

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

TUSSENARREST

van 29 juli 2020 met nummer RvVb-A-1920-1064
in de zaak met rolnummer 1819-RvVb-0860-A

Verzoekende partijen	1. de heer Geert VAN SIGHEM 2. mevrouw Peggy DE HAESE vertegenwoordigd door advocaat Pieter JONGBLOET met woonplaatskeuze op het kantoor te 3010 Leuven, Oude Diestsesteenweg 13
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN
Tussenkommende partij	het college van burgemeester en schepenen van de stad AALST vertegenwoordigd door advocaat Dirk VAN HEUVEN met woonplaatskeuze op het kantoor te 2600 Antwerpen, Cogels Osylei 61

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 28 juni 2019 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 9 mei 2019.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de heer en mevrouw ROELANDT-VAN DEN MEERSCH (hierna: de aanvragers) tegen de weigeringsbeslissing van de tussenkommende partij van 2 mei 2011, ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de aanvragers een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het oprichten van een vrijstaande eengezinswoning en een tuinhuis en de aanleg van verhardingen op een perceel gelegen te 9320 Aalst (Erembodegem), Kromme Elleboogstraat zn, met als kadastrale omschrijving 11^{de} afdeling, sectie A, nummer 1293G2.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkommende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partijen dienen een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 30 juni 2020.

Advocaat Pieter JONGBLOET voert het woord voor de verzoekende partijen. Advocaat Dirk VAN HEUVEN voert het woord voor de tussenkommende partij.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

1.

De woning van de verzoekende partijen is gelegen aan de Kromme Elleboogstraat te Erembodegem op een perceel kadastraal gekend onder nr. 1393a2. Dit perceel ligt – als lot 4 – binnen de grenzen van een verkavelingsvergunning verleend op 7 januari 1963.

2.

Op 19 mei 2006 wordt een stedenbouwkundig attest nr. 2 verleend voor het “*bouwen van een vrijstaande ééngezinswoning, oprichten van een tuinhuis en aanleg van verhardingen*” op een perceel kadastraal bekend onder nr. 1293/g2. Dit perceel vormt lot 13 binnen de vermelde verkaveling van 7 januari 1963 en is, samen met lot 14, aangeduid als “*tuinbouwgrond*”. Deze loten zijn toegankelijk via een toegangsweg tussen de loten 6 en 7.

Bij notariële akte van 21 juni 2006 kopen de aanvragers het lot 13.

3.

De aanvragers dienen op 4 oktober 2006 bij de tussenkomende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “*nieuwbouw van een woning (open bebouwing), bouwen van een tuinhuis, aanleg verhardingen*” op een perceel gelegen te 9320 Aalst, Kromme Elleboogstraat.

De aanvraag heeft betrekking op de voormelde kavel 13.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem’, vastgesteld met koninklijk besluit van 30 mei 1978 in woongebied.

De tussenkomende partij verleent op 20 november 2006 een stedenbouwkundige vergunning aan de aanvragers.

Op 22 juni 2007 tekenen de verzoekende partijen tegen de vermelde vergunningsbeslissing beroep aan bij de Raad van State.

Bij arrest nr. 210.448 van 18 januari 2011 vernietigt de Raad van State de voormelde beslissing van de tussenkomende partij. In dit arrest wordt onder meer overwogen:

“ ...

5. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat het perceel waarop de bestreden vergunning betrekking heeft, de kavel 13 van de door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Erembodegem op 7 januari 1963 verleende verkavelingsvergunning uitmaakt en dat deze kavel, samen met de kavel 14, door deze vergunning als tuinbouwgrond wordt bestemd. (...)

7. Onder een “onbebouwde kavel” in de zin van de voormelde bepaling moet een kavel worden begrepen waarvoor de in de verkavelingsvergunning voorziene woningbouw niet is gerealiseerd. Noch het standpunt van de verwerende partij dat een onbebouwd deel van

een verkaveling moet worden begrepen in de “spraakwoordelijke betekenis van het woord, zijnde een gedeelte van een verkaveling dat onbebouwd is”, noch het standpunt van de tussenkomende partij dat het begrip “onbebouwde kavel” “in de meest algemene zin moet worden geïnterpreteerd als een kavel welke niet is bebouwd, onafgezien de bestemming welke aan het betreffende perceel is gegeven”, aangezien “de decreetgever (...) niet heeft geopteerd om een invulling te geven aan het begrip”, kan worden bijgetreden. Het kan niet de bedoeling van de decreetgever zijn geweest om op een perceel, dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening van een verkaveling door de vergunningverlenende overheid van bebouwing is uitgesloten, na zowat dertig jaar of meer, ingevolge het louter verstrijken van de in artikel 192 DRO voorziene negentigdagetermijn, alsnog bebouwing toe te laten, in strijd met de wat betreft de kavels 13 en 14 uitgevoerde verkavelingsvergunning van 7 januari 1963.

8. Aangezien voor het perceel waarop het bestreden besluit betrekking heeft, door de voormelde verkavelingsvergunning van 7 januari 1963, niet in woningbouw maar in “tuinbouw” is voorzien, kan dit perceel niet als een onbebouwde kavel in de zin van de voormelde bepaling worden begrepen. De omstandigheid dat geen enkele eigenaar van het kwestieuze perceel zich gemeld heeft bij het college van burgemeester en schepenen binnen een termijn van 90 dagen na 1 mei 2000, bracht derhalve niet het verval van de meer vermelde verkavelingsvergunning voor het kwestieuze perceel in toepassing van artikel 192, § 2 DRO met zich mee. De verwerende partij is er in het bestreden besluit ten onrechte van uitgegaan dat het kwestieuze perceel niet “binnen de grenzen van een behoorlijk vergunde en niet-vervallen verkaveling” is gelegen, minstens heeft zij in het bestreden besluit niet aangegeven op welke goede gronden zij daartoe heeft kunnen besluiten.

...

4.

Na dit vernietigingsarrest neemt de tussenkomende partij een nieuwe beslissing en weigert op 2 mei 2011 een stedenbouwkundige vergunning. Ze overweegt dat de aanvraag niet voor vergunning vatbaar is wegens de strijdigheid met de verkavelingsvergunning, afgeleverd door de tussenkomende partij op 7 januari 1963.

De aanvragers tekenen tegen deze beslissing op 1 juni 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 12 augustus 2011 dit administratief beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

Na de hoorzitting van 9 augustus 2011 beslist de verwerende partij op 25 augustus 2011 het administratief beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

Bij arrest nr. A/2014/0744 van 4 november 2014 heeft de Raad de beslissing van de verwerende partij van 25 augustus 2011 vernietigd. De Raad van State vernietigt met een arrest nr. 232.715 van 27 oktober 2015 dit arrest van de Raad.

Bij arrest nr. RvVb/A/1516/0837 van 22 maart 2016 wordt de beslissing van de verwerende partij van 25 augustus 2011 opnieuw vernietigd. Het motief in deze bestreden beslissing met betrekking tot het verval van de verkavelingsvergunning van 7 januari 1963, wordt in het arrest onwettig bevonden.

De Raad van State verwerpt het cassatieberoep tegen dit arrest met arrest nr. 237.663 van 16 maart 2017.

5.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert opnieuw over de aanvraag in zijn verslag van 7 juni 2016 en stelt voor om een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 14 juni 2016 beslist de verwerende partij andersluidend dan in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en verleent een stedenbouwkundige vergunning.

Bij arrest nr. RvVb/A/1819/0128 van 2 oktober 2018 wordt de beslissing van de verwerende partij van 11 augustus 2016 opnieuw vernietigd. In dit arrest wordt onder meer vastgesteld dat het de verwerende partij als vergunningverlenend bestuursorgaan niet toekomt om de wettigheid van de verkavelingsvergunning op grond van artikel 159 van de Grondwet in vraag te stellen of te beoordelen.

