

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.158 van 2 december 2022
in de zaak A. 234.869/VII-41.231**

In zake : Philippe JACOB
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Gregory Verhelst
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Bouwmeestersstraat 11
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE VLAAMS-BRABANT

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 26 oktober 2021, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2122-0050 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 16 september 2021 in de zaak 2021-RvVb-0055-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 17 maart 2022.

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

Eerste auditeur An Van den broeck heeft op 17 juni 2022 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 20 oktober 2022.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Gregory Verhelst, die verschijnt voor verzoeker, is 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 nr. RvVb-A-1920-0564 van 18 februari 2020 vernietigt de RvVb de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant (hierna: deputatie) van 12 juli 2018 waarbij aan de belanghebbende “de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het verbouwen van een eengezinswoning”.

4. De deputatie verleent op 2 juli 2020 de stedenbouwkundige vergunning opnieuw aan de belanghebbende.

5. Het bestreden arrest vernietigt op vordering van Philippe Jacob de laatstvermelde vergunningsbeslissing, na verwerping van het eerste middel en de gegrondverklaring van het tweede middel.

IV. Onderzoek van het middel

Standpunt Philippe Jacob

6. Philippe Jacob voert de schending aan van artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, a), van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, c), VCRO *iuncto* artikel 4.3.1, § 1, derde en vierde lid, VCRO, artikel 0.4 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP ‘Sterrebeek’ goedgekeurd bij besluit van de gemeenteraad van Zaventem van 23 september 2019 (hierna: RUP), het RUP in samenhang met de verkavelingsvergunning van 5 september 1974, het besluit van de gemeenteraad van Zaventem van 23 september 2019 en de bewijskracht van voormeld gemeenteraadsbesluit.

Het middel is gericht tegen de verwerping door de RvVb van het eerste door Philippe Jacob aangevoerde middel.

In een eerste onderdeel zet hij uiteen dat het bestreden arrest een lezing geeft van artikel 0.4 van de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP “die met die bepaling niet verenigbaar is”. De stellers van het RUP maakten de uitdrukkelijke en gemotiveerde keuze om de inhoud van bestaande en nog niet-vervallen verkavelingsvergunningen te hernemen en daaraan, krachtens het RUP zelf, alsnog verordenende waarde toe te kennen. Die keuze werd uitdrukkelijk verantwoord bij de toelichting omtrent de reikwijdte en het detailleringsniveau van het RUP. Hij betoogt dat het RUP werd vastgesteld door de gemeenteraad van Zaventem bij besluit van 23 september 2019 en dat het decreet van 8 december 2017 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving’ (de zgn. Codextrein) reeds geruime tijd

in voege was getreden bij aanvang van de opmaakprocedure van het RUP, en *a fortiori* op het ogenblik dat voormeld RUP met inbegrip van de toelichtingsnota werd goedgekeurd door de gemeenteraad van Zaventem. Aangezien artikel 0.4 van de stedenbouwkundige voorschriften in duidelijke en niet mis te verstane bewoordingen bepaalt dat handelingen door het RUP enkel toelaatbaar zijn “voor zover ze niet strijdig zijn met een, op het moment van inwerkingtreding van voorliggend RUP geldende, niet middels voorliggend RUP af te schaffen, goedgekeurde en niet vervallen verkaveling” en de stellers van het RUP dus de verordenende kracht bevestigd hebben van de ‘goedgekeurde en niet vervallen verkavelingen’ die volgens het RUP niet afgeschaft worden, behoeft dit voorschrift geen interpretatie maar toepassing.

Het bestreden arrest verwijst volgens Philippe Jacob ten onrechte en in strijd met de tekst van het reglement naar de decretale regeling inzake de 15 jaar oude verkavelingsvergunningen en voegt aldus voorwaarden toe aan de tekst van het reglement, die immers zelf geen uitzondering voorziet op de bindende kracht die artikel 0.4 van de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP geeft aan bestaande verkavelingsvergunningen. De duidelijke tekst heeft tot doel om verkavelingsvergunningen die op datum van de aanvraag de leeftijdsdrempel van 15 jaar gepasseerd zijn, bindend op te leggen. Op zich verhindert het voorgaande niet dat van artikel 0.4 van de stedenbouwkundige voorschriften afgeweken zou kunnen worden indien voldaan is aan de voorwaarden voor de afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften van een RUP, bv. op grond van artikel 4.4.1, § 1, VCRO, maar de RvVb laat (impliciet) toe dat de deputatie afwijkt van een stedenbouwkundig voorschrift van een zeer recent RUP onder verwijzing naar een decretale regeling die dergelijke afwijking manifest niet toelaat, nu zij slechts afwijkingen van bepaalde ‘oudere’ verkavelingen toelaat. Voor zover die bepaling enige interpretatie zou behoeven, moet artikel 0.4 van de stedenbouwkundige voorschriften in overeenstemming met de bedoeling van de opstellers van het RUP worden uitgelegd. Aangezien de Codextrein reeds in voege was getreden op het ogenblik dat het RUP werd opgemaakt en vastgesteld, is er geen enkele reden om aan te nemen dat de stellers

van het RUP “impliciet” een uitzondering wilden voorzien voor “oudere” verkavelingsvergunningen, in lijn met de door artikel 58 van de Codextrein reeds in 2017 gewijzigde bepalingen van de VCRO. *A contrario* zou men eerder moeten aannemen dat de stellers van het RUP aan artikel 0.4 de draagwijdte wilden geven die duidelijk uit die bepaling en uit de toelichting blijkt, namelijk het verschaffen van bindende kracht aan bestaande verkavelingsvergunningen, ook indien het “oudere” vergunningen betreft (voor zover ze natuurlijk niet opgeheven werden door het RUP zelf). Philippe Jacob besluit hieruit dat de vergunningsaanvraag moet getoetst worden aan de verkavelingsvoorschriften van de verkaveling van 5 september 1974 en dit op grond van artikel 0.4 en argumenteert dat de litigieuze vergunningsaanvraag niet in overeenstemming is met deze verkavelingsvergunning. Een onverenigbaarheid met de verkavelingsvergunning van 5 september 1974 brengt noodzakelijk met zich mee dat ook artikel 0.4 van het RUP wordt geschonden. Het bestreden arrest weigert ten onrechte toepassing te verlenen aan artikel 0.4 van de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP en schendt zodoende de verordenende kracht van dit reglement en meteen ook artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, a), VCRO.

In een tweede onderdeel betoogt Philippe Jacob dat de RvVb voorbijgaat aan het besluit van de gemeenteraad van Zaventem van 23 september 2019 en de bewijskracht van dit gemeenteraadsbesluit miskent, door te stellen dat geen enkele partij een gemeenteraadsbesluit zou bijbrengen waaruit de toepassing blijkt van artikel 4.3.1, § 1, derde lid, VCRO. Dergelijk besluit werd wel degelijk voorgelegd, namelijk in de vorm van het besluit van de gemeenteraad van Zaventem van 23 september 2019 houdende goedkeuring van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP ‘Sterrebeek’, inzonderheid van artikel 0.4 van deze voorschriften. Uit de toelichting ervan blijkt wel dat de gemeenteraad van Zaventem de bedoeling had om te bepalen dat de verkavelingsvoorschriften van deze “oudere” verkavelingsvergunningen binnen het plangebied behouden zouden blijven als weigeringsgrond, voor zover van die verkavelingsvoorschriften niet op geldige wijze is afgeweken. Het bestreden arrest miskent aldus de bewijskracht van het besluit van de gemeenteraad van Zaventem

van 23 september 2019 hetgeen moet leiden tot de vernietiging van het bestreden arrest, zeker nu de RvVb mede op grond van die vaststelling heeft geoordeeld dat het niet opportuun zou zijn om toepassing te maken van artikel 37, § 2, van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (hierna: DBRC). Het gegeven dat artikel 4.3.1, § 1, derde lid, VCRO bepaalt dat de gemeenteraadsbeslissing houdende handhaving van “oudere” verkavelingsvergunningen slechts in werking zou treden veertien dagen na de bekendmaking van het besluit in het Belgisch Staatsblad, en dat die bepaling vervolgens slechts van toepassing zou zijn op vergunningsaanvragen die worden ingediend vanaf de inwerkingtreding ervan, doet geen afbreuk aan hetgeen voorafgaat omdat het bestreden arrest op deze voorwaarde niet is ingegaan. Philippe Jacob wijst er op dat de vergunningsaanvraag weliswaar werd ingediend op 6 november 2017, maar dat de behandeling van het dossier werd heropend na de kennisgeving van het eerste vernietigingsarrest van de RvVb van 18 februari 2020 en dat het dossier vervolgens ook ingrijpend werd bijgestuurd in het licht van het inmiddels in werking getreden RUP ‘Sterrebeek’, zodat voor de toepassing van artikel 4.3.1, § 1, derde lid, VCRO de datum van heropening van de behandeling van de vergunningsaanvraag na het vernietigingsarrest van 18 februari 2020 geldt als datum van indiening van de vergunningsaanvraag. Bovendien heeft de RvVb in het bestreden arrest vastgesteld dat de aanvraag op essentiële punten bijgestuurd werd, in die mate dat zelfs gesproken moet worden van een nieuwe vergunningsaanvraag. Het vergunnen van een op fundamentele punten herwerkte vergunningsaanvraag komt neer op een miskennis van de bevoegdheid van de in eerste aanleg bevoegde vergunningverlenende overheid, hetgeen een niet remedieerbaar wettigheidsgebrek betreft. Aangezien de deputatie in het kader van de heroverweging na het bestreden vernietigingsarrest onmogelijk tot een wettige vergunningsbeslissing zou kunnen komen, zou alsnog een nieuwe vergunningsaanvraag ingediend moeten worden, waarop het besluit van de gemeenteraad van Zaventem van 23 september 2019 dan hoe dan ook uitwerking zou moeten krijgen conform het bepaalde in artikel 4.3.1, § 1, derde lid, VCRO. Jacob besluit dat de RvVb voorbijgegaan is aan het besluit van de gemeenteraad

