Het bestreden arrest laat evenwel het verweer van verzoekende partij geheel onbeantwoord en verwijst ter zake louter naar het arrest van Uw Raad van 17 mei 2011, nr. 213.293, zonder dit arrest evenwel toe te passen op de zaak in casu en de verkavelingsvergunning derhalve ook niet aan een correcte toepassing van artikel 5.1.1 Inrichtingsbesluit te onderwerpen. Het is verzoekende partij thans volkomen onduidelijk waarom de Raad voor Vergunningsbetwistingen het genuanceerde standpunt van Uw Raad, zoals weergegeven in het arrest van Uw Raad van 17 mei 2011, verwierpt. De Raad voor Vergunningsbetwistingen laat in het bestreden arrest dan ook na om op een duidelijke en ondubbelzinnige reden aan te geven waarom de interpretatie van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit door Uw Raad in het arrest van 17 mei 2011, en zoals verzoekende partij ook argumenteerde in haar schriftelijke uiteenzetting, onjuist zou zijn. De Raad voor Vergunningsbetwistingen kon in deze niet volstaan met het parafraseren van het arrest van Uw Raad van 17 mei 2011, nu de toepassing van artikel 5.1.1 van het Inrichtingsbesluit zoals uiteengezet in het arrest van Uw Raad van 17 mei 2011 juist de essentie van de weerlegging van het eerste onderdeel van het tweede middel uitmaakte”.

Zij voegt toe dat:

“het Inrichtingsbesluit nergens bepaalt dat de ordening betrekking moet hebben op het ganse woonuitbreidingsgebied. Integendeel, uit de historische totstandkoming van het gewestplanvoorschrift voor woonuitbreidingsgebieden enerzijds en voor reservegebieden anderzijds, en uit de uitdrukkelijke tekstverschillen in het Inrichtingsbesluit voor deze gebieden, volgt dat de voorwaarde dat de ordening betrekking moet hebben op het ganse gebied enkel geldt voor de reservegebieden. [...]

Het valt niet te ontkennen dat de BPA's die slechts een gedeelte van het woonuitbreidingsgebied ordenen ingevolge de doortrekking van de rechtspraak van Uw Raad hun geldigheid verliezen en derhalve op elk ogenblik kunnen worden aangevochten bij de burgerlijke rechtbanken middels de exceptie van onwettigheid. De geldigheid van een BPA als een orderingsinstrument zou volgens deze stelling dan ook volledig worden uitgehold.

Vanuit het rechtszekerheidsbeginsel lijkt een interpretatie dat een BPA een gedeelte van een woonuitbreidingsgebied kan ordenen, aangewezen. Volgens deze visie kan het gedeelte dat niet door het BPA wordt geordend dan het ‘ganse woonuitbreidingsgebied’ bestrijken hetgeen middels een verkavelingsvergunning kan worden geordend. Deze visie vindt bovendien weerklank in de rechtsleer, volgende dewelke de ordening van het gebied door een verkavelingsvergunning wel degelijk betrekking kan hebben op een homogeen deel [...].”

### *Beoordeling*

6. Het middel gaat terug op de gegrondverklaring door de RvVb van het eerste onderdeel van het tweede middel van Tom Logghe e.a. waarin zij de stelling aanvoeren dat een verkavelingsvergunning een woonuitbreidingsgebied enkel kan ordenen in toepassing van artikel 5.1.1 van het inrichtingsbesluit wanneer deze verkavelingsvergunning het ganse woonuitbreidingsgebied bestrijkt en dat wanneer een deel van het woonuitbreidingsgebied al geordend is door de overheid, het niet toegelaten is het overige deel van dat woonuitbreidingsgebied met een verkavelingsvergunning te ordenen, zoals is gebeurd in de bestreden vergunningsbeslissing.

7. Artikel 5.1.1 van het inrichtingsbesluit bepaalt dat woonuitbreidingsgebieden niet voor andere in woongebieden toegelaten bestemmingen dan “groepswoningbouw” kunnen worden aangewend zolang de bevoegde overheid niet over de ordening van het gebied heeft beslist, met andere woorden zolang de ordening voor dat gebied niet is vastgesteld, hetzij in een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg (BPA) of ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP), hetzij in een globaal plan dat het voorwerp uitmaakt van een behoorlijk vergunde verkaveling.

Een woonuitbreidingsgebied is in beginsel een reservegebied, zodat de voorwaarde waaronder zodanig gebied kan worden aangesneden, strikt dient te worden geïnterpreteerd. Met “het gebied” wordt in voormelde bepaling het ganse woonuitbreidingsgebied bedoeld. Zoniet zou de vereiste dat over de ordening van “het gebied” in een goedgekeurd BPA, RUP of globaal verkavelingsplan moet zijn beslist voorafgaand aan het aanwenden van het woonuitbreidingsgebied voor een andere in woongebied toegelaten bestemming dan “groepswoningbouw”, zinledig worden gemaakt indien ook opeenvolgende ordeningen van gedeelten ervan in een BPA, een RUP of een niet globaal

verkavelingsplan, die per definitie een ordening van het door dat BPA, RUP of die vergunning bestreken gebied bevatten, zouden volstaan.

De omstandigheid dat voor een deel van het woonuitbreidingsgebied een plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan is opgemaakt en een navolgende verkavelingsvergunningsaanvraag het resterend deel van datzelfde woonuitbreidingsgebied bestrijkt, doet geen afbreuk aan de toepasselijkheid op deze laatste aanvraag van het voorschrift in artikel 5.1.1 van het inrichtingsbesluit van een beslissing van de bevoegde overheid over de ordening van het ganse woonuitbreidingsgebied.

8. Het middel dat uitgaat van een andere rechtsopvatting, faalt naar recht.

9. Het arrest van de RvVb moet met redenen worden omkleed.

De aan de RvVb grondwettelijk 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. Wanneer een motivering leidt tot onjuiste gevolgtrekkingen in rechte, levert dit een schending van de wet op maar geen motiveringsgebrek. 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.

De rechterlijke motiveringsverplichting houdt niet in dat de RvVb moet antwoorden op elk argument dat tot staving van een middel of ter weerlegging ervan is aangevoerd, maar dat geen afzonderlijk middel vormt.

10. Het middel dat uitgaat van een andere rechtsopvatting, faalt naar recht.

11. De gegrondverklaring door de RvVb steunt op volgende motieven:

- het terrein van de aanvraag is gelegen in woonuitbreidingsgebied;
- woonuitbreidingsgebieden kunnen luidens artikel 5.1.1 van het inrichtingsbesluit uitsluitend voor “groepswoningbouw” worden aangewend zolang de bevoegde overheid niet over de ordening van het gebied heeft beslist;
- met het gebied waar over de ordening moet worden beslist door de overheid, wordt bedoeld het ganse woonuitbreidingsgebied zoals in arrest nr. 213.293 van 17 mei 2011 van de Raad van State wordt gesteld; er anders over oordelen zou de vereiste over de ordening van dat gebied zinledig maken indien ook de ordening van een gedeelte ervan zou volstaan; de voorwaarde waaronder een woonuitbreidingsgebied kan worden aangesneden, moet strikt geïnterpreteerd worden aangezien een woonuitbreidingsgebied een reservegebied is;
- de deputatie stelt zelf vast dat de aanvraag geen betrekking heeft op het ganse woonuitbreidingsgebied maar op het resterend saldo ervan, aangezien een deel reeds is ingenomen door de opmaak en goedkeuring van een bijzonder plan van aanleg;
- de bestreden beslissing die een verkavelingsvergunning verleent die geen betrekking heeft op het gehele woonuitbreidingsgebied, schendt artikel 5.1.1 van het inrichtingsbesluit.

12. Door aldus te beslissen schendt het bestreden arrest artikel 5.1.1 van het inrichtingsbesluit niet.

13. Door aldus te beslissen zet de RvVb duidelijk en ondubbelzinnig de redengeving uiteen die hem ertoe brengt het verweer van de nv Extensa tegen het middel van Tom Logghe e.a. af te wijzen en het middel van laatstgenoemden gegrond te verklaren.

14. Het middel is niet gegrond.

## **BESLISSING**

**1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.**

**2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partijen.**

Dit arrest is uitgesproken op zeventien juni tweeduizend twintig, 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**