6.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert na dit vernietigingsarrest in zijn verslag van 4 april 2019 om een stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

Na de hoorzitting van 23 april 2019 beslist de verwerende partij op 9 mei 2019 om een stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij acht het aangevraagde verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening. De motieven voorafgaand aan deze beoordeling luiden als volgt:

“ ...

Het perceel waarop de bestreden vergunning betrekking heeft, betreft de kavel 13 van de door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Erembodegem op 7 januari 1963 verleende verkavelingsvergunning; deze kavel wordt, samen met de kavel 14, in deze verkavelingsvergunning als tuinbouwgrond bestemd.

Voorliggende aanvraag beoogt aldus het bouwen van een vrijstaande eengezinswoning op een perceel waarvoor de voormelde verkavelingsvergunning van 7 januari 1963 niet in woningbouw maar in “tuinbouwgrond” voorziet.

Voorliggende aanvraag is bijgevolg strijdig met de verkavelingsvoorschriften.

Sinds de vorige, -inmiddels vernietigde- vergunningsbeslissing is de VCRO via een decreetswijziging van 20 december 2017 (inwerking getreden 30 december 2017) aangepast.

Het artikel 4.3.1. VCRO bepaalt nu dat verkavelingsvoorschriften uit verkavelingen die meer dan 15 jaar oud zijn, geen weigeringsgrond meer zijn, met uitzondering van de voorschriften inzake wegen en groen.

Deze aanpassing trad onmiddellijk in werking, nu er geen overgangsbepalingen voorzien zijn. Zij is dus ook van toepassing op de voorliggende aanvraag.

Gelet op het artikel 4.3.1. VCRO zoals dit op vandaag geldt, bestaat de voorheen vastgestelde legaliteitsbelemmering niet meer.

De aanvraag dient dan ook verder inhoudelijk te worden onderzocht op de conformiteit met de goede ruimtelijke ordening.

...

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

De tussenkomende partij verzoekt met een aangetekende brief van 10 september 2019 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen. De voorzitter van de Raad laat de tussenkomende partij met een beschikking van 3 oktober 2019 toe in de debatten.

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partijen

Standpunt van de partijen

De verzoekende partijen zetten uiteen:

“ ...

Het belang van beroeper werd reeds in alle voorgaande procedures aanvaard en staat in wezen dan ook niet meer ter betwisting. Beroepers hernemen hieronder kort.

Beroepers zijn eigenaar en bewoner van een woning aan de Kromme Elleboogstraat nr. 42, ter plaatse. In uitvoering van de stedenbouwkundige vergunning dd. 20 november 2006, die bij arrest van de Raad van State dd. 18 januari 2011 werd vernietigd, werd onmiddellijk achter hun woning een woning in tweede bouwlijn opgetrokken, waardoor hun woongenot ernstig wordt geschonden. Volgend op het arrest van de Raad van State daagden beroepers de eigenaars van de illegale woning in afbraak van deze woning.

Door het bestreden besluit wordt deze illegale toestand bestendigd, en riskeren beroepers in lengte van dagen te worden geconfronteerd met een woning onmiddellijk achter te hunne, waardoor de druk op hun eigendom aanzienlijk wordt verhoogd en hun privacy wordt geschonden. Nochtans gingen beroepers er bij de aankoop van hun woning volkomen terecht vanuit dat weide achter hun woning onbebouwbaar was in uitvoering van de voor het gebied geldende verkaveling.

Het is dan ook evident dat beroepers bij het verder bestaan van deze woning hinder ondervinden, en dat zij derhalve een belang hebben bij de vernietiging ervan.

Daarenboven werd reeds door de Raad van State en de GSA vastgesteld dat uit de verkavelingsvergunning verworven rechten zijn ontstaan.

Beroepers hebben een gewettigd belang.

...

De tussenkomende partij werpt op:

“ ...

Verzoekende partijen zijn overduidelijk in hun inleidend verzoekschrift: zij vrezen dat zonder een vernietigingsarrest zij eeuwig geconfronteerd zullen worden met de woning Roelandt. Het tussenkomen arrest zou daar verandering in kunnen brengen. Dit is het enig ingeroepen belang.

Niets is evenwel minder waar. Tussenkomende partij verwijst nogmaals naar het belangwekkende – uitvoerbare – arrest van het hof van beroep te Gent van 1 december 2017 (enig stuk). In dit arrest verwierp het hof van beroep gemotiveerd dat de afbraakvordering van verzoekende partijen, overwegende dat:

- de woning van de bouwheer zo geconcipieerd is dat er geen grote raampartijen zijn die uitgeven op het perceel van gebuur Van Sighem*
- de percelen van de gebuur en de bouwheer gescheiden zijn door een groenscherm (A), terwijl ook een boom met breed uitgespreide takken het uitzicht verhindert op het perceel van de gebuur*
- de woning van de bouwheer dus niet of nauwelijks van aard is om het rustig genot van de gebuur Van Sighem en/of diens privacy te schenden*
- er geen begin van bewijs is van enige verstoring van de waterhuishouding*
- er geen enkele impact is op de brandveiligheid*

De enige door verzoekende partijen aangevoerde reden om een vernietigingsberoep bij uw Raad in te stellen, met name het niet blijvend geconfronteerd worden met de woning Roelandt, is onuitvoerbaar. Met of zonder arrest van uw Raad kunnen verzoekende partijen nooit meer het herstel bekomen. Zij kunnen ook niet hopen op de hulp van de publieke herstellende instanties, waar stedenbouwmisdrijven in woongebied verjaren 5 jaar na afloop van het misdrijf.

Verzoekende partijen zijn gebonden door hun belangenomschrijving. Het ingeroepen belang kan onmogelijk gerealiseerd worden. Daarom kunnen zij geen belang doen gelden bij huidige procedure.

...”

De verzoekende partijen repliceren:

“ ...

Net als in alle vorige procedures die tot de vernietiging van de vergunningsbeslissing hebben geleid, werpt de stad Aalst andermaal een exceptie van gebrek aan belang op.

Zij stelt dat het Hof van Beroep reeds zou hebben geoordeeld dat de afbraak van de woning in kwestie niet meer wettig mogelijk is. Ten eerste is tegen dit arrest een hangend cassatieberoep hangende, er is geen sprake van een absoluut gezag van gewijsde. Het is hierbij eveneens van belang dat het Hof geenszins zou hebben geoordeeld dat beroepers geen enkele schade zouden ondervinden (zoals tussenkomende partij lijkt te willen suggereren).

Ten tweede zouden beroepers, zelfs al zou de afbraak niet mogelijk zijn, nog steeds gevolgen ondervinden ingevolge het bestreden besluit, daar de stedenbouwkundige

mogelijkheden van een vergund gebouw veel ruimer zijn. Het kan daarbij uiteraard niet zo zijn dat omwonenden worden uitgesloten van inspraakmogelijkheden aangaande een vergunningsbeslissing enkel en alleen omdat er een rechterlijke onwil bestaat om een onvergund gebouw te laten slopen. Zulks zou volstrekt onverenigbaar zou met het Verdrag van Aarhus.

Tussenkomende partij besluit veelzeggend dat de 'procedurecarrousel eindelijk gestopt kan worden'.

Tussenkomende partij ziet hierbij schijnbaar over het hoofd dat ondanks drie vernietigingsarresten telkenmale opnieuw onwettige vergunningen werden afgeleverd. Dat omwonenden zich hiertegen verzetten wordt hen blijkbaar verweten. De procedurecarrousel zou moeten ophouden door de aflevering van een wettige overheidsbeslissing.

Zoals aangegeven is tegen het arrest van het Hof van Beroep een cassatie-procedure hangende. Beroepers vertrouwen erop dat een herstel in oorspronkelijke toestand wel degelijk mogelijk moet zijn, daar alle afgeleverde vergunningen onwettig zijn gebleken en beroepers zulks vanaf het eerste moment hebben gemeld.