van Zaventem van 23 september 2019, hetgeen er eveneens toe geleid heeft dat hij het verzoek tot toepassing van artikel 37, § 2, DBRC “in de huidige stand van het dossier” heeft verworpen, aangezien, aldus het bestreden arrest, “niet zonder meer” zou kunnen worden vastgesteld dat de deputatie over een gebonden bevoegdheid zou beschikken.

Beoordeling

7. Het middel dat de schending aanvoert van “artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, c) VCRO *iuncto* artikel 4.3.1, § 1, derde en vierde lid, VCRO” geeft niet aan op welke wijze het bestreden arrest deze samen te lezen decretale bepalingen schendt.

Het middel dat aanvoert dat het bestreden arrest voorbijgaat aan het besluit van de gemeenteraad van Zaventem van 23 september 2019 is dermate onnauwkeurig dat niet kan worden onderscheiden waarin de onwettigheid zou bestaan.

Het middel is in zoverre niet ontvankelijk.

8. Het middel gaat terug op de verwerping door de RvVb van het eerste onderdeel van het eerste middel van Philippe Jacob.

Het bestreden arrest overweegt:

- de voorschriften van een verkavelingsvergunning die *in casu* ouder is dan vijftien jaar, verliezen hun rechtskracht als weigeringsgrond, maar kunnen nog steeds als grondslag dienen voor de afgifte van een vergunning die daarmee in overeenstemming is;
- het is niet betwist dat het perceel waarop de bestreden vergunningsbeslissing betrekking heeft, is gelegen in een vergunde niet-vervallen verkaveling en dat de aanvraag afwijkt van de verkavelingsvoorschriften met betrekking tot de

dakhelling, de maximale hoogte, het hellingspercentage van de garage-oprit, het materiaalgebruik en de maximale bevloering in de tuin;

- de deputatie stelt vast dat de aanvraag afwijkt van de verkavelingsvoorschriften en oordeelt dat ze geen rekening meer moet houden met die verkavelingsvoorschriften omdat de verkaveling ouder is dan 15 jaar;
- uit artikel 0.4 van het RUP volgt dat de handelingen die volgens de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP toegelaten zijn niet strijdig mogen zijn met een geldende goedgekeurde en niet-vervallen verkaveling;
- uit de toelichtingsnota bij het RUP blijkt dat de verkaveling niet werd afgeschaft door het RUP zodat de voorschriften van deze verkaveling nog van toepassing blijven in het plangebied van het RUP;
- door de partijen wordt geen gemeenteraadsbeslissing voorgelegd waarin geoordeeld werd dat de verkavelingsvergunning een weigeringsmotief moet blijven uitmaken, ook al is de verkaveling meer dan 15 jaar oud, zodat artikel 4.3.1, § 1, vierde lid, VCRO, in de versie toepasselijk sedert 29 juni 2019, geen toepassing vindt en de deputatie terecht heeft vastgesteld dat deze verkavelingsvergunning ouder is dan 15 jaar en niet langer een weigeringsgrond uitmaakt voor de vergunningsaanvraag.

9. Artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, VCRO, zoals vervangen bij artikel 58, 1°, van het decreet van 8 december 2017 ‘houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving’ bepaalt dat een vergunning wordt geweigerd:

“1° als het aangevraagde onverenigbaar is met:

- a) stedenbouwkundige voorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken;
- b) verkavelingsvoorschriften inzake wegenis en openbaar groen;
- c) andere verkavelingsvoorschriften dan deze die vermeld zijn onder b), voor zover de verkaveling niet ouder is dan vijftien jaar op het ogenblik van de indiening van de vergunningsaanvraag, en voor zover van die verkavelingsvoorschriften niet op geldige wijze is afgeweken;
- d) een goede ruimtelijke ordening”.

Uit deze bepaling volgt dat verkavelingsvoorschriften van verkavelingen die op het ogenblik van de indiening van de vergunningsaanvraag ouder zijn dan vijftien jaar weliswaar niet uit het rechtsverkeer verdwijnen, maar toch niet langer een weigeringsgrond vormen voor de aangevraagde vergunning behoudens wanneer het gaat om voorschriften inzake wegenis en openbaar groen. Deze bepaling voorziet aldus in voorkomend geval in een opheffing van een weigeringsgrond voor een vergunning en kan eveneens gekwalificeerd worden als een modulering van de verordenende kracht van verkavelingsvoorschriften die voortvloeit uit decretale bepalingen. Een vergunningsaanvraag die niet in overeenstemming is met verkavelingsvoorschriften die op grond van deze bepaling niet als weigeringsgrond gelden, dient nog steeds te worden getoetst aan andere stedenbouwkundige voorschriften, waaronder de reglementaire voorschriften vervat in ruimtelijke uitvoeringsplannen, plannen van aanleg en stedenbouwkundige verordeningen, en aan de goede ruimtelijke ordening (GwH 16 september 2021, nr. 115/2021).

10. Het stedenbouwkundig voorschrift 0.4 van de algemene bepalingen van het gemeentelijk RUP ‘Sterrebeek’ bepaalt:

“0.4 Geldende goedgekeurde niet vervallen verkavelingen
Handelingen volgens de voorschriften van dit RUP zijn toegelaten voor zover ze niet strijdig zijn met een, op het moment van inwerkingtreding van voorliggend RUP geldende, niet middels voorliggend RUP af te schaffen, goedgekeurde en niet vervallen verkaveling”.

De niet verordenende toelichting bij deze bepaling luidt:

“Middels het RUP worden enkel de (delen van de) goedgekeurde niet vervallen verkavelingen, gelegen binnen de afbakening ‘meergezinswoningen’ volgens de geldende gemeentelijke verordening meergezinswoningen Zaventem (goedgekeurd 25/09/2017) afgeschaft. De (delen van de) goedgekeurde niet vervallen verkavelingen, gelegen buiten de afbakening ‘meergezinswoningen’ worden niet afgeschaft. De verkavelingsvoorschriften zijn nog van toepassing”.

Uit dit stedenbouwkundig voorschrift 0.4 van het RUP volgt dat de voor de vergunningsaanvraag geldende verkavelingsvergunning niet werd afgeschaft door het RUP en dat de aangevraagde handelingen enkel toegelaten zijn voor zover ze niet strijdig zijn met laatstvermelde verkavelingsvergunning.

Het middelonderdeel dat er van uitgaat dat het RUP met het aangehaalde stedenbouwkundig voorschrift “de inhoud van bestaande en nog niet-vervallen verkavelingsvergunningen” herneemt “en daaraan, krachtens het RUP zelf, alsnog verordenende waarde” toekent, faalt naar recht.

11. Het aangehaalde artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, c) VCRO primeert op het aangehaalde stedenbouwkundig voorschrift 0.4 van het RUP en brengt aldus mee dat de voor de afwijkende vergunningsaanvraag geldende verkavelingsvoorschriften andere dan deze inzake wegenis en openbaar groen, geen weigeringsgrond kunnen vormen voor de afwijkende vergunningsaanvraag.

Het middelonderdeel dat aanvoert dat het bestreden arrest “voorwaarden toe[voegt] aan de tekst van het reglement”, mist feitelijke grondslag.

12. Het middelonderdeel dat de schending aanvoert van het stedenbouwkundig voorschrift 0.4 van het RUP al dan niet samengelezen met de verkavelingsvergunning van 5 september 1974, en artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, a), VCRO wordt verworpen.

13. De bewijskracht van een akte bestaat in de vereiste eerbiediging van hetgeen daarin schriftelijk is vastgelegd. De RvVb miskent de bewijskracht van een akte indien hij aan een geschrift, waarnaar hij uitdrukkelijk verwijst, een verklaring toeschrijft die dit geschrift niet bevat dan wel ontkent dat dit geschrift een verklaring bevat die er wel in voorkomt.

Het middelonderdeel dat aanvoert dat uit de toelichting van het gemeenteraadsbesluit van 23 september 2019 blijkt dat de gemeenteraad van

Zaventem “de bedoeling had om te bepalen dat de verkavelingsvoorschriften van deze ‘oudere’ verkavelingsvergunningen binnen het plangebied behouden zouden blijven als weigeringsgrond, voor zover van die verkavelingsvoorschriften niet op geldige wijze is afgeweken”, is bij gebrek aan precisering niet ontvankelijk. Het middelonderdeel laat na te verduidelijken welke verklaring het bestreden arrest aan voormelde toelichting van het gemeenteraadsbesluit toeschrijft die dit geschrift niet bevat dan wel dat het bestreden arrest ontkent dat dit geschrift een verklaring bevat die er wel in voorkomt.

14. Het 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 twee december 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