

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 259.914 van 30 mei 2024
in de zaak A. 237.847/VII-41.786**

In zake : 1. K.P.
 2. A.W.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Els Desair
 kantoor houdend te 2000 Antwerpen
 Lange Klarenstraat 22
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE LIMBURG

Tussenkomende partij :

J.H.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jo Driessen
kantoor houdend te 3700 Tongeren
Sint-Catharinastraat 54
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 5 december 2022, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2223-0170 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen van 27 oktober 2022 in de zaak 2122-RvVb-0184-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van
21 februari 2023.

De verzoekende partijen hebben een toelichtende memorie ingediend.

J.H. heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 9 mei 2023. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft op 19 september 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).

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 2 mei 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Els Desair, die 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. Regelmatigheid van de rechtspleging

3. De verzoekende partijen hebben een “verzoek tot voortzetting van de procedure en repliek auditeursverslag” ingediend waarin zij repliceren op het verslag van de auditeur. Het cassatieprocedurebesluit voorziet niet in de mogelijkheid om na de kennisgeving van het auditoraatsverslag nog een schriftelijke repliek neer te leggen. Wanneer de auditeur concludeert dat het cassatieberoep moet worden verworpen, kan de verzoeker luidens artikel 18 van het cassatieprocedurebesluit vragen dat de procedure wordt voortgezet, bij gebreke waaraan de afstand van het geding kan worden uitgesproken. Het “verzoek tot voortzetting van de procedure en repliek auditeursverslag” van de verzoekende partijen wordt slechts als procedurestuk aanvaard in zoverre hierin de vraag wordt gesteld om de procedure voort te zetten. In zoverre het stuk een schriftelijke voorbereiding vormt van de mondelinge uiteenzetting op de terechtzitting, wordt het beschouwd als een loutere inlichting.

IV. Feiten

4.1. De tussenkomende partij dient bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Voeren een aanvraag in tot het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor de bouw van een woning. Het plan voorziet dat een gedeelte van de woning, alsook de oprit en een parking, worden ingeplant op een perceel dat de tussenkomende partij heeft verworven van de gemeente. Dat perceel maakte voorheen deel uit van een groter stuk grond van de gemeente, dat zonder voorafgaande verkavelingsvergunning werd verdeeld in verschillende loten. Bij de goedkeuring van het verdelingsplan overwoog de gemeenteraad dat de gemeentelijke eigendom in “deze bouwzone enkel in overleg met de achterliggende eigenaars kan worden ontwikkeld aangezien de diepte van de gemeentelijke eigendom veel te kort is en er dus aangesloten dient te worden met de achterliggende eigenaars”.

4.2. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Voeren verleent aan de tussenkomende partij de gevraagde omgevingsvergunning.

De deputatie van de provincieraad van Limburg verklaart het beroep van de verzoekende partijen tegen deze beslissing ongegrond, en verleent de omgevingsvergunning aan de tussenkomen de partij.

4.3. Het bestreden arrest verwerpt het beroep van de verzoekende partijen tot vernietiging van de beslissing van de deputatie.

V. Onderzoek van het cassatiemiddel

Uiteenzetting van het middel

5. De verzoekende partijen voeren de schending aan van de artikelen 4.2.15, § 1, en 4.1.1, 14°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), in de versie die op 1 september 2009 in werking is getreden, en van “de jurisdictionele motiveringsplicht in artikel 149 [van de Grondwet] en artikel 6 [van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens], die vereisen dat jurisdictionele beslissingen antwoorden op de argumenten en het verweer van procespartijen en dat zij de gewezen beslissing motiveren”.

De verzoekende partijen komen op tegen de beslissing van de Raad voor Vergunningsbetwistingen tot verwerping van het eerste middel dat zij hadden aangevoerd tot vernietiging van de beslissing om aan de tussenkomen de partij de omgevingsvergunning te verlenen.

6. Het bestreden arrest heeft dit middel verworpen op grond van volgende overwegingen:

“3.

Artikel 4.2.15, § 1, eerste lid VCRO vereist een voorafgaande vergunning voor het verkavelen van een stuk grond voor woningbouw of voor het opstellen van vaste of verplaatsbare constructies die voor bewoning gebruikt kunnen worden. De vergunning omvat reglementaire voorschriften aangaande de wijze waarop de verkaveling ingericht wordt en de kavels bebouwd kunnen worden, zoals bepaald in artikel 4.2.15, § 2 VCRO. Artikel 4.1.1, 14° VCRO definieert ‘verkavelen’ als ‘een grond vrijwillig verdelen in twee of meer kavels om ten minste één van deze

kavels te verkopen of te verhuren voor méér dan negen jaar, om er een recht van erfpacht of opstal op te vestigen, of om één van deze overdrachtsvormen aan te bieden, zelfs onder opschortende voorwaarde, zulks met het oog op woningbouw of de oprichting van constructies’.

4.

Er bestaat tussen partijen geen betwisting over het feit dat de gemeente Voeren met een verdelingsplan [...] is overgegaan tot de verdeling van onder meer het perceel nummer [...]. Dit perceel werd opgedeeld door voormeld plan in 5 loten. [...]

Dat er voor de verdeling van de loten met het verdelingsplan [...] geen verkavelingsvergunning werd aangevraagd, wordt zowel in de bestreden beslissing als door de partijen erkend.

De verzoekende partijen menen dat de verdeling en verkoop van voornoemde loten [...] door de gemeente Voeren is gebeurd met oog op woningbouw, waardoor een verkavelingsvergunning diende te worden aangevraagd.

Als de in artikel 4.2.15, § 1 VCRO besloten verkavelingsvergunningsplicht ter gelegenheid van de verdeling van het oorspronkelijk perceel nummer [...] effectief geschonden werd, is ook de wettigheid van de bestreden beslissing aangetast.

5.

Zoals reeds werd aangegeven, betreft het voorwerp van de aanvraag het oprichten van een eengezinswoning [...]. Een deel van de geplande woning, alsook de parking en oprit worden daarbij ingeplant op een deel van het perceel [dat overeenstemt] met voormalig lot 5 van het verdelingsplan [...].

[...]

De verzoekende partijen steunen zich voor hun argumentatie dat de verdeling en verkoop van de loten [...] door de gemeente is gebeurd met oog op woningbouw, in essentie op de intentie van de gemeente die zou blijken uit de tekst van de notulen van de gemeenteraad [waarin wordt beslist] tot de verkoop van de met het plan [...] gecreëerde loten:

‘...’

Punt 6. (2) Verkoop gronden [...]

(...)

Gelet op de [...] indeling in te verkopen percelen, zijnde [...]

gelet op het feit dat deze bouwzone enkel in overleg met de achterliggende eigenaars ontwikkeld kan worden aangezien de diepte van de gemeentelijke stukken veel te kort is en er dus aangesloten dient te worden met de achterliggende eigenaars;

gelet op de noodzaak tot het ontwikkelen van bouw kavels in onze gemeente;

...’

Het gegeven dat de loten die werden gecreëerd met het verdelingsplan [...] later werden verkocht ten behoeve van de ontwikkeling van de achtergelegen percelen, zoals uit bovenvermelde notulen blijkt, brengt de verzoekende partijen ten onrechte tot het besluit dat de verdeling en verkoop een voorafgaande verkavelingsvergunning vereiste.

Een essentiële bestaansreden van de verkavelingsvergunning is om de koper van een lot (een hoge mate van) zekerheid van bebouwing volgens de vastgestelde voorschriften te bieden. De verdeling moet dan ook op het ter beschikking stellen van op zichzelf staande, bouwrijpe loten gericht zijn. De koper moet een bebouwbaar lot verwerven zonder dat hij zelf nog stappen moet zetten om het lot bouwrijp te maken. De betrokken verdeling met het plan [...] beantwoordt daar kennelijk niet aan. Dit blijkt tevens ook uitdrukkelijk uit de tekst van de hoger weergegeven notulen, nu de gemeente hierin duidelijk aangeeft dat de gecreëerde loten '(...) enkel in overleg met de achterliggende eigenaars ontwikkeld (...) (kunnen) worden aangezien de diepte van de gemeentelijke stukken veel te kort is (...)'. Het voormalig lot 5 kon dus door de tussenkomende partij niet als een op zichzelf staande bouwkwavel worden aangewend. Dergelijke ontwikkeling als een zelfstandig bouwkwavel was, gelet op de hoger geciteerde overwegingen in de notulen van de gemeenteraad van 27 augustus 2009, klaarblijkelijk ook niet de intentie van de gemeente als verkoper. Een dergelijke verdeling vereiste dan ook geen verkavelingsvergunning. Het valt ook niet in te zien dat een verkavelingsaanvraag met een dergelijk verdelingsplan als grondslag waarbij een aantal loten worden gecreëerd die qua diepte 'te kort' zijn om te ontwikkelen voor woningbouw in deze omgeving, op een rechtmatige wijze had kunnen worden vergund. Dit alles nog los van het gegeven dat het bodemreliëf van de betrokken loten ook geen bebouwing lijkt toe te laten.

