RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 253.539 van 21 april 2022
in de zaak A. 233.801/VII-41.134

In zake : de BV VERHELST VASTGOED
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ria Hens
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Verlatstraat 23-25
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. Maria VAN STAEYEN
2. Gerda WOUTERS
3. An DE BEUCKELEER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Peter Flamey
kantoor houdend te 2018 Antwerpen
Jan Van Rijswijcklaan 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 2 juni 2021, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-S-2021-0918 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 22 april 2021 in de zaak 2021-RvVb-0200-SA.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 22 juni 2021.

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 op 14 oktober 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 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 24 maart 2022.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Hilde Vermeiren, die *loco* advocaat Ria Hens verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Thomas Eyskens, die *loco* advocaat Peter Flamey 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. Op 15 oktober 2020 verleent de deputatie van de provincieraad van Antwerpen (hierna: deputatie) aan de bv Verhelst Vastgoed een omgevingsvergunning voor het slopen van de bestaande constructies, het vellen

van bomen, het bouwen van twee meergezinswoningen met 20 wooneenheden waarvan een met vrij beroep en een ondergrondse parking.

4. Het bestreden arrest:
- verklaart het verzoek tot tussenkomst van de bv Verhelst Vastgoed ontvankelijk voor wat de vordering tot schorsing betreft;
- beveelt op vordering van Van Staeyen en cons. de schorsing van de tenuitvoerlegging van de vergunningsbeslissing van de deputatie.

IV. Ontvankelijkheid van het cassatieberoep

Exceptie

5. Van Staeyen en cons. werpen op dat het cassatieberoep onontvankelijk is “omdat slechts cassatiegrieven worden aangevoerd die teruggaan op de beoordeling door de [RvVb] van het ernstig karakter van het eerste middel”. De bv Verhelst Vastgoed heeft bij de RvVb “een verzoek tot voortzetting van de vernietigingsprocedure ingediend”. Bijgevolg moet er “nog ten gronde uitspraak [...] worden gedaan over het al dan niet gegrond zijn van dat eerste middel”. De bv Verhelst Vastgoed “is dus niet op definitieve wijze benadeeld, nu zij zich nog kan verweren op het ernstig karakter van het eerste middel en zij de waarborg geniet van een grondig onderzoek”. De bv Verhelst Vastgoed “voert enkel grieven aan die dreigen de [RvVb] te binden, ofschoon deze nog uitspraak dient te doen over de vernietigingsprocedure”.

6. De bv Verhelst Vastgoed repliceert dat de RvVb “zijn rechtsmacht uit[put] ten aanzien van de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de omgevingsvergunning” en dat het bestreden arrest “niet vatbaar is voor hoger beroep” en “in laatste aanleg gewezen” is “zodat een cassatieberoep tegen dit schorsingsarrest mogelijk is”. Zij stelt nog dat Van Staeyen en cons. “op[komen] tegen de opgeworpen middelen en niet tegen de ontvankelijkheid van het cassatieberoep”.

Beoordeling

7. Het bestreden arrest stelt vast dat Van Staeyen en cons., naast de ingewilligde vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de vergunningsbeslissing van de deputatie, ook de vernietiging van de vergunningsbeslissing vorderen.

Over de vordering die strekt tot de vernietiging van voormelde vergunningsbeslissing heeft de RvVb nog geen uitspraak gedaan.

Het bestreden arrest doet louter uitspraak over de vordering van Van Staeyen en cons. tot schorsing van de tenuitvoerlegging van vergunningsbeslissing van de deputatie.

Met het bestreden arrest wordt het eerste middel van Van Staeyen en cons. na “een eerste voorlopig onderzoek” van de gegevens waarover de RvVb in dat stadium van de procedure beschikt, ernstig bevonden omdat uit de bestreden vergunningsbeslissing van de deputatie “op het eerste gezicht niet [blijkt] dat de [deputatie] een zorgvuldig onderzoek heeft gevoerd naar de concrete omstandigheden, zodat de [deputatie] niet met kennis van zaken de noodzaak van een voorafgaande verkavelingsvergunning heeft kunnen beoordelen”.

8. Met het bestreden arrest put de RvVb zijn rechtsmacht uit ten aanzien van de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van een omgevingsvergunning die Van Staeyen en cons. overeenkomstig 40, § 1, van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna: DBRC) aanhangig maakten.

Het schorsingsarrest, dat niet vatbaar is voor hoger beroep, is in laatste aanleg gewezen. De beoordeling van de gegrondheid van het middel in het kader van het vernietigingsberoep, is geen uitspraak in graad van hoger beroep over de beoordeling in een schorsingsarrest dat hetzelfde middel ernstig bevindt.

9. De exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep is in zoverre ongegrond.

10. De enkele omstandigheid dat de RvVb met het bestreden arrest in de schorsingsprocedure de ernst van het middel van Van Staeyen en cons. aanvaard heeft, leidt niet tot het gegrond bevinden van hetzelfde middel bij de beoordeling ervan door de RvVb in de vernietigingsprocedure.

De beoordeling van de exceptie hangt voor het overige samen met de beoordeling van het middel van de bv Verhelst Vastgoed.

V. Onderzoek van het middel

Standpunt van de partijen

11. De bv Verhelst Vastgoed voert de schending aan van artikel 149 van de Grondwet, de artikelen 32 en 40 DBRC, de artikelen 4.1.1, 14°, 4.2.15, § 1, en 6.2.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), artikel 20 van het decreet van 11 mei 2012 'houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en wijziging van de regelgeving wat de opheffing van het agentschap Ruimtelijke Ordening betreft', de artikelen 577-2, § 9, en 577-3 van het oud Burgerlijk Wetboek, het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel.

Het middel gaat terug op het ernstig bevinden door de RvVb van het eerste middel van Van Staeyen en cons..

In het eerste middelonderdeel betoogt de bv Verhelst Vastgoed dat de RvVb in het bestreden arrest ten onrechte stelt dat "uit de bij de aanvraag gevoegde plannen zou blijken dat het perceel verdeeld wordt in een linker- en rechtergedeelte, waarop telkens een meergezinswoning wordt opgericht. Het perceel […] wordt niet verdeeld in een linker- en rechtergedeelte. Op de bij de aanvraag gevoegde plannen blijft het perceel van de aanvraag één perceel, oftewel

één stuk grond, waarop twee meergezinswoningen worden opgericht. Het behelst een groepsbouwproject op 1 perceel. De 2 meergezinswoningen van dit groepsbouwproject zijn met elkaar verbonden aan de hand van de ondergrondse garage [...]. [...] De grond blijft in totaliteit in eigendom van één eigenaar of (mocht tot verkoop van de appartementen worden overgegaan - wat in deze zaak niet het geval is) in totaliteit in eigendom van verschillende mede-eigenaars. De bouw van de betreffende meergezinswoningen met gezamenlijke ondergrondse garage beoogt geen verdeling van kavels en juridische afsplitsing van de grond".

De bv Verhelst Vastgoed betwist het standpunt van de RvVb "dat het feit dat beide volumes met elkaar verbonden worden door een ondergrondse garage, niet volstaat om te besluiten dat er geen verkavelingsplicht geldt en dat er anders over oordelen afbreuk zou doen aan de doelstelling van de decretale bepalingen inzake de verkavelingsplicht. […] De decretale doelstelling komt niet in het gedrang. Het aangevraagde zorgt ervoor dat de bebouwing op gans het perceel wordt uitgevoerd. Er blijven geen onbebouwde kavels over. Er wordt geen deel van de grond afgesplitst. […] Er is ook de gerede zekerheid dat elk appartement zal worden gebouwd. Er ligt immers een onafsplitsbare omgevingsvergunning voor. De overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening werd getoetst in het kader van de omgevingsvergunningsprocedure voor gans het perceel. Het weze hierbij herhaald dat er geen onbebouwde kavels overblijven. De [RvVb] komt niettegenstaande in het bestreden arrest tot het [definitieve] oordeel dat er niet kan gesteld worden dat er geen sprake is van een afsplitsing van kavels niettegenstaande omwille van de parking die de meergezinswoningen ondergronds met elkaar verbindt. Dit definitieve oordeel is in strijd met het artikel 40 DBRC-decreet. […] Op grond van de overweging in het besluit van de Deputatie dat er geen sprake is van het verdelen van een stuk grond waarbij wordt verwezen naar de gezamenlijke ondergrondse garage heeft de Deputatie alsdusdanig wel degelijk in overeenstemming met de artikelen 4.2.15, §1 en 4.1.1, 14° van de VCRO en het artikel 20 van het decreet van 11 mei 2012 geoordeeld dat er geen sprake is van een afsplitsing van kavels en een aanvraag tot het verkavelen van gronden niet nodig is. De beoordeling van de [RvVb] dat het eerste middel ernstig is, is gesteund op een verkeerde invulling van de

artikelen 4.1.1, 14° en 4.2.15, §1 VCRO en artikel 20 van het decreet van 11 mei 2012 en in strijd met de artikelen 577-2, §9 en 577-3 Oud Burgerlijk Wetboek en is zodoende onwettig. […] Het arrest is aldus niet met rechtmatige redenen omkleed".

In een tweede middelonderdeel argumenteert de bv Verhelst Vastgoed dat zij in de administratieve procedure heeft "laten weten dat zij de bedoeling heeft om het aangevraagde in eigen beheer te houden en dat de bouw van de meergezinswoningen alleszins een verkoop […] zal voorafgaan", dat de deputatie "het essentieel element van de chronologie tussen het oprichten en het vervreemden van de kavels [heeft] nagegaan en onderzocht", dat de RvVb vaststelt "dat de vraag naar de noodzaak van een voorafgaandelijke verkavelingsvergunning reeds tijdens de administratieve procedure aan bod is gekomen, waaruit de [RvVb] afleidt dat de Deputatie hierdoor (ii) een verscherpte zorgvuldigheids- en motiveringsplicht zou hebben en dat (i) de summiere en nietszeggende beoordeling door de Deputatie, die grotendeels gebaseerd is op een (iii) vrijblijvende verklaring van [de bv Verhelst Vastgoed], op het eerste gezicht niet aan de verscherpte vereisten zou voldoen".

Zij betwist vooreerst dat de beoordeling door de deputatie "summier en nietszeggend" is. De deputatie heeft immers over een essentieel aspect, met name de chronologie tussen bouwen en verkopen, geoordeeld op grond van "een bevestigend antwoord" dat de appartementen zullen worden gebouwd alvorens deze (eventueel) te verkopen. Daarnaast zijn de door de RvVb gehanteerde motieven tegenstrijdig. Enerzijds stelt de RvVb dat de chronologie tussen het oprichten en het vervreemden essentieel is om te kunnen oordelen of er al dan niet sprake is van een verkavelingsvergunningsplicht. Anderzijds oordeelt de RvVb dat de kennis over die chronologie niet afdoende zou zijn.

Ten tweede moet volgens de bv Verhelst Vastgoed worden "vastgesteld dat in de administratieve beroepsprocedure noch in de procedure bij de [RvVb] enig element werd aangebracht op basis waarvan aan de geloofwaardigheid van de aanvrager zou getwijfeld moeten worden dan wel

waarom de aanvrager hieraan geen gevolg zou kunnen geven, zodat er alleszins op dit vlak geen verscherpte toets van toepassing kan zijn en de [RvVb] een foutieve toepassing van het motiveringsbeginsel maakt".

Ten derde is de door de bv Verhelst Vastgoed afgelegde verklaring "geen vrijblijvende verklaring. [De bv Verhelst Vastgoed] zou immers een misdrijf begaan overeenkomstig artikel 6.2.1 VCRO, mocht in voorkomend geval zonder verkaveling tot een overdracht worden overgegaan vooraleer de appartementen zouden zijn voltooid (winddicht). De strafrechtelijke aansprakelijkheid van [de bv Verhelst Vastgoed] zou hierdoor in het gedrang komen. Daarenboven zou geen enkele notaris een akte verlijden op gevaar van eigen aansprakelijkheid. […] Met dit verweer van [de bv Verhelst Vastgoed] wordt door de [RvVb] geen rekening gehouden. In het bestreden arrest bevinden zich geen motieven waarin dit verweer wordt tegengesproken noch weerlegd en het arrest is aldus niet met redenen omkleed".

12. Van Staeyen en cons. voeren aan dat het eerste middelonderdeel onontvankelijk is in zoverre een schending wordt aangevoerd van artikel 6.2.1 VCRO en van de artikelen 577-2, § 9, en 577-3 van het oud Burgerlijk Wetboek "nu deze bepalingen niet door [de bv Verhelst Vastgoed] in het kader van haar verweer voor de bodemrechter werden opgeworpen en [zij] niet aantoont dat zij in de onmogelijkheid was om zulks te doen. Zij kan de schending van voormelde artikelen niet voor het eerst in graad van administratieve cassatie opwerpen".

Verder werpen zij op dat de bv Verhelst Vastgoed de Raad van State "(impliciet) uitnodigt om opnieuw in de beoordeling van de zaak zelf te treden". Met haar argumentatie nodigt zij de Raad van State namelijk uit om te toetsen of het project voldoet aan de noodzakelijke voorwaarden opdat er sprake zou zijn van een verkavelingsproject. De vraag naar de al of niet aanwezigheid van een (residentieel) verkavelingsproject behelst een feitenkwestie die geval per geval beoordeeld moet worden. Als cassatierechter is de Raad van State daartoe onbevoegd.

Van Staeyen en cons. voeren aan dat ook het tweede middelonderdeel een uitnodiging inhoudt tot het overdoen van een feitelijke beoordeling van de zaak, waartoe de Raad van State als cassatierechter niet bevoegd is. Daarnaast werpen zij op dat de aangevoerde schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en van het motiveringsbeginsel niet tot cassatie kan leiden. De bv Verhelst Vastgoed betwist immers niet dat de verkavelingsvergunningsplicht van openbare orde is noch dat de noodzaak van een voorafgaandelijke verkavelingsvergunning reeds tijdens de administratieve procedure, meer bepaald in het administratief beroepschrift van de verzoekende partijen, aan bod is gekomen. Bijgevolg rust op de verwerende partij een verscherpte zorgvuldigheids- en motiveringsplicht. Dit oordeel wordt niet betwist zodat de vaststelling van de RvVb overeind blijft.

Beoordeling

13. Uit de behandeling van de ontvankelijkheid van het cassatieberoep volgt dat de Raad van State naar aanleiding van het cassatieberoep tegen het bestreden arrest ter beantwoording van het middel van de bv Verhelst Vastgoed enkel kan nagaan of de RvVb wettig heeft kunnen besluiten na “een eerste voorlopig onderzoek” dat het aangevoerde middel “ernstig” is omdat de deputatie “op het eerste gezicht” geen zorgvuldig onderzoek heeft gevoerd naar de concrete omstandigheden zodat zij niet met kennis van zaken de noodzaak van een voorafgaande verkavelingsvergunning heeft kunnen beoordelen.

Concreet heeft de RvVb in het kader van voormeld onderzoek onaantastbaar vastgesteld dat de “vraag naar de noodzaak van een voorafgaandelijke verkavelingsvergunning […] tijdens de administratieve procedure […] aan bod [is] gekomen” en dat het antwoord in de bestreden vergunningsbeslissing van de deputatie een “summiere en nietszeggende” beoordeling is “die bovendien grotendeels gebaseerd is op een vrijblijvende verklaring van” de bv Verhelst Vastgoed. Hieruit heeft de RvVb geconcludeerd dat de bestreden vergunningsbeslissing “op het eerste gezicht” niet voldoet aan de verscherpte vereisten van de zorgvuldigheids- en motiveringsplicht.

14. In zoverre de bv Verhelst Vastgoed aanvoert in

- het eerste middelonderdeel dat in het bestreden arrest "[t]en onrechte wordt […] gesteld dat uit de bij de aanvraag gevoegde plannen zou blijken dat het perceel verdeeld wordt in een linker- en rechtergedeelte, waarop telkens een meergezinswoning wordt opgericht", dat zij het "standpunt" in het bestreden arrest "dat het feit dat beide volumes met elkaar verbonden worden door een ondergrondse garage, niet volstaat om te besluiten dat er geen verkavelingsplicht geldt", dat het oordeel van de RvVb "dat er niet kan gesteld worden dat er geen sprake is van een afsplitsing van kavels niettegenstaande omwille van de parking die de meergezinswoningen ondergronds met elkaar verbindt" in strijd is met artikel 40 DBRC, en in

- het tweede middelonderdeel dat de "beoordeling door de Deputatie […] geenszins summier en nietszeggend" is, in de voorafgaande procedures geen elementen werden aangebracht "op basis waarvan aan [haar] geloofwaardigheid [...] zou getwijfeld moeten worden" en haar verklaring "absoluut geen vrijblijvende verklaring" is,

nodigt zij de Raad van State uit tot het overdoen in tweede instantie van de feitelijke beoordeling door de RvVb.

