

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 258.289 van 21 december 2023
in de zaak A. 237.029/VII-41.637**

In zake : Felix WILLEMS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Martin Denys
 kantoor houdend te 1560 Hoeilaart
 de Quirinilaan 2
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE VLAAMS-BRABANT

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 11 augustus 2022, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2122-0930 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 7 juli 2022 in de zaak 2021-RvVb-0915-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 15 september 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 3 januari 2023 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’ (hierna: cassatieprocedurebesluit).

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 23 november 2023.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat John Toury, die *loco* advocaat Martin Denys 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. Verzoeker is eigenaar van een terrein aan de Peerstraat te Diest, dat volgens het toepasselijke gewestplan gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. Op 21 november 2008 wordt proces-verbaal opgemaakt voor de vervanging op dit terrein van een oude houten chalet door een nieuwe houten woning, zonder stedenbouwkundige vergunning.

Op 22 juni 2020 vraagt verzoeker een omgevingsvergunning aan voor de regularisatie van het herbouwen van een bestaande, zonevreemde vakantiewoning. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Diest weigert de vergunning. Tegen die weigeringsbeslissing tekent verzoeker bestuurlijk beroep aan. Met een besluit van 29 april 2021 verklaart de verwerende partij het beroep ongegrond, en weigert zij de omgevingsvergunning.

4. Het bestreden arrest verwerpt de drie middelen en bijgevolg het beroep van verzoeker tot vernietiging van voormelde beslissing.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

5. Verzoeker voert de schending aan van “het gewestplan en de artikelen 5 en 15 van KB van 28 december 1972; van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (bindend gedeelte) goedgekeurd door de Deputatie op 12 maart 2009 en art. 159 G.W.” Verzoeker zet uiteen:

“Beroep[er] heeft een bestaande woning gekocht die werd opgericht voor het gewestplan. Deze woning en de onmiddellijke omgeving hebben sinds tientallen jaren nooit een agrarische bestemming gehad. Bovendien wordt hier verwezen naar de artikelen 5 en 15 van het K.B. van 28 december 1972. Welnu, art. 5 van dit KB heeft helemaal geen betrekking op agrarische gebieden terwijl artikel 15 helemaal niet de betekenis heeft die de deputatie er in ziet.

[Artikel 15] zegt helemaal niet dat er in dergelijke gebieden niet mag gewoond worden door mensen die geen agrariërs zijn.

De aanvraag tot wederoprichting van een woning brengt het landschap helemaal niet in gevaar.

Deze toestand bestond reeds op het ogenblik waarop het gewestplan werd uitgevaardigd en de Vlaamse Regering heeft nooit initiatieven genomen om de schoonheidswaarde te verbeteren. Bovendien is de gewestplanbestemming achterhaald.”

6. In de “toelichting bij het middel” zet verzoeker in een eerste paragraaf de redenen uiteen op grond waarvan hij meent dat “de gewestplanbestemming achterhaald” is, en waarom “ter beoordeling van de vordering geen rekening [kan] gehouden worden met de voorschriften van het Gewestplan”, en besluit hij dat “de gevorderde herstelmaatregel [...] derhalve manifest onwettig, minstens kennelijk niet nuttig [is], laat staan noodzakelijk om het nagestreefde doel te bereiken gelet op de feitelijke vaststelling dat 1) de

bestemming ‘landschappelijk waardevol agrarisch gebied’ niet realiseerbaar is, minstens volstrekt achterhaald is, en 2) de percelen helemaal niet gelegen zijn binnen het habitatrictlijngebied waarvan de vrijwaring wordt beoogd”.

Vervolgens bekritiseert verzoeker in de tweede paragraaf van de “toelichting bij het middel” de omstandigheid dat het bestreden arrest zijn eerste middel tot nietigverklaring deels niet-ontvankelijk verklaarde omdat de Raad voor Vergunningsbetwistingen hierin gevraagd werd een “niet nader geduide herstellvordering” te beoordelen, terwijl er voor verzoeker “geen onderscheid [bestaat] tussen de argumenten van de herstellvordering en de weigering van de regularisatie”.