De argumentatie van de verzoekende partijen die erop neerkomt dat het zou volstaan dat het perceel later kan worden aangewend voor het realiseren van een beperkt deel van woningbouw, in dit geval een deel van de woning, de oprit en parking, druist dus in tegen de doelstelling van de verkavelingsvergunningsplicht om op zichzelf staande, bouwrijpe loten voor woningbouw tot stand te brengen. Het valt daarbij ook niet in te zien hoe in het kader van dergelijke loten op nuttige wijze reglementaire voorschriften bij een verkavelingsvergunning zouden kunnen worden opgesteld."

7. Volgens de verzoekende partijen miskent de Raad voor Vergunningsbetwistingen met deze beoordeling de draagwijdte van het wettelijk begrip 'verkavelen'. Zij leiden uit de geschonden geachte bepalingen en de parlementaire voorbereiding af dat een verkavelingsvergunning vereist is wanneer grond wordt verdeeld met het oog op de oprichting van constructies die een woonfunctie zullen of kunnen vervullen. De aard van de constructie speelt daarbij volgens de verzoekende partijen geen rol.

De verzoekende partijen voeren aan dat voor de afsplitsing van lot 5 alle toepassingsvoorwaarden van die vergunningsplicht vervuld waren. In de

aangehaalde notulen van de gemeenteraad wordt immers bevestigd dat lot 5 zich bevindt in een “bouwzone” en dat de verdeling tegemoetkomt aan de noodzaak tot het ontwikkelen van “bouwkavels” in de gemeente. Een deel van de aangevraagde woning bevindt zich, samen met de oprit en parking, op dat lot 5.

Volgens de verzoekende partijen hanteert het bestreden arrest ten onrechte het criterium van ‘op zichzelf staande bouwrijpe loten’, wat geen wettelijk criterium zou zijn.

Door in het bestreden arrest aan te nemen dat een essentiële bestaansreden van de verkavelingsvergunning erin bestaat dat de verdeling erop gericht moet zijn op zichzelf staande bouwrijpe loten ter beschikking te stellen, geeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen volgens de verzoekende partijen een excessief enge, en onwettige, interpretatie aan de artikelen 4.2.15, § 1, en 4.1.1, 14°, VCRO. Het bestreden arrest zou immers zelf een niet in de wetgeving voorziene bijkomende voorwaarde hebben toegevoegd aan de verkavelingsvergunningsplicht. Die verplichting zou bestaan van zodra een perceel wordt afgesplitst met het oog op woningbouw, wat in de voorliggende zaak kennelijk het geval zou zijn nu een woning wordt vergund die deels op dat perceel staat. Dat de woning slechts gedeeltelijk wordt gebouwd op het ‘bouwperceel’ zou niet relevant zijn, want die uitzondering op de verkavelingsvergunningsplicht wordt in de wet niet voorzien.

De verzoekende partijen betogen dat het bestreden arrest ook ten onrechte argumenteert dat niet valt in te zien “hoe in het kader van dergelijke loten op nuttige wijze reglementaire voorschriften bij een verkavelingsvergunning zouden kunnen worden opgesteld”. Dit was volgens de verzoekende partijen wel degelijk mogelijk, bijvoorbeeld door het bepalen van minimumafstanden tot aanpalende percelen.

Ten slotte betwisten de verzoekende partijen dat lot 5 louter ter ontsluiting van de achtergelegen woning zou dienen. Het feit dat een deel van de woning zelf gelegen is op lot 5 zou die argumentatie van het bestreden arrest

ondermijnen. Indien de gemeente nooit de intentie zou gehad hebben om de loten te verkopen als zelfstandige bouwkavels, zoals het bestreden arrest argumenteert, had de deputatie de omgevingsvergunning dienen te weigeren op grond van de vaststelling dat een deel van de woning op één van de afgesplitste loten wordt ingeplant zonder dat een voorafgaande verkavelingsvergunning was afgeleverd, en had het bestreden arrest de verleende omgevingsvergunning moeten vernietigen.

Beoordeling

8. 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.