*De exceptie kan onmogelijk worden aanvaard zonder het cassatie-beroep af te wachten.
...*

Op de openbare zitting verklaren de partijen dat het cassatieberoep tegen het arrest van het hof van beroep te Gent van 1 december 2017 is verworpen. De tussenkomende partij betoogt dat de verzoekende partijen geen belang meer hebben bij de vernietiging van de bestreden beslissing aangezien ze hebben gefaald in het bekomen van de afbraak van de betrokken woning en enkel daarop hun belang hebben gesteund.

Beoordeling door de Raad

1.

Het belang van de verzoekende partijen werd in het arrest van de Raad nr. RvVb/A/1819/0128 van 2 oktober 2018 onder meer als volgt beoordeeld:

“ ...

2.

Het belang van de verzoekende partijen werd in het arrest van de Raad nr. RvVb/A/1516/0837 van 22 maart 2016 onder meer als volgt beoordeeld:

“2.

Volgens de beschrijving van het project in de bestreden beslissing heeft het voorwerp van de aanvraag betrekking op de oprichting van een vrijstaande eengezinswoning met tuinhuis en de aanleg van verhardingen. De woning omvat één bouwlaag met daarop een zadeldak, waarbij de kroonlijsthoogte varieert tussen 2,50 en 4,60 meter. Er worden onder meer een inpandige garage en 3 dakkapellen in het achtergevelvlak voorzien.

Volgens de beschrijving van de bouwplaats bedraagt de afstand van de gevraagde woning tot de achterperceelgrens van voorliggende percelen aan de Kromme Elleboogstraat 9 à 10 meter.

Volgens de beschrijvende nota bij de aanvraag is het betrokken goed gelegen te Aalst-Erembodegem, Kromme Elleboogstraat tussen nr. 36 en 38.

De woning van de aanvragers (lot 13), waarvoor in de bestreden beslissing een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend, is gelegen in tweede bouwrijde achter de woning

van de verzoekende partijen, met name op één van de hiervoor vermelde voorliggende percelen (lot 4). De linkerzijgevel van de in de bestreden beslissing vergunde woning is gericht naar de woning van de verzoekende partijen.

3.

In hun verzoekschrift situeren de verzoekende partijen hun perceel ten aanzien van het betrokken bouwperceel. Ze voegen bij het verzoekschrift een plan met aanduiding van beide percelen. Uit de voorgelegde gegevens blijkt dat de woning van de verzoekende partijen is gelegen vóór het betrokken bouwperceel dat zich situeert in tweede bouworde. De verzoekende partijen maken in hun uiteenzetting in het verzoekschrift ook voldoende aannemelijk hinder en nadelen te kunnen ondervinden door het oprichten van een woning achter hun eigen woning. Er kan immers aangenomen worden dat het oprichten van de betrokken woning, achter de woning van de verzoekende partijen een impact kan hebben naar privacy.”

De tussenkomende partij overtuigt niet dat er redenen zijn om anders te oordelen, ook niet door verwijzing naar het arrest van het Hof van Beroep te Gent van 1 december 2017. Het geschil in deze zaak heeft betrekking op de vordering van de verzoekende partijen tot herstel in de oorspronkelijke toestand van het betrokken bouwperceel. Het gegeven dat deze vordering ongegrond wordt bevonden, doet geen afbreuk aan de hiervoor aangehaalde beoordeling van het belang van de verzoekende partijen in het kader van de onderliggende zaak.

3.

De exceptie van de tussenkomende partij kan niet aangenomen worden.

...

De tussenkomende partij overtuigt ook thans niet dat er redenen zijn om anders te oordelen, nu ze haar exceptie opnieuw louter steunt op het oordeel in het arrest van het Hof van Beroep te Gent van 1 december 2017. Het enkele feit dat het Hof van Cassatie bij arrest nr. C.19.0020N van 27 januari 2020 het cassatieberoep tegen dit arrest van 1 december 2017 verwierp, doet niets anders besluiten.

2.

De exceptie wordt verworpen.

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – EERSTE MIDDEL

Standpunt van de partijen

De verzoekende partijen zetten uiteen:

“ ...

Eerste middel, genomen uit de ongrondwettelijkheid van het gewijzigde artikel 4.3.1, §1, 1°, c VCRO en de strijdigheid met de geldende verkaveling dd. 7 januari 1963,

Doordat, middels het bestreden besluit toepassing wordt gemaakt van het nieuwe artikel 4.3.1, §1, 1°, c VCRO ter verlening van de vergunning,

En doordat, het gewijzigde artikel 4.3.1, §1, 1°, c VCRO een schending inhoudt van artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet,

En doordat, in vorige procedures reeds werd vastgesteld dat de aanvraag onverenigbaar is met de verkaveling dd. 7 januari 1963, daar het betrokken perceel bestemd is als tuinbouwgrond en het aangevraagde hier volstrekt onverenigbaar mee is,

Zodat, vooraleer verder recht te spreken, aan het Grondwettelijk Hof volgende prejudiciële vraag dient te worden:

“Schendt artikel 4.3.1 §1, 1°, c VCRO, zoals gewijzigd bij artikel 58, 1° van het decreet houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening en zoals van toepassing ten tijde van het nemen van het bestreden besluit, milieu en omgeving van 8 december 2017 artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, doordat enerzijds op discriminatoire wijze wordt geraakt aan het verordenend karakter van een verkaveling ouder dan vijftien jaar en niet aan het verordenend karakter van verkavelingen niet ouder dan 15 jaar, waardoor eigenaars van een kavel binnen een verkaveling ouder dan 15 jaar anders worden behandeld dan eigenaars van een kavel binnen een verkaveling niet ouder dan 15 jaar zonder dat er voor dit onderscheid in behandeling een redelijke en objectieve verantwoording bestaat, en anderzijds doordat er een aanzienlijke vermindering van het bestaande beschermingsniveau van het leefmilieu wordt toegelaten, zonder een concrete en redelijke rechtvaardiging vanwege een dwingende reden van algemeen belang, en dit nu door deze bepaling reglementaire bepalingen, die niet alleen bedoeld is om de kopers en de gemeenten te beschermen, maar ook het algemeen belang te vrijwaren door een goede ruimtelijke ordening te garanderen, zonder te worden opgeheven buiten toepassing wordt gesteld ten nadele van de rechtsonderhorigen die zich ter wille van de bescherming van hun leefomgeving op de voorschriften van deze – verordenende – verkaveling willen beroepen.”

En zodat, na een vernietiging door het Grondwettelijk Hof van het gewijzigde artikel 4.3.1 §1, 1°, c VCRO, het bestreden besluit vernietigd dient te worden wegens onverenigbaarheid met de verkaveling dd. 7 januari 1963

Toelichting bij het middel en de prejudiciële vraag

In rechtsleer en rechtspraak wordt algemeen aanvaard dat een verkavelingsvergunning zowel private belangen als het algemeen belang vrijwaart en zowel een individuele als reglementaire strekking heeft.

Zeer recent oordeelde het Grondwettelijk Hof dan ook nog inzake verkavelingsvergunningen:

“De « omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden » in het bijzonder roept bovendien niet alleen rechten en verplichtingen in het leven voor de kopers van verkavelde goederen : zij heeft ook een verordenend karakter. Zij heeft in dat opzicht een waarde die vergelijkbaar is met die van een ruimtelijk uitvoeringsplan doordat haar functie niet alleen erin bestaat de kopers en de gemeenten te beschermen, maar ook het algemeen belang te vrijwaren door een goede ruimtelijke ordening.”

Zo mochten beroepers bij de aankoop van hun lot binnen de betrokken verkavelingsvergunning ervan uitgaan dat, behoudens de vastgelegde wijzen waarbij een verkavelingsvergunning kan worden bijgesteld of opgeheven, elke eigenaar binnen de verkaveling gebonden was door het beschermingsniveau geboden door de reglementaire en verordenende verkavelingsvoorschriften.