In de derde en vierde paragrafen van de “toelichting bij het middel” betwist verzoeker de stelling van het bestreden arrest dat niet kan worden afgeweken van de bindende en verordenende kracht van de gewestplanbestemming, ook niet op grond van feitelijke of historische evoluties in een bestemmingsgebied, en dat ook rekening moet gehouden worden met het feit dat een bestemming evenzeer op de toekomst is gericht. Het bestemmingsvoorschrift “agrarisch gebied” is volgens verzoeker “ter plaatse grof onwettig” zodat het door de deputatie buiten toepassing diende gelaten te worden met toepassing van artikel 159 van de Grondwet.

Beoordeling

7. Luidens artikel 3, § 2, 9°, van het cassatieprocedurebesluit moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de cassatiemiddelen bevatten”. Onder “cassatiemiddel” moet een voldoende duidelijke omschrijving van de door het bestreden arrest geschonden rechtsregel of rechtsbeginsel worden begrepen. Onder “uiteenzetting” van het cassatiemiddel moet worden begrepen de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden uitspraak worden miskend.

In het middel worden de rechtsregels waarvan de schending wordt aangevoerd niet met voldoende precisie vermeld. In zoverre het middel de schending aanvoert van “het gewestplan” en “het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (bindend gedeelte) goedgekeurd door de Deputatie op 12 maart 2009” zonder te verduidelijken over welk gewestplan het gaat, en welke bindende bepalingen van de vermelde plannen zouden zijn geschonden, is het middel onontvankelijk.

Het wordt bovendien niet duidelijk gemaakt hoe het bestreden arrest de regels waarvan de schending wordt aangevoerd, zou hebben miskend. De uiteenzetting van het middel en de tekst van de eerste paragraaf van de “toelichting bij het middel” zijn een letterlijke overname van het eerste middel dat verzoeker formuleerde in het vernietigingsberoep dat werd ingesteld tegen de beslissing van de verwerende partij, en dat door het bestreden arrest werd verworpen. In de tweede, derde en vierde paragrafen van de “toelichting bij het middel” wordt het bestreden arrest wel bekritiseerd, doch zonder dat daarbij duidelijk wordt gemaakt hoe de beoordeling van de Raad voor Vergunningsbetwistingen een schending zou inhouden van een regel waarvan de schending wordt aangevoerd. Als cassatierechter treedt de Raad van State niet in de beoordeling van de zaak zelf. Het middel wordt in werkelijkheid niet gericht tegen het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen maar tegen de beslissing van de deputatie die voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen werd bestreden en/of tegen een herstellvordering die een handhavende overheid tegen verzoeker zou hebben ingesteld, en is dan ook in zijn geheel onontvankelijk.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

8. Verzoeker voert de schending aan van “de artikelen 4.4.10, 4.4.12, 4.4.13, 4.4.14, 4.4.15, 4.4.20 V.C.R.O., de art. 16, 144 en 145 Grondwet, 6 en 13 E.V.R.M., 1 1^e A.P.E.V.R.M., en 15 van het Europees Handvest”,

“doordat de weigering van herbouwen op dezelfde plaats (zelfs zonder voorafgaandelijke omgevingsvergunning) gelijk staat met een vernietiging van de eigendom van beroeper zonder voorafgaandelijke integrale vergoeding en bovendien in strijd is met de artikelen 6 en 13 E.V.R.M. doordat de weigering een kennelijk overdreven sanctie uitmaakt voor de onoplettendheid van de eigenaar die, indien hij vooraf kennis had genomen van Afdeling 2 Basisrechten voor zonevreemde constructies van de V.C.R.O., uiteraard een vergunning zou hebben gevraagd en bekomen.

De investering van meer dan 650.000 BEF wordt also teniet gedaan zonder enige vergoeding en zonder mogelijkheid van rechtsbescherming.

Beroeper laat gelden dat de interpretatie van de artikelen 4.4.12, 4.4.13, 4.4.14 en 4.4.15 naar luid waarvan onder geen enkel beding de afbraakwerken mogen aangevat worden vooraleer de nieuwe vergunning is verleend en in strijd is met de grondwet en het EVRM/EUROPEES HANDVEST.”