De verzoekende partijen zetten niet uiteen op welke wijze het bestreden arrest artikel 149 van de Grondwet en artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens schendt. Het middel is niet ontvankelijk in zoverre het de schending van die bepalingen aanvoert.

9. Artikel 4.2.15, § 1, VCRO, in de versie die in werking trad op 1 september 2009, luidde als volgt:

“Niemand mag zonder voorafgaande verkavelingsvergunning een stuk grond verkavelen voor woningbouw of voor het opstellen van vaste of verplaatsbare constructies die voor bewoning kunnen worden gebruikt. De verkoop van kavels die het voorwerp uitmaken van een verkoop van woningen op plan valt eveneens onder deze vergunningsplicht. Een verkavelingsvergunning kan worden aangevraagd en verleend voor het verkavelen voor de aanleg en het bebouwen van terreinen voor andere functies.”

Artikel 4.1.1, 14°, VCRO, in de versie die in werking trad op 1 september 2009, definieerde het begrip “verkavelen” als volgt:

“een grond vrijwillig verdelen in twee of meer kavels om ten minste één van deze kavels te verkopen of te verhuren voor méér dan negen jaar, om er een recht van erfpacht of opstal op te vestigen, of om één van deze overdrachtsvormen aan te bieden, zelfs onder opschortende voorwaarde, zulks met het oog op woningbouw of de oprichting van constructies.”

10. De wetgever - en nadien de decreetgever - heeft met het instrument van de verkavelingsvergunning een dubbel doel nagestreefd: enerzijds aan de koper van een kavel de verzekering geven dat die ook daadwerkelijk voor woningbouw in aanmerking komt, en anderzijds stedenbouwkundige voorschriften opleggen die de goede plaatselijke ordening moeten garanderen (*Parl. St.* VI. Parl, 2011-2012, 1494/1, 5). De verkavelingsvergunning strekt aldus ertoe één of meer bouwkavels af te bakenen, waarbij aan de verwerver van een kavel de zekerheid wordt geboden dat hij erop een woning zal kunnen bouwen mits hij de stedenbouwkundige voorschriften van de vergunning naleeft.

De verdeling van grond waarbij kavels worden gecreëerd die niet bedoeld worden voor de oprichting van een volledige woning, beantwoordt niet aan het begrip “verkavelen”, en is niet onderworpen aan de voorafgaande verplichting om hiervoor een verkavelingsvergunning te verkrijgen. De omstandigheid dat op de betrokken kavels kan gebouwd worden, doet hieraan geen afbreuk. De verkavelingsvergunning is maar verplicht wanneer de verdeling gebeurt met het oog op het creëren van één of meer kavels waarop een volledige woning kan worden opgericht.

Het bestreden arrest miskent dan ook niet de draagwijdte van de voormelde artikelen 4.2.15, § 1, en 4.1.1, 14°, VCRO, door te oordelen dat de verdeling slechts vergunningsplichtig is wanneer zij erop gericht is “op zichzelf staande, bouwrijpe loten” beschikbaar te stellen.

Evenmin worden deze bepalingen geschonden door de beoordeling dat de afwezigheid van intentie van de gemeente om de loten na de verdeling te verkopen als zelfstandige bouwkavels, niet verhindert dat, zonder voorafgaande verkavelingsvergunning, een omgevingsvergunning wordt

afgeleverd voor de oprichting van een woning die gedeeltelijk wordt ingeplant op één van de gecreëerde loten.

11. Met deze beoordelingen verantwoordt de Raad voor Vergunningsbetwistingen naar recht zijn beslissing tot verwerping van het middel van de verzoekende partijen waarin werd aangevoerd dat de omgevingsvergunning onwettig is omdat de vergunde woning gedeeltelijk zou worden opgericht op een perceel dat het voorwerp heeft uitgemaakt van een verdeling waarvoor geen verkavelingsvergunning was afgeleverd. De kritiek van de verzoekende partijen op de passage in het bestreden arrest waarin de Raad voor Vergunningsbetwistingen stelt niet in te zien “hoe in het kader van dergelijke loten op nuttige wijze reglementaire voorschriften bij een verkavelingsvergunning zouden kunnen worden opgesteld”, wordt gericht tegen een overtollig motief, en kan aan het voorgaande geen afbreuk doen.

12. In zoverre het ontvankelijk is, is het middel ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt 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 24 euro.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

3. De onterecht betaalde bijdrage ten bedrage van 24 euro dient te worden terugbetaald aan de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op dertig mei tweeduizend vierentwintig,
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