De procedures waarbij op verzoek van een particulier of op initiatief van de overheid de wijziging of opheffing van een verkaveling wordt nagestreefd, voorzien in de organisatie van een openbaar onderzoek waarbij de betrokkenen hun bezwaar tegen de voorgenomen wijziging of opheffing kunnen doen gelden.

Het gewijzigde artikel 4.3.1 §1, 1°, c VCRO heft dit beschermingsniveau echter volledig op voor alle verkavelingsvergunningen ouder dan 15 jaar.

Het Grondwettelijk Hof oordeelt echter dat:

“Artikel 23 van de Grondwet impliceert inzake de bescherming van het leefmilieu een standstill-verplichting, die eraan in de weg staat dat de bevoegde wetgever het beschermingsniveau dat wordt geboden door de van toepassing zijnde wetgeving in aanzienlijke mate vermindert, zonder dat daarvoor redenen zijn die verband houden met het algemeen belang.”

In het eerder geciteerde arrest van het Grondwettelijk Hof dd. 23 mei 2019 oordeelde het Hof dan ook dat het terugschroeven van de verkavelingsvergunningsplicht een aanzienlijke achteruitgang inhoudt van een door eerdere wetgeving geboden beschermingsniveau.

Het staat vast dat een automatisch verval van de verordenden en reglementaire verkavelingsvoorschriften na een termijn van 15 jaar een aanzienlijke vermindering inhoudt van het beschermingsniveau.

In de parlementaire voorbereiding wordt hierbij aangegeven:

*“De SARO had opmerkingen over de relatie van deze versoepeling met het ruimtelijk rendement, in het bijzonder gelet op het generiek karakter van de maatregel. Ook de VVP stelde vragen over de relatie met ruimtelijk rendement. Er kan verwezen worden naar de overwegingen ter zake in de algemene toelichting. **Deze vereenvoudiging kan ingezet worden voor ingrepen gericht op de verhoging van het ruimtelijk rendement, maar kan (en mag) ook dienstig zijn voor ingrepen die indifferent zijn wat betreft ruimtelijk rendement** (bijv. voorbijgaan aan restricties inzake materiaalgebruik, verouderde esthetische voorschriften, voorschriften over tuinconstructies, ...).”*

Eenzijds wordt de verhoging van het ruimtelijk rendement aangehaald als rechtvaardiging voor de schrapping van de voorschriften, doch wordt anderzijds gesteld dat zij ook voor volstrekt andere doeleinden in het leven werd geroepen. Er wordt hiermee dan ook uitdrukkelijk bevestigd dat de vermindering van het beschermingsniveau niet louter voor redenen die verband houden met het algemeen belang werd aanvaard. De schending van artikel 23 G.W. wordt hiermee dan ook uitdrukkelijk bevestigd.

Hierbij dient tevens gewezen te worden op de in de rechtsleer gemaakte vergelijking met een vroeger wetgevend initiatief van de Brusselse wetgever en het advies dat de afdeling wetgeving daarop formuleerde. Omtrent het voorstel tot wijziging van artikel 155 §2 BWRO in die zin dat de gemachtigde ambtenaar (niet beperkte) afwijkingen kon toestaan op BPA's en verkavelingsvergunningen adviseerde de Raad van State dat de memorie van toelichting (gelet op de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof inzake artikel 23 GW) met nauwkeurigere redenen diende te worden gestaafd zodat men zicht kan krijgen op de bijzondere gegevens waaruit kan blijken dat de verlaging van het beschermingsniveau ofwel niet aanzienlijk is, ofwel een concrete en redelijke rechtvaardiging vindt in een dwingende reden van algemeen belang.

In casu vindt de aanzienlijke verlaging geenszins een concrete en redelijke rechtvaardiging in een dwingende reden van algemeen belang. Het verval van he[t] beschermingsniveau lijkt enkel ingegeven om de vergunningverlenende te verlossen van het ongemak dat de verordenende bepalingen van een verkavelingsvergunning kunnen bieden.

Daarnaast vormt het gewijzigde artikel 4.3.1 §1, 1°, c VCRO tevens een inbreuk op het gelijkheidsbeginsel. Indien zou worden aanvaard dat er redenen van algemeen belang bestaan om de uit de verkaveling voortvloeiende verworven rechten op te heffen, valt niet

in te zien waarom hierbij een onderscheid gemaakt dient te worden tussen nieuwe en oudere verkavelingen. De redenen van algemeen belang kunnen niet zomaar op arbitraire wijze voortvloeien uit de leeftijd van de verkaveling.
...

De verwerende partij repliceert:

“...

Als orgaan van actief bestuur is de deputatie gehouden tot het toepassen van de vigerende rechtsregels. Het staat niet aan de deputatie om een bepaling wegens vermeende ongrondwettigheid buiten toepassing te laten.

Via een decreetswijziging van 20 december 2017 (inwerking getreden op 30 december 2017) is voormeld artikel 4.3.1. VCRO aangepast, zodat verkavelingsvoorschriften uit verkavelingen die meer dan 15 jaar oud zijn, geen weigeringsgrond meer zijn (met uitzondering van de voorschriften inzake wegenis en groen).

De deputatie heeft deze bepaling correct toegepast, nu de oorspronkelijk verkavelingsvergunning dateert van 7 januari 1963.

Uw Raad zal willen oordelen of het stellen van de geformuleerde prejudiciële vraag in voorliggend geval noodzakelijk is voor de oplossing van het hangende geschil.

Verwerende partij wijst erop dat in de parlementaire voorbereiding bij artikel 58 Codextrein uitdrukkelijk wordt weerlegd dat het onderscheid tussen verkavelingen van ouder en jonger dan 15 jaar arbitrair zou zijn. Deze leeftijdsgrens beantwoordt aan de eisen van objectiviteit en proportionaliteit. Ten eerste is vijftien jaar een termijn waarbij bij verkavelingen met wegeaanleg (de meest complexe verkavelingen) 2/3 van alle loten verkocht moet zijn (vervalregeling). Op dat ogenblik is doorgaans een behoorlijk deel van de verkaveling reeds bebouwd en is er dus een kader voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. Op een moment dat de verkaveling grotendeels is uitgevoerd, hebben nieuwe aanvragen ook heel vaak te maken met verbouwingen, aanpassing aan nieuwe comforteisen, evoluties in materiaalgebruik, etc.. Er zijn dus objectieve elementen voor het onderscheid, die een schending van het gelijkheidsbeginsel uitsluiten. Ten tweede zijn onder de grens van 15 jaar ook al afwijkingen mogelijk (art. 4.4.1 VCRO). Het verschil in behandeling is proportioneel.

Daarnaast toont de verzoeker op het eerste zicht niet aan dat het gewijzigde artikel 4.3.1. VCRO een inbreuk op het standstill-beginsel inzake de bescherming van het leefmilieu zou vormen. In tegenstelling tot wat verzoeker meent, kan zijn standpunt niet eenduidig worden afgeleid uit de loutere stelling in de parlementaire voorbereiding dat de betreffende bepaling ook dienstig kan zijn voor ingrepen die indifferet zijn wat betreft ruimtelijk rendement. Hierbij wordt immers uitdrukkelijk verwezen naar voorbeelden die bezwaarlijk een grotere aantasting van het leefmilieu met zich meebrengen (bijv. voorbijgaan aan restricties inzake materiaalgebruik, verouderde esthetische voorschriften, ...).

Vast staat dat deze wijziging van artikel 4.3.1. VCRO in de eerste plaats is ingegeven vanuit een streven naar ruimtelijk rendement, wat een concrete en redelijke rechtvaardiging is vanwege een dwingende reden van algemeen belang. Bovendien blijft ook de toets aan de goede ruimtelijke ordening bestaan voor wie de voorschriften van een meer dan 15 jaar oude verkaveling niet wil volgen, zodat voldoende bescherming van de goede ruimtelijke ordening (als onderdeel van het leefmilieu) in de regelgeving ingebouwd blijft.

Er is geen noodzaak tot het stellen van een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof.
...”

De tussenkomende partij stelt:

“ ...