Verzoeker vervolgt zijn uiteenzetting met een argumentatie waarin hij (§1) “het eigendomsvernietigend karakter” van de artikelen 4.4.12, 4.4.13, 4.4.14 en 4.4.15 aan de kaak stelt, in de situatie waarbij hij pas na de afbraak van de zonevreemde woning een vergunning heeft aangevraagd voor de heropbouw ervan, en besluit dat de overheid verplicht zou moeten worden hem integraal te vergoeden voor zijn eigendomsverlies, en (§2) de “kennelijke onredelijkheid van de weigering” van de regularisatievergunning aanvoert, en “voor het geval dat de Raad van oordeel is dat de voorafgaandelijke afbraak een beletsel vormt voor de afgifte van de vergunning” vraagt om een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof.

Ten slotte levert verzoeker volgende kritiek:

“STANDPUNT VAN HET BESTREDEN ARREST - DETERMINERENDE MOTIEVEN

De bestreden beslissing stelt eerst en vooral dat beroeper de onwettigheid van alle determinerende motieven moet aantonen en dat bij ontstentenis daarvan de bestreden beslissing haar geldigheid bewaart.

A. OPMERKING

Deze beginselverklaring kan alleen maar eerlijk toegepast worden wanneer men het erover eens is wat het of de determinerende motieven waren.

Hoe men het ook draait of keert, de administratie heeft maar een enkel determinerend motief aangehaald, nl. het feit dat de woning werd afgebroken vooraleer er een vergunning werd bekomen.

Daarbij is te bedenken dat beroeper altijd heeft voorgehouden dat zijn woning niet zonevreemd was omdat het gewestplan terzake helemaal geen landschappelijk waardevol agrarisch gebied kon zijn. In feite gaat het om gewoon landelijk woongebied zoals door de historische evolutie wordt aangetoond en bevestigd wordt door het feit dat ook in de toestand niemand ter plaatse een boerderij kan beginnen.

B DE HERNEMING VAN HET VOORAFGAANDELIJK KARAKTER VAN DE VERGUNNING

In de verdere punten 2 en 4 herneemt de aangevochten beslissing hetzelfde argument in verschillende vormen. Het komt er telkens op neer dat het gaat om de herbouw van een zonevreemde woning die eerst werd afgebroken vooraleer een vergunning werd bekomen.

Het valt op dat de bestreden beslissing met geen woord rept over het onevenredig karakter van de weigering tot wederoprichten en de manifeste miskennis van de Grondwet, het E.V.R.M., het eerste aanvullend protocol op het E.V.R.M. en art.15 van het Europees Handvest.

Al deze argumenten worden weggewuifd met de bedenking dat de schending van de aangehaalde beginselen niet tot de onwettigheid van de bestreden beslissing kan leiden. De Raad zou hierover trouwens geen rechtsmacht hebben.

Deze gedachten worden afgerond met de idee dat een schending van het redelijkheidsbeginsel niet kan worden aangekomen tegen de verordenende bepaling en van het gewestplan.

Hiermee is men terug naar af...

C DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Het aangevochten arrest stelt ook dat beroeper nalaat kritiek te leveren op een ander domein, nl. dat in ieder geval de heroprichting in strijd is met de goede ruimtelijke ordening.

Daartoe beroept het arrest zich op het standpunt van de Deputatie dat de ruimtelijke ordening in gevaar wordt gebracht :

- Omdat het goed geleden is in de nabije omgeving van een natuureservaat.
- Van het Vlaams Ecologisch Netwerk.
- Van een habitatrichtlijn gebied.
- En in een beekvallei, beschreven in een biologische waarderingskaart.

Het klakkeloos overnemen van het standpunt van de Deputatie, zonder verificatie van de technische nota van planoloog De Lannoy is totaal in strijd met het recht op een eerlijk proces.

Beroeper heeft er reeds op gewezen dat de bestreden beslissing geen enkele aandacht heeft gewijd aan het feitenrelaas en de planologische studie van de heer De Lannoy.

Daarom wordt hierna een overzicht gegeven van de meest opvallende vaststellingen die het standpunt van de Deputatie en van het bestreden besluit weerleggen.

Beroeper verwijst naar de stedenbouwkundige nota van de heer De Lannoy (stuk 4)

- De eigendom ligt niet in een habitatrichtlijngebied (blz 8 onderaan en bijlage 15).

- De eigendom ligt niet in het Vlaams Ecologisch netwerk, noch in Grote Eenheden Natuur, noch in Grote Eenheden Natuur in ontwikkeling (bijlage 13).
- Het bebouwde deel en de vijver is niet opgenomen in de Boskartering & speelzones (bijlage 14).
- De herstellvordering vermeldt volkomen ten onrechte dat het goed zich bevindt in het habitat richtlijngebied.
- De herstellvordering vermeldt volkomen ten onrechte dat er voorheen een oude vervallen illegale woning stond (bijlage 2 van stuk 4).
- Het is volkomen onjuist dat de constructies vrij geïsoleerd zijn en zich in een ecologisch en biologisch waardevol gebied bevinden dat zo goed als gevrijwaard is gebleven van enige vorm van de bebouwing (bijlage 2 van stuk 4).

De inplanting is gelegen vlak bij een groot natuurgebied en zou ernstige visuele hinder veroorzaken in de omgeving.

De constructies die in de nabijheid opgetrokken zijn kan men omschrijven als constructies die niet kunnen dienen als verblijfplaats, maar slechts als schuil- of bergplaats (bijlage 2 van stuk 4).

Al deze elementen die ingeroepen worden om de goede ruimtelijke ordening te benadrukken worden formeel tegengesproken door de bijlagen van de planologische studie van de heer De Lannoy, meer bepaald :

o Bijlage 3A : geen ruimtelijk kwetsbaar gebied, geen habitatrichtlijngebied.
o Bijlage 3B : het natuurgebied ligt aan de overzijde van de weg N725. Dat natuurgebied is volgebouwd met woningen !

- De Ferrariskaart toont aan dat het gebied nooit agrarisch is geweest (bijlage 10 van stuk 4).
- Idem topografische kaart (bijlage 11 van stuk 4) .
- Biologische waarderingskaart, minder waardevol en waardevol (bijlagen 12, 13, 14, 15, 16 en 17 van stuk 4).

DE KENNELIJKE ONREDELIJKHEID

Beroeper heeft gewezen op de manifeste schending van de artikelen 16 G.W., 6 E.V.R.M. en 1 van het eerste aanvullend protocol E.V.R.M en 15 van het Europees Handvest.

Volledigheidshalve wenst beroeper hierna nog de rechtsleer met betrekking tot de mensenrechten in herinnering te brengen : VAN DIJK et Alii, Theory and practice of the European Convention on Human Rights, 5^{de} uitgave, Intersentia, Cambridge - Antwerpen - Portland, 2018, Hoofdstuk 17, p. 851 en volgende.

Wanneer men deze commentaar leest, valt het op dat de betwisting van de sanctie die aan beroeper wordt opgelegd in ieder geval terug te brengen is tot een of andere vorm van rechtsherstel dat door dit artikel wordt gewaarborgd en dit ongeacht of men nu de eerste dan wel de tweede alinea van 1 A.P. artikel toepast.

In ieder geval is het van belang vast te stellen dat het rustig genot van bezit wordt gewaarborgd om het even of er eigendomsberoving is of niet.

Men moet er rekening mee houden dat ook eigendomsbeperkingen die gelijk staan met een onteigening (de zogenaamde quasi-onteygening of 'de facto

onteigening’) onder toepassing vallen van de eerste alinea van art. 1.1^e A.P. (zie VAN DIJK et Alii, op.cit. blz. 867).

Verder vergt de eerbiediging van het artikel een evenredige afweging van de genomen maatregel tot het nagestreefde doel, dit betekent in casu of de vernietiging van de eigendom van beroeper opweegt tegen een nalatigheid die, bij een betere oplettendheid, had kunnen vermeden worden (VAN DIJK et Alii, op. Cit. Blz 868).

Het belang van deze afweging wordt nog eens in de verf gezet door een afzonderlijk hoofdstuk over ‘Proportionality of the measure’ blz 871 e.v.).