15. Luidens artikel 14, § 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, treedt de Raad van State nochtans "niet in de beoordeling van de zaken zelf". De Raad van State kan enkel nagaan of het bestreden arrest overeenkomstig de wet is uitgesproken.

Het eerste en tweede middelonderdeel is in zoverre niet ontvankelijk.

16. De bij artikel 149 van de Grondwet en artikel 32 DBRC opgelegde verplichting aan de RvVb 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 redenen uiteenzet -al waren ze verkeerd of onwettig- die hem ertoe brengen zijn beslissing

te nemen. Bij de beoordeling of artikel 149 van de Grondwet werd nageleefd, is bijgevolg niet de vraag aan de orde of in de beslissing een verkeerde beoordeling van de feitelijke gegevens is uitgedrukt. Het gaat er dan ook niet om of de motivering omstandig of juist is. Alleen een gemis aan motivering of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven, maken een schending uit van artikel 149 van de Grondwet en artikel 32 DBRC. Wanneer de motivering een verkeerde gevolgtrekking in rechte maakt, kan dit een schending van de wet uitmaken, maar is er nog geen sprake van een motiveringsgebrek. De rechterlijke motiveringsverplichting houdt niet in dat de RvVb moet antwoorden op elk argument dat tot staving of weerlegging van een middel is aangevoerd, maar dat geen afzonderlijk middel of afzonderlijke weerlegging vormt.

17. Het eerste middelonderdeel, in zoverre ontvankelijk, dat stelt dat het bestreden arrest “niet met rechtmatige redenen [is] omkleed”, gaat uit van een andere rechtsopvatting en kan derhalve niet tot cassatie leiden.

18. De RvVb oordeelt niet, zoals de bv Verhelst Vastgoed aanvoert, “dat de kennis over de chronologie tussen het oprichten en het vervreemden van de kavels niet afdoende zou zijn” om te oordelen dat er een verkavelingsverplichting geldt, maar wel dat de deputatie op het eerste gezicht geen zorgvuldig onderzoek heeft gevoerd naar de concrete omstandigheden waardoor zij “niet met kennis van zaken de noodzaak van een voorafgaande verkavelingsvergunning heeft kunnen beoordelen”.

Het tweede middelonderdeel, in zoverre ontvankelijk, dat stelt dat de motieven van het bestreden arrest tegenstrijdig zijn, mist derhalve feitelijke grondslag.

19. Het bestreden arrest overweegt onder meer:

> “Uit de bestreden beslissing blijkt dat de [deputatie] de chronologie van oprichting en vervreemding aanneemt, louter op basis van de (schriftelijke) verklaring van [de bv Verhelst Vastgoed] op de hoorzitting dat het ‘de bedoeling is dat […] de bouw [of andere overdrachtsvorm] van de meergezinswoningen alleszins een verkoop […] voorafgaat’.

> Het aanvraagdossier zelf bevat geen enkele informatie met betrekking tot het al dan niet bestaan van de intentie om ten minste één van de kavels te verkopen, voor meer dan negen jaar te verhuren, om er een recht van erfpacht of opstal op te vestigen of om één van deze overdrachtsvormen aan te bieden. De problematiek komt zelfs helemaal niet aan bod tot op het moment van de hoorzitting, waar er uit de verklaring van [de bv Verhelst Vastgoed] slechts een 'bedoeling' blijkt om de gebouwen eerst op te richten en dan pas te vervreemden. Het administratief dossier bevat geen bijkomende gegevens of stukken die deze bedoeling staven of waarborgen. Nochtans is de chronologie tussen het oprichten en het vervreemden van de kavels essentieel om te beoordelen of er al dan niet sprake is van een verkavelingsvergunningsplicht. Van een zorgvuldige overheid mag dan ook worden verwacht dat ze dit element op nauwkeurige wijze onderzoekt en beoordeelt".

20. In zoverre de bv Verhelst Vastgoed ter weerlegging van het middel van Van Staeyen en cons. voor de RvVb op haar strafrechtelijke aansprakelijkheid en die van de notaris heeft gewezen, is dit geen afzonderlijke weerlegging waarop de RvVb bij het beoordelen van de schriftelijke verklaring van de bv Verhelst Vastgoed afzonderlijk diende te antwoorden.

21. Het middel wordt verworpen.

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 te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig april tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Elisabeth Impens	**Carlo Adams**