Geen belang bij het middel.

Hoger werd toegelicht dat verzoekende partijen onmogelijk belang kunnen doen gelden bij hun vordering nu zij door het hof van beroep zijn afgewezen in hun herstellvordering. Deze uitspraak kwam op een ogenblik dat er van het gewijzigde artikel 4.3.1., §1, 1^e lid, 1°, a) VCRO nog geen sprake was.

In het niet-herstellarrest wordt abstractie gemaakt van de stedenbouwkundige vergunning voor de woning Roelandt. Met andere woorden, in de meest optimale situatie voor verzoekende partijen heeft het hof van beroep geoordeeld dat er geen, minstens een dermate minieme schade in hoofde van verzoekende partijen bestaat, dat de vordering tot afbraak van de kwestieuze woning totaal buiten proportie is en in hoofde van verzoekende partijen een manifest rechtsmisbruik uitmaakt.

In de gegeven omstandigheden is de vraag naar de grondwettigheid van het gewijzigde artikel 4.3.1. VCRO in het licht van de rechtsbescherming van verzoekende partij volstrekt irrelevant.

Verzoekende partij kan zodoende geen belang doen gelden bij de voorgestelde prejudiciële vraag. Minstens is de prejudiciële vraag niet relevant voor de oplossing van het geschil.

Er wordt slechts in ondergeschikte orde verder geargumenteed.

Geen belang bij het stellen van de prejudiciële vraag (bis).

Verzoekende partij gaat uit van de basispremissie dat een verkavelingsvergunning van 1963 wettig en afdwingbaar is.

Verzoekende partij blijft de mening toegedaan dat het bestemmen van kavel 13 als ‘tuinbouwgrond’ manifest onwettig is, ten eerste omdat de bestemming geen relatie heeft met wonen en ten tweede omdat het perceel veel te klein is om een leefbare tuinbouwexploitatie mogelijk te maken.

Tussenkomende partij is er zich bewust van dat uw Raad eerder gewaagde van een ‘niet-bebouwbare kavel’, maar dit is absoluut niet hetgeen staat in de verkavelingsvergunning. Dergelijke na-interpretatie miskent de bewoordingen van de verkavelingsvergunning. Men ziet ten andere ook niet in waarom kavel 13 een afzonderlijke toegang zou hebben als het zomaar een niet bebouwde kavel zou zijn?

Aldus werpt verzoekende partij nogmaals in het kader van een belangenexceptie de onwettigheid van de verkavelingsvergunning op. Indien de verkavelingsvergunning van 17 januari 1963 effectief als onwettig wordt bevonden en dus buiten toepassing moet worden gelaten, dan is de kavel gelegen in een gewoon woongebied en is er van een onbebouwbaarheid geen sprake meer.

Er is dan ook geen belang bij de prejudiciële vraagstelling omdat het gewijzigde artikel 4.3.1. geen impact kan hebben op een onwettige, onbestaande verkavelingsvergunning.

Geen vermindering van het beschermingsniveau. Geen reden tot prejudiciële vraagstelling.

De prejudiciële vraagstelling relateert aan de standstill-verplichting van artikel 23 Grondwet, zoals door het Grondwettelijk Hof toegepast in de arresten nr. 80/2019 van 23 mei 2019 en recent ook in het arrest nr. 145/2019 van 17 oktober 2019.

In het eerste arrest nr. 80/2019 vernietigde het Grondwettelijk Hof artikel 52, 4° van het decreet van 8 december 2017 houdende de wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, omdat deze bepaling tot gevolg had dat een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden niet langer verplicht is voor het opsplitsen van een perceel in één bebouwde en één onbebouwde kavel. Hierdoor werd het mogelijkheid om, zonder beperking qua omvang van de percelen of het aantal ervan, de vergunningsplicht en al de daaruit volgende waarborgen voor het leefmilieu en de goede ruimtelijke ordening, te vermijden door wat in werkelijkheid één grote verkaveling is, op kunstmatige wijze te faseren.

In het tweede arrest nr. 145/2019 werd artikel 94 van hetzelfde decreet vernietigd. Daardoor zou het opnieuw mogelijk worden om stedenbouwkundige vergunning af te geven voor het uitvoeren van bouwwerken in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, hetgeen volgens het Grondwettelijk Hof een generieke afzwakking van het beschermingsniveau van alle landschappelijk waardevol agrarische gebieden zonder onderscheid in uitbreidingen en nieuwe inplantingen en zonder grondige en gebiedsgerichte benadering voorzien, hetgeen een aanzienlijke weerslag op het milieu zou kunnen hebben. In het bijzonder verweet het Grondwettelijk Hof dat niet in inspraakmogelijkheden is voorzien.

In casu diende de vergunningsverlenende overheid voorheen op basis van artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, a) VCRO noodgedwongen een vergunning te weigeren wanneer deze strijdig was de geldende verkavelingsvoorschriften. De betwiste bepaling zorgde ervoor dat de verkaveling die op het moment van de aanvraag ouder dan 15 jaar is niet meer een rechtstreekse weigeringsgrond zal vormen en dat er van de verkavelingsvoorschriften kan worden afgeweken. De ratio legis van de betwiste regeling bestaat erin om het ruimtelijk rendement van de bestaande bebouwde ruimte te verhogen en de zoektocht naar ruimte voor wonen via verdichting, renovatie en hergebruik mogelijk te maken.

Er kan niet genoeg benadrukt worden dat de betwiste bepaling (a) enkel impact heeft bij zone-eigen verkavelingen, zoals in casu; (b) precies tot doel heeft om de open ruimte te beschermen door een grotere woondichtheid in woongebieden toe te laten; (c) niet verhindert dat nog steeds een toets aan de goede ruimtelijke ordening vereist is.

Aldus kan met klem worden geargumenteed dat artikel 23 Grondwet – zeker in onderhavige casus - niet speelt. Zoals het Grondwettelijk Hof het zelf zegt, - niet elke maatregel inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening heeft ipso facto een weerslag op het recht op een gezond leefmilieu in de zin van artikel 23, 3° lid, 4° van de Grondwet. Blijkens artikel 4.3.1, §2 VCRO dient de verhoging van het ruimtelijk rendement steeds te gebeuren met respect voor de woon- en leefomgeving en de ruimtelijke ordening. Ook na de betwiste bepaling moet elke vergunningsaanvraag nog steeds getoetst moeten worden aan de goede ruimtelijke ordening. Dit maakt dat een geval-per-geval beoordeling nog steeds vereist is.

In de bestreden beslissing is uitvoerig ingegaan op de goede ruimtelijke ordening:

...

Door de betwiste bepaling kunnen, anders dan in de casus beslecht in het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 80/2019 van 23 mei 2019, niet zomaar bijkomende kavels worden gerealiseerd. Anders dan in het arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 145/2019 van 17 oktober 2019 is er geen nadelige impact is op het open landschap. In tegendeel werd artikel 4.3.1. VCRO precies gewijzigd om een verdichting binnen de bestaande woongebieden mogelijk te maken.

Er is geen reden tot het stellen van de prejudiciële vraag. Zij is in casu niet dienstig voor de oplossing van het geschil.

Geen schending van het gelijkheidsbeginsel. Geen reden tot prejudiciële vraagstelling.

In de prejudiciële vraag wordt gesuggereerd dat artikel 4.3.1 §1, 1°, c VCRO de artikelen 10 en 11 van de grondwet zou schenden.

Een schending van het gelijkheidsbeginsel ex de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doet zich voor wanneer vergelijkbare categorieën personen verschillend behandeld worden, zonder dat daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. Opdat de genomen maatregelen redelijk verantwoord zijn, moeten ze pertinent, noodzakelijk en evenredig zijn in het licht van het door de wetgever nagestreefde legitieme doel. Omgekeerd mogen wezenlijk verschillende categorieën van personen niet identiek behandeld worden, behoudens redelijke verantwoording.

Op basis van de prejudiciële vraag van verzoekende partijen dienen de eigenaars van een kavel binnen een verkaveling ouder dan 15 jaar vergeleken te worden met eigenaars van een kavel binnen een verkaveling jonger dan 15 jaar.

In de memorie van toelichting wordt uitdrukkelijk ingegaan en geantwoord op deze kwestie:

*'De SARO was daarnaast van oordeel dat met deze maatregel een artificieel onderscheid gemaakt wordt tussen oudere verkavelingen (van meer dan 15 jaar) en recentere verkavelingen (van minder dan 15 jaar). Ook VVP had vragen bij de termijn van 15 jaar. Het is volgens de SARO onduidelijk waarom '15 jaar' wordt beschouwd als criterium om het onderscheid te maken. **Deze leeftijdsgrens beantwoordt echter aan de eisen van objectiviteit en proportionaliteit.** Ten eerste is vijftien jaar een termijn waarbij bij verkavelingen met wegeaanleg (de meest complexe verkavelingen) 2/3 van alle loten verkocht moet zijn (vervalregeling). Op dat ogenblik is doorgaans een behoorlijk deel van de verkaveling reeds bebouwd en is er dus een kader voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. Op een moment dat de verkaveling grotendeels is uitgevoerd, hebben nieuwe aanvragen ook heel vaak te maken met verbouwingen, aanpassing aan nieuwe comforteisen, evoluties in materiaalgebruik, Er zijn dus objectieve elementen voor het onderscheid. Ten tweede zijn onder de grens van 15 jaar ook al afwijkingen mogelijk (art. 4.4.1 VCRO). **Het verschil in behandeling is proportioneel.***

De SARO merkte ook op dat het ontwerp van decreet (gewijzigd artikel 4.3.1, §1, 1°, van de VCRO) voorziet dat in geen enkel geval - dus ook niet voor verkavelingen ouder dan 15 jaar - een vergunning kan worden toegestaan indien het aangevraagde onverenigbaar is met verkavelingsvoorschriften inzake wegenis en openbaar groen (cf. de vermelding in de memorie dat de aanduiding van de openbare wegenis en het openbaar groen op verkavelingen als essentieel ordeningselement wordt beschouwd. Anderzijds merkt de raad op dat in het ontwerp van decreet wordt vastgesteld dat de vereenvoudigde procedure voor herziening of opheffing van algemene en bijzondere plannen van aanleg wel betrekking kan hebben op de wegenis. De raad vraagt een duidelijker decretaal kader met pertinente criteria op basis waarvan een objectief onderscheid wordt gemaakt tussen bepalingen die niet of wel als essentieel ordeningselement kunnen worden beschouwd. Het verschil in behandeling wordt verantwoord door het feit dat de afwijking van de verkaveling via een vergunningsaanvraag gebeurt, terwijl de BPA-wijziging via een "mini-planningsinitiatief" van de overheid blijft verlopen. Wil een eigenaar binnen een verkaveling afwijken van wegenis en openbaar groen, dan kan dat via de procedure van de verkavelingswijziging/bijstelling van de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden.'

Het scharnierpunt moet ergens gelegd worden en de termijn van 15 jaar is zeer redelijk. Er is kennelijk geen sprake van de aangevoerde schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en het daarin verankerde gelijkheidsbeginsel.

Gelet op het voorgaande is er dan ook geen aanleiding tot het stellen van de door verzoekende partijen voorgestelde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof.

...

De verzoekende partijen dupliceren:

“ ...

A) Ontvankelijkheid

Tussenkomen de partij laat een identieke exceptie gelden als deze t.a.v. het beroep an sich. Beroepers verwijzen naar de uiteenzetting in 11.2 van deze nota.

Ook werpt tussenkomende partij opnieuw op dat de verkavelingsvergunning dd. 17 januari 1963 onwettig is. Dit geschilpunt werd reeds beslecht bij arrest dd. 22 maart 2016 (waartegen cassatieberoep werd ingesteld doch verworpen bij arrest 237.663 van 16 maart 2017). Tussenkomen de partij stelt dat Uw Raad een foutieve interpretatie maakt. Het gezag van gewijsde van het inmiddels in kracht van gewijsde getreden arrest verhindert dat hierover een nieuw oordeel zou komen. Het gezag van gewijsde heeft betrekking op het beschikkende gedeelte alsook de motieven van een rechterlijke beslissing.

B) Gegrondheid

Verwerende en tussenkomende partij zijn van oordeel dat geen prejudiciële vraag gesteld moet worden. Zij stellen dat geen vermindering van het beschermingsniveau, noch schending van het gelijkheidsbeginsel aan de orde zou zijn. Beroepers verwijzen naar hun ruime uiteenzetting van het middel waarin dit reeds besproken werd.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

In de mate dat de tussenkomende partij herhaalt dat de verzoekende partijen geen belang hebben bij het middel aangezien ze hebben gefaald in hun vordering om de afbraak te bekomen van de betrokken woning, kan ze niet gevolgd worden. Er kan terzake verwezen worden naar de bespreking van de ontvankelijkheid van de vordering wat betreft het belang van de verzoekende partijen onder titel V.B.

De tussenkomende partij kan evenmin gevolgd worden in haar exceptie voor zover die steunt op de stelling dat de verkaveling van 7 januari 1963 onbestaand en onwettig is. Over een gelijkaardige exceptie van de tussenkomende partij werd in het arrest nr. RvVb/A/1819/0128 van 2 oktober 2018 geoordeeld als volgt:

“ ...

In het arrest van de Raad nr. RvVb/A/1516/0837 van 22 maart 2016 werd reeds dienaangaande het volgende overwogen:

*“ ...
2.1*

De eerste tussenkomende partij voert aan dat de verkavelingsvergunning van 1963 onwettig is en de verzoekende partijen derhalve geen belang hebben bij het eerste middel aangezien het steunt op de veronderstelling dat de verkaveling wettig en afdwingbaar is.

Volgens de eerste tussenkomende partij is de verkavelingsvergunning van 7 januari 1963 onwettig en dient ze buiten toepassing te worden gelaten om reden dat een verkavelingsvergunning dient om woonkavels te realiseren en niet om tuinbouwkavels te realiseren.

2.2

In het arrest nr. 147/2003 van 19 november 2003 stelde het Grondwettelijk Hof het als volgt:

“ ...

B.8.1. De verkavelingsvergunning roept niet alleen rechten en verplichtingen in het leven voor de kopers van verkavelde goederen : zij heeft ook, anders dan de bouwvergunning, en verordenend karakter. De verkavelingsvergunning heeft in dat opzicht een waarde die vergelijkbaar is met die van een bijzonder plan van aanleg doordat haar functie niet alleen erin bestaat de kopers en de gemeenten te beschermen, maar ook het algemeen belang te vrijwaren door een goede ruimtelijke ordening.

...”

Ook in de recente rechtspraak van de Raad van State wordt gewezen op het hybride karakter van een verkavelingsvergunning. Een verkavelingsvergunning is enerzijds, ten aanzien van de begunstigde, een individuele akte die hem toelaat zijn terrein te verdelen, en anderzijds, zowel ten aanzien van de begunstigde als ten aanzien van derden, een reglementaire akte die door het vaststellen van een plan en van stedenbouwkundige voorschriften toelaat de goede ruimtelijke ordening te verzekeren.

Het gevolg van die rechtspraak is dat, anders dan vroegere rechtspraak, wordt aanvaard dat de regelmatigheid van een verkavelingsvergunning bij wege van exceptie ter discussie kan worden gesteld in de mate dat ze een reglementaire akte is.

De finaliteit van een verkavelingsvergunning is derhalve, anders dan de eerste tussenkomende partij voorhoudt, niet enkel het bebouwbaar maken van kavels, maar tevens, zoals blijkt uit het voorgaande, een instrument van goede ruimtelijke ordening. In dat opzicht is niet uit te sluiten dat er redenen van goede ruimtelijke ordening kunnen zijn om niet elke kavel van een verkavelingsgebied een bebouwbaar karakter te geven, maar integendeel te voorzien in onbebouwbare kavels.

Het enkele feit dat een verkavelingsvergunning voorziet in onbebouwbare kavels – “tuinbouwgrond” genoemd in de verkavelingsvergunning van 7 januari 1963 – maakt ze niet onwettig.

De exceptie van de eerste tussenkomende partij steunt derhalve op de foutieve premisse dat de verkavelingsvergunning van 7 januari 1963 onwettig is. De exceptie kan alleen al om die reden niet aangenomen worden.

...”

...”

De argumentatie van de tussenkomende partij dat kavel 13 veel te klein is voor een leefbare tuinbouwexploitatie en een afzonderlijke toegang heeft, zijn geen redenen die de Raad overtuigen om zijn standpunt – dat steunt op duidelijke rechtspraak van het Grondwettelijk Hof – te wijzigen.

De excepties worden verworpen.

2.

Artikel 58 van het decreet van 8 december 2017 houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving, luidt als volgt:

"In artikel 4.3.1 van dezelfde codex, gewijzigd bij de decreten van 16 juli 2010, 4 april 2014 en 25 april 2014, worden de volgende wijzigingen aangebracht:

1° in paragraaf 1, eerste lid, wordt punt 1° vervangen door wat volgt:

"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;"*

2° aan paragraaf 1 wordt een vierde lid toegevoegd, dat luidt als volgt:

"De termijn van vijftien jaar, vermeld in het eerste lid, 1°, b) en c), wordt berekend vanaf de datum van afgifte van de oorspronkelijke vergunning in laatste administratieve aanleg. Als de vergunning uitdrukkelijk melding maakt van de verschillende fasen van het verkavelingsproject, wordt de termijn gerekend per fase. Voor de tweede fase en volgende fasen wordt de termijn dientengevolge gerekend vanaf de aanvangsdatum van de fase in kwestie.";

3° in paragraaf 2, eerste lid, wordt punt 2° vervangen door wat volgt:

"2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook de volgende aspecten in rekening brengen:

- a) beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in punt 1° ;*
- b) de bijdrage van het aangevraagde aan de verhoging van het ruimtelijk rendement voor zover:*
 - 1) de rendementsverhoging gebeurt met respect voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving;*
 - 2) de rendementsverhoging in de betrokken omgeving verantwoord is.".*

De bestreden beslissing steunt op deze bepaling. De verwerende partij overweegt dat de aanvraag het bouwen van een vrijstaande eengezinswoning betreft op een perceel waarvoor de betrokken verkaveling niet in woning maar in "tuinbouwgrond" voorziet. Na de vaststelling dat het aangevraagde strijdig is met de verkavelingsvoorschriften, stelt ze vast, verwijzende naar de hiervoor aangehaalde bepaling, dat er geen legaliteitsbelemmering meer bestaat om het aangevraagde te vergunnen, waardoor de aanvraag verder inhoudelijk moet onderzocht worden op de conformiteit met de goede ruimtelijke ordening.

In de parlementaire voorbereiding wordt voor de wijziging van artikel 4.3.1 VCRO "Punten 1° en 2° - verkavelingen ouder dan 15 jaar", het volgende gesteld (Parl. St. 2016-2017, nr. 1149/1, 91-94):

"...

In het kader van de verhoging van het ruimtelijk rendement van de bestaande bebouwde ruimte en de zoektocht naar ruimte voor wonen via verdichting, renovatie en hergebruik, wordt hier nu een fundamentele wijziging in aangebracht.

Alleen verkavelingsvoorschriften van verkavelingen die recenter zijn dan 15 jaar, zullen in de toekomst een weigeringsgrond vormen voor stedenbouwkundige vergunningen/ omgevingsvergunningen voor stedenbouwkundige handelingen.

De aanduiding van de openbare wegenis en het openbaar groen op verkavelingen wordt als essentieel ordeningselement beschouwd. Daar kan via deze regeling niet van afgeweken worden. Dus ook niet bij verkavelingen die ouder zijn dan 15 jaar. Een

verkavelingswijziging is in dat geval vereist, wil men iets aan wegenis en openbaar groen van de verkaveling wijzigen.

Dit betekent niet dat de overige verkavelingsvoorschriften van verkavelingen, ouder dan 15 jaar, "verdwijnen". Ze bestaan nog steeds en wie zich eraan houdt, zal dan ook nog steeds van de procedurele voordelen genieten die dit met zich meebrengt.

Wanneer men de voorschriften van een verkaveling niet wenst te volgen, geldt de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening zoals bij elk andere aanvraag binnen woongebied.

Bovendien doet de nieuwe regeling geen afbreuk aan de verordende kracht van het gewestplan, de plannen van aanleg of RUP's. De bestemming die in deze plannen opgenomen is, blijft aldus gelden.

Dit heeft als gevolg dat de eigenaar van een onbebouwde kavel in een zonevreemde verkaveling zich zal moeten houden aan de voorschriften van de verkaveling. Houdt hij zich niet aan deze voorschriften, zal het niet mogelijk zijn om het aangevraagde te vergunnen omwille van de (gewestplan)bestemming.

Een eigenaar van een bebouwde kavel in een zonevreemde verkaveling zal zijn aanvraag beoordeeld zien binnen het kader van de basisrechten zonevreemde woningen, met de mogelijkheid dat afgeweken wordt van de verouderde verkavelingsvoorschriften.

Om te berekenen of de verkavelingsvergunning (of de toekomstige omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden) al dan niet 15 jaar oud is, moet worden gekeken naar de datum van afgifte van de oorspronkelijke vergunning in laatste administratieve aanleg. Eventuele latere wijzigingen aan deze verkavelingsvergunning/ omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden hebben hierop geen impact.

Maakt een verkavelingsvergunning/omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden uitdrukkelijk melding van de verschillende fasen van het verkavelingsproject, wordt de 15 jaar berekend per fase. Voor de tweede en volgende fasen wordt de termijn dientengevolge gerekend vanaf de aanvangsdatum van de betrokken fase.

De SARO had opmerkingen over de relatie van deze versoepeling met het ruimtelijk rendement, in het bijzonder gelet op het generiek karakter van de maatregel. Ook de VVP stelde vragen over de relatie met ruimtelijk rendement. Er kan verwezen worden naar de overwegingen ter zake in de algemene toelichting. Deze vereenvoudiging kan ingezet worden voor ingrepen gericht op de verhoging van het ruimtelijk rendement, maar kan (en mag) ook dienstig zijn voor ingrepen die indifferent zijn wat betreft ruimtelijk rendement (bijv. voorbijgaan aan restricties inzake materiaalgebruik, verouderde esthetische voorschriften, voorschriften over tuinconstructies, ...). Anderzijds is het niet de bedoeling dat de versoepeling zou leiden tot de verlaging van het ruimtelijk rendement op plekken waar een verhoging mogelijk of wenselijk is. Dit kan bewaakt worden door de toevoeging van de bijdrage aan het ruimtelijk rendement als beoordelingsgrond in het vergunningenbeleid (bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening). Zie de hierna voorgestelde aanpassing van artikel 4.3.1, §2, van de VCRO.

De SARO was daarnaast van oordeel dat met deze maatregel een artificieel onderscheid gemaakt wordt tussen oudere verkavelingen (van meer dan 15 jaar) en recentere verkavelingen (van minder dan 15 jaar). Ook VVP had vragen bij de termijn van 15 jaar.

Het is volgens de SARO onduidelijk waarom '15 jaar' wordt beschouwd als criterium om het onderscheid te maken. Deze leeftijdsgrens beantwoordt echter aan de eisen van objectiviteit en proportionaliteit. Ten eerste is vijftien jaar een termijn waarbij bij verkavelingen met wegeaanleg (de meest complexe verkavelingen) 2/3 van alle loten verkocht moet zijn (vervalregeling). Op dat ogenblik is doorgaans een behoorlijk deel van de verkaveling reeds bebouwd en is er dus een kader voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. Op een moment dat de verkaveling grotendeels is uitgevoerd, hebben nieuwe aanvragen ook heel vaak te maken met verbouwingen, aanpassing aan nieuwe comforteisen, evoluties in materiaalgebruik, Er zijn dus objectieve elementen voor het

onderscheid. Ten tweede zijn onder de grens van 15 jaar ook al afwijkingen mogelijk (art. 4.4.1 VCRO). Het verschil in behandeling is proportioneel.

De SARO merkte ook op dat het ontwerp van decreet (gewijzigd artikel 4.3.1, §1, 1°, van de VCRO) voorziet dat in geen enkel geval - dus ook niet voor verkavelingen ouder dan 15 jaar - een vergunning kan worden toegestaan indien het aangevraagde onverenigbaar is met verkavelingsvoorschriften inzake wegenis en openbaar groen (cf. de vermelding in de memorie dat de aanduiding van de openbare wegenis en het openbaar groen op verkavelingen als essentieel ordeningselement wordt beschouwd. Anderzijds merkt de raad op dat in het ontwerp van decreet wordt vastgesteld dat de vereenvoudigde procedure voor herziening of opheffing van algemene en bijzondere plannen van aanleg wel betrekking kan hebben op de wegenis. De raad vraagt een duidelijker decretaal kader met pertinente criteria op basis waarvan een objectief onderscheid wordt gemaakt tussen bepalingen die niet of wel als essentieel ordeningselement kunnen worden beschouwd. Het verschil in behandeling wordt verantwoord door het feit dat de afwijking van de verkaveling via een vergunningsaanvraag gebeurt, terwijl de BPA-wijziging via een "mini-planningsinitiatief" van de overheid blijft verlopen. Wil een eigenaar binnen een verkaveling afwijken van wegenis en openbaar groen, dan kan dat via de procedure van de verkavelingswijziging/bijstelling van de omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden.

VVP was van mening dat dit artikel op gespannen voet te staan lijkt te staan met het rechtszekerheids- en het vertrouwensbeginsel en daarnaast ook afbreuk doet aan het bijzonder statuut van het verkavelingsinstrument (ordering en tegelijk contract).

Bij de redactie van de betrokken bepalingen is echter gezocht naar een evenwichtig antwoord op de maatschappelijke vraag naar flexibilisering binnen de grenzen van de vermelde beginselen. Belangrijke elementen daarbij waren (zijn):

1. Er wordt niet geraakt aan de onderliggende bestemming en aan het statuut van verkaveling en de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening is verplicht (deze elementen zijn expliciet vermeld in de memorie)
2. Er kan niet worden afgeweken van voorschriften inzake openbare wegenis en openbaar groen
3. Op vandaag biedt een verkavelingsvergunning hoegenaamd geen "garantie van onveranderbaarheid":
 1. Er wordt veelvuldig gebruik gemaakt van afwijkingsregimes
 2. Verkavelingen zijn wijzigbaar op initiatief van kavelanten en van de overheid, en kunnen zelfs opgeheven worden door de overheid
4. De vergunningsaanvraag die zich niet conformeert aan de voorschriften, wordt sowieso aan een openbaar onderzoek onderworpen (vermeld in de memorie)

De VVSG had in haar advies twijfels of de bepaling dat oudere verkavelingsvoorschriften geen weigeringsgrond meer zullen zijn in de praktijk een meerwaarde is:

1. A. De regelgeving is complex, terwijl hetzelfde resultaat bereikt kan worden door het wijzigen of het afschaffen van een verkaveling. Die laatste procedures zijn complexer maar hebben wel het voordeel van de juridische duidelijkheid.
B. De VVSG vraagt ook te onderzoeken of het mogelijk is dat BPA's worden afgeschaft zonder ze te vervangen door een RUP.
2. Als de regelgeving zo behouden blijft, dient ze alleszins verduidelijkt te worden, zodat gemeenten en houders van een lot in een verkaveling weten wat deze regeling inhoudt. Zo is onduidelijk of het creëren van bijkomende loten in een verkaveling ouder dan 15 jaar kan worden vergund of dat hier een verkavelingswijziging nodig is (het aantal mogelijke kavels staat immers ingetekend op het verkavelingsplan, en niet in de voorschriften).
3. De regelgeving betekent dat de overheid nog enkel kan sturen op verdichting via het vergunningenbeleid. Dit houdt een risico in op 'vraaggestuurde verdichting' op eerder 'toevallige' plekken, daar waar de eigenaar erom vraagt. Ruimtelijk gezien zijn dat niet

perse de plekken zijn waar verdichting het meest opportuun is. Gemeenten moeten daarom aangemoedigd worden om een visie rond verdichting uit te werken, zodat verdichting in (of buiten) verkavelingen ook op een verantwoorde wijze gebeurt.

Wat deze opmerkingen betreft kan het volgende gesteld worden:

1. A. Een opheffing of wijziging (resp. bijstelling) van verkavelingsvergunning/omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden is nog steeds mogelijk. Voorgestelde regeling heeft echter tot gevolg dat deze procedure niet gevolgd moet worden als betrokken verkavelingsvoorschriften ouder zijn dan 15 jaar.

B. Een opheffing van een BPA kan, binnen de voorgestelde marges van nieuw artikel 7.4.4/1 VCRO. Een opheffing die ruimer gaat, is niet gewenst. Het zonder meer opheffen van een BPA zou in een aantal gevallen tot een bestemmingswijziging kunnen leiden of zou impact kunnen hebben op openbaar groen.

2. Het creëren van bijkomende loten in een verkaveling, ouder dan 15 jaar, noodzaakt doorgaans een verkavelingswijziging, aangezien het verkopen van onbebouwde loten op zich onderworpen is aan de verkavelingsvergunningsplicht. Wanneer men bijkomende bebouwing wenst te realiseren via een aanvraag tot vergunning voor stedenbouwkundige handelingen, dan kan dat zonder verkavelingswijziging. Verkavelingen zijn steeds vraaggestuurd. Ook verkavelingswijzigingen zijn dat quasi steeds (de uitzondering van verkavelingswijzigingen op initiatief van de overheid niet te na gesproken). Het door ARO gesignaleerde “probleem” kan dan ook hier niet opgelost worden.

3. De overheid kan sturen op verdichting door planaanpassingen (waaronder via de soepeler planaanpassing cf. infra) en door aanpassing van verkavelingen op overheidsinitiatief. Het is dus zeker niet beperkt tot het vergunningenbeleid. Cf. infra: ruimtelijk rendement wordt ingeschreven bij de beoordelingsgronden van vergunningen.

...”

In deze toelichting wordt verduidelijkt om welke redenen de decreetgever van oordeel is dat een termijn van 15 jaar een objectief en proportioneel criterium van onderscheid is. De vraag of de opheffing van de principiële weigeringsgrond van verkavelingsvoorschriften, ouder dan vijftien jaar, verantwoord is in het licht van artikel 23 van de Grondwet, komt in de parlementaire toelichting niet aan bod.

Over artikel 23 van de Grondwet stelt het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 80/2019 van 23 mei 2019 het volgende:

“B.3.2. Artikel 23, eerste lid, tweede lid en derde lid, 4°, van de Grondwet bepaalt :

« Ieder heeft het recht een menswaardig leven te leiden.

Daartoe waarborgen de wet, het decreet of de in artikel 134 bedoelde regel, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen.

Die rechten omvatten inzonderheid :

[...]

4° het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu ».

Die bepaling bevat een standstill-verplichting die de bevoegde wetgever verbiedt het door de toepasselijke wetgeving geboden beschermingsniveau aanzienlijk te verminderen zonder dat daartoe redenen van algemeen belang bestaan.”

De vraag is of door te bepalen dat verkavelingsvoorschriften die ouder zijn dan 15 jaar niet langer een weigeringsgrond vormen, er sprake is van een aanzienlijke vermindering van het

beschermingsniveