

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 252.610 van 13 januari 2022
in de zaak A. 232.590/VII-40.991**

In zake : 1. Johan OPDEBEECK
 2. Kristine VERHULSEL
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Cies Gysen
 kantoor houdend te 2800 Mechelen
 Antwerpsesteenweg 16-18
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD
VAN ANTWERPEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 28 december 2020, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2021-0291 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 19 november 2020 in de zaak 1920-RvVb-0420-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 8 februari 2021.

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

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft op 11 mei 2021 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 teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 23 december 2021.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Lennart Nijs, die *loco* advocaat Cies Gysen verschijnt voor de verzoekende partijen, is gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet 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 21 november 2019 weigert de deputatie van de provincieraad van Antwerpen (hierna: deputatie) aan de verzoekende partijen een stedenbouwkundige vergunning te verlenen “voor de uitbreiding van hun oostelijk gelegen tuinbouwserre”. Met hetzelfde besluit werd hen een omgevingsvergunning verleend “voor de sloop van een deel van hun meest westelijk gelegen tuinbouwserre”.

4. Het bestreden arrest verwerpt hun middel waarin zij in essentie hebben gesteld dat de deputatie geen vergunning kan weigeren door louter te verwijzen naar de reservatiestrook.

Het bestreden arrest oordeelt dat:

- uit het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer minstens blijkt dat niet uitdrukkelijk de mogelijkheid werd geboden de afwijkingsregeling in artikel 4.3.8, § 2, eerste lid, 2°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) toe te passen (randnr. 2);
- het niet blijkt dat de bestreden beslissing niet afdoende of onzorgvuldig of kennelijk onredelijk is gemotiveerd (randnr. 3).

IV. Onderzoek van het middel

Standpunt verzoekende partijen

5. De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 149 van de Grondwet, artikel 4.3.1, § 1 *juncto* 1.1.4 en artikel 4.3.8, § 2, VCRO, artikel 61 van het decreet van 8 december 2017 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving’, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: motiveringswet) en artikel 18.7.3 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 ‘betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen’ (hierna: inrichtingsbesluit).

Zij zetten in een eerste middelonderdeel in de memorie van wederantwoord uiteen dat artikel 4.3.8, § 2, VCRO in samenhang gelezen met artikel 18.7.3 van het inrichtingsbesluit, stelt “dat vergunning kan worden verleend indien uit de adviezen van de bevoegde instanties blijkt dat de reservatiestrook niet binnen vijf jaar na afgifte van de vergunning zal worden aangewend voor de uitvoering, bescherming of instandhouding van handelingen. Hieruit blijkt niet dat expliciet in het bewuste advies moet worden opgenomen dat de reservatiestrook niet binnen vijf jaar zal worden aangewend, doch dat zulks hieruit moet ‘blijken’, wat aan de hand van de omstandigheden van de zaak kan worden beoordeeld”. Het

bestreden arrest “gaat hier geheel aan voorbij, door te stellen dat uit de parlementaire voorbereiding bij de Codextrein zou blijken - *quod certe non*, aangezien de bewuste bepaling van artikel 4.3.8, § 2, eerste lid VCRO (i) niet werd gewijzigd, en (ii) ook niet ruimer werd besproken in de parlementaire voorbereiding - dat een omkering van de bewijslast door de decreetgever gewenst zou zijn. [...] Artikel 4.3.8, § 2 VCRO kan dan ook geenszins zo worden geïnterpreteerd, dat uit de afgeleverde adviezen ondubbelzinnig zou moeten blijken dat er geen plannen zijn met de reservatiestrook, noch noopt enig voorbereidend document of interpretatieve handleiding tot dergelijke conclusie. [...] [D]e parlementaire voorbereiding bij de Codextrein [is] geenszins van dien aard om een afwijking van de vaststaande rechtspraak op dit punt af te wijken. Wel in tegendeel: uit de bewoordingen van artikel 4.3.8, § 2 VCRO, en de respectievelijke parlementaire voorbereidingen kan worden afgeleid dat uit het advies moet blijken dat er geen plannen zijn om de reservatiestrook aan te snijden binnen een termijn van vijf jaar. Deze bepaling dient tezamen te worden gelezen met artikel 18.7.3 Inrichtingsbesluit, waarvan het een nadere specificering uitmaakt. De [RvVb] miskent dan ook de bepalingen ter hoogte van het middel, door een verkeerde draagwijdte toe te kennen aan deze artikelen. Eén en ander is des te frappanter, nu hij zonder enige reële aanleiding overgaat tot een koerswijziging die haaks staat op al zijn eerdere rechtspraak op dit punt”.

In een tweede middelonderdeel argumenteren de verzoekende partijen in de memorie van wederantwoord dat het bestreden arrest “zonder meer voorbij[gaat] aan alle door [hen] opgeworpen en bewezen (feitelijke) elementen, waaruit bleek dat de bestreden beslissing wel degelijk op foutieve en zodoende manifest onzorgvuldige grondslagen was gebaseerd. Op dit gedeelte van het middel, dat evident een doorslaggevende argumentatie in het geheel uitmaakt, wordt door de [RvVb] ook gewoonweg niet geantwoord. [...] Niettegenstaande deze elementen allen werden opgeworpen [...] heeft de [RvVb] in het bestreden arrest nagelaten zich hiervan enige rekenschap te geven, onder verwijzing naar (i) de beweerdelijk gewijzigde bepaling van artikel 4.3.8, § 2, eerste lid VCRO, *quod non*, (ii) de replieknota van AWV dd. 19 november 2019, waarnaar door de Deputatie zou zijn verwezen in de weigeringsbeslissing van 21 november 2019,

quod non, en (iii) het gegeven dat uit het project-m.e.r.-aanmeldingsdossier niet zou kunnen worden afgeleid dat de reservatiestrook niet zou worden aangewend binnen een termijn van vijf jaar, waarmee de [RvVb] zich bedient van een wel zeer eenzijdige lezing van de stukken van het dossier, waaromtrent door [de verzoekende partijen] uitgebreid standpunt werd ingenomen ter weerlegging”.

Beoordeling

6. Het middel dat de schending aanvoert van artikel 4.3.1, § 1 *juncto* 1.1.4 VCRO, artikel 61 van voormeld decreet van 8 december 2017 en de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, zonder de wijze waarop het bestreden arrest deze bepalingen schendt, is niet ontvankelijk.

Eerste middelonderdeel

7. Artikel 18.7.3 van het inrichtingsbesluit luidt:

“De reservatie- en erfdienstbaarheidsgebieden zijn die waar perken kunnen worden opgesteld aan de handelingen en werken, ten einde de nodige ruimten te reserveren voor de uitvoering van werken van openbaar nut, of om deze werken te beschermen of in stand te houden”.

Deze bepaling machtigt de overheid in die gebieden perken te stellen aan handelingen en werken zonder een absoluut verbod in te stellen.

Artikel 4.3.8, § 2, eerste lid, VCRO luidt in de op het geding toepasselijke versie:

“Een omgevingsvergunning kan niet worden verleend voor handelingen, vermeld in artikel 4.2.1, 1°, in een reservatiestrook, behoudens indien voldaan is aan een van volgende voorwaarden:

1° de aanvraag heeft betrekking op de uitvoering, bescherming of instandhouding van handelingen die betrekking hebben op openbare infrastructuren of openbare wegen of nutsvoorzieningen en kan worden gekaderd binnen de vigerende stedenbouwkundige voorschriften;

2° uit de adviezen van de bevoegde instanties blijkt dat de reservatiestrook niet binnen vijf jaar na afgifte van de vergunning zal worden aangewend

voor de uitvoering, bescherming of instandhouding van handelingen, vermeld in 1°.

Artikel 4.2.1, 1°, VCRO bepaalt dat niemand een constructie mag optrekken of plaatsen zonder voorafgaande omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen.

Met artikel 4.3.8, § 2, VCRO wordt “een regel [...] ingevoerd volgens dewelke nieuwbouw in reservatiestroken kan worden toegelaten indien uit de adviezen blijkt dat de strook niet zal worden gerealiseerd binnen de 5 jaar na de afgifte van de vergunning. Ook hier geldt het principe dat het risico voor de aanvrager is. [...] Buiten dit decretale kader kunnen geen vergunningen worden afgeleverd, ook niet via bvb. een ruime interpretatie van artikel 18.7.3 van het Inrichtingsbesluit” (*Parl.St.*, Vl.Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, 135).

Artikel 7.4.2/3 VCRO, ingevoegd bij artikel 100 van het decreet van 8 december 2017 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving’, luidt:

“§ 1. De Vlaamse Regering bepaalt uiterlijk op 31 december 2018 welke reservatiestroken die in overdruk zijn afgebakend in gewestplannen of algemene plannen van aanleg, opgeheven worden. [...]”.

Het betreft reservatiestroken waarvoor “de kans reëel [is] dat de voorziene werken van openbaar nut nooit zullen worden gerealiseerd” terwijl op de percelen binnen deze reservatiestroken “[a]lleen na gunstig advies van de bevoegde instanties en mits afstand van de gerealiseerde meerwaarde [...] een aantal handelingen [kunnen] worden uitgevoerd” (*Parl.St.*, Vl.Parl. 2016-2017, nr. 1149/1, 20 en 120).

Bij besluit van 14 december 2018 van de Vlaamse Regering ‘houdende opheffing van reservatiestroken die in overdruk zijn afgebakend in gewestplannen of algemene plannen van aanleg’, worden de reservatiestroken

zoals aangeduid op de verordenende plannen, die zijn opgenomen in bijlage bij dit besluit, opgeheven.

8. Uit het voorgaande volgt dat de uitzonderingsregeling in artikel 4.3.8, § 2, eerste lid, 2°, VCRO voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor handelingen vermeld in artikel 4.2.1, 1°, VCRO slechts kan worden toegepast bij gunstig of expliciet advies van de bevoegde instanties dat de reservatiestrook niet binnen vijf jaar na afgifte van de vergunning zal worden aangewend voor de uitvoering, bescherming of instandhouding van handelingen vermeld in artikel 4.3.8, § 2, eerste lid, 1°, VCRO.

9. Het middelonderdeel dat uitgaat van een andere rechtsopvatting, meer bepaald dat het volstaat dat uit het advies blijkt dat er geen plannen zijn om de reservatiestrook aan te snijden binnen een termijn van vijf jaar na afgifte van de vergunning, faalt naar recht.

10. Het middelonderdeel dat de schending aanvoert van artikel 4.3.8, § 2, VCRO en artikel 18.7.3 van het inrichtingsbesluit, wordt verworpen.

Tweede middelonderdeel

11. Het bestreden arrest oordeelt onder randnummer 2:

“Uit het onder de titel ‘Feiten’ in dit arrest geciteerd advies van het Agentschap Wegen en Verkeer blijkt niet dat de reservatiestrook niet binnen vijf jaar na afgifte van de vergunning zal worden aangewend voor de uitvoering, bescherming of instandhouding, bedoeld in artikel 4.3.8, §2, eerste lid, 1° VCRO, en het Agentschap Wegen en Verkeer is, krachtens artikel 4.3.8, §2, eerste lid, 1° VCRO, niet verplicht zich daarover uit te spreken.

Artikel 4.3.8, §2, eerste lid, 1° en 2° VCRO bepalen een uitzondering op de decretale regel dat een omgevingsvergunning niet kan worden verleend voor handelingen, vermeld in artikel 4.2.1, 1° VCRO, in een reservatiestrook.

Alleen in de hypothese dat het Agentschap Wegen en Verkeer in zijn advies wel uitdrukkelijk zou hebben gesteld dat de reservatiestrook niet binnen vijf jaar na afgifte van de vergunning zal worden aangewend voor de uitvoering, bescherming of instandhouding, bedoeld in artikel 4.3.8, §2,

eerste lid, 1° VCRO, waartoe het echter niet verplicht is, kan de verwerende partij de in artikel 4.3.8, §2, eerste lid, 2° VCRO voorziene afwijkingsregeling toepassen.

Het is niet te sluiten dat het Agentschap Wegen en Verkeer, om goede redenen, toch meent dat de afwijkingsregeling niet kan toegepast worden. Uit het advies blijkt minstens dat niet uitdrukkelijk de mogelijkheid werd geboden de afwijkingsregeling toe te passen”.

12. Deze reden van het bestreden arrest die door het eerste middelonderdeel vergeefs bestreden wordt, volstaat om de beslissing van het bestreden arrest te verantwoorden.

13. Het tweede middelonderdeel bekritiseert het oordeel in randnummer 3 van het bestreden arrest.

Het middelonderdeel dat de schending aanvoert van artikel 149 van de Grondwet, kan niet leiden tot cassatie en is bijgevolg ontbloot van enig belang en dus niet ontvankelijk.

14. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 400 euro, elk voor de helft, en een bijdrage van 20 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertien januari tweeduizend tweeëntwintig, 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