De proportionaliteit van de maatregel wordt miskend wanneer er geen vergoeding voorzien is voor de naleving van de maatregel (VAN DIJK et Alii, op.cit. blz 871).

Dit is hier zeker het geval, daargelaten of het nu gaat om een de facto onteigening of beperkende maatregelen met dezelfde werking (zie de verwijzing naar het arrest Allan JACOBSSON v. Sweden, 25 oktober 1989, nr. 10842 op.cit.878).

Men mag niet uit het oog verliezen dat beroeper een aanzienlijke prijs heeft betaald voor de aanschaf van de woning een kwart eeuw geleden en dat het totaal uitgesloten is de grond, na eventuele afbraak, te verkopen omdat er nu eenmaal geen landbouwexploitatie mogelijk is gezien de kleine oppervlakte en de stedenbouwkundige voorschriften die ieder nieuw gebouw onmogelijk maken.

Tot slot moet er op gewezen worden dat het bewust artikel 1 ook positieve verbintenissen meebrengt voor de overheid en dat het recht op ongestoord genot van eigendom ook meebrengt dat de overheid een duidelijk standpunt inneemt met zijn wetgeving en de burger duidelijk maakt hoe hij te werk moet gaan. Op geen enkel ogenblik werd beroeper, bij de aanvang van de werken gewezen op de verplichting een voorafgaandelijke vergunning te bekomen voor de vervanging van zijn gebouw door een identiek gebouw, op dezelfde plaats.

Het bevel tot stopzetting der werken is slechts gegeven nadat het vervangingsgebouw er stond (VAN DIJK et Alii., op.cit. blz 885).

Uiteindelijk moet nog herinnerd worden aan de leer van het Grondwettelijk Hof uitgesproken in het arrest van 9 februari 2017 dat stelt dat een verbeurdverklaring dermate afbreuk kan doen aan de financiële toestand van de persoon aan wie ze is opgelegd dat ze een onevenredige maatregel vormt ten aanzien van het ermee nagestreefde wettige doel waardoor zij een schending meebrengt van het eigendomsrecht (Arrest G.H. nr 12/2017 van 9 februari 2017, rol G210, stuk 19). De vernietiging van een belangrijke investering veroorzaken alleen al omdat er geen voorafgaandelijke vergunning bestond ter vervanging van een bestaande legale woning is kennelijk in strijd met de aangehaalde voorschriften.”

Beoordeling

9. Luidens artikel 3, § 2, 9°, van het cassatieprocedurebesluit moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de cassatiemiddelen bevatten”. Onder “cassatiemiddel” moet een voldoende duidelijke omschrijving van de door het bestreden arrest geschonden rechtsregel of rechtsbeginsel worden begrepen. Onder “uiteenzetting” van het cassatiemiddel moet worden begrepen de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden uitspraak worden miskend.

Het middel maakt niet duidelijk hoe het bestreden arrest de regels waarvan de schending wordt aangevoerd, zou hebben miskend.

De eerste paragrafen van de uiteenzetting van het middel zijn een letterlijke overname van het derde middel dat verzoeker formuleerde in het vernietigingsberoep dat werd ingesteld tegen de beslissing van de verwerende partij, en dat door het bestreden arrest werd verworpen. De kritiek die verzoeker vervolgens formuleert is grotendeels gericht tegen het besluit dat voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen werd bestreden en/of tegen een herstelmaatregel die aan verzoeker werd opgelegd en/of tegen een beslissing om verzoeker geen vergoeding toe te kennen, en niet tegen het bestreden arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, en is in zoverre onontvankelijk.

In zoverre het middel nog gericht wordt tegen het bestreden arrest, vertoont het niet de vereiste nauwkeurigheid die de Raad van State zou toelaten zijn wettigheidstoezicht uit te oefenen. Als cassatierechter treedt de Raad van State niet in de beoordeling van de zaak zelf. Het middel is in zijn geheel onontvankelijk. Er is dan ook geen aanleiding tot het stellen van de voorgestelde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 22 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op eenentwintig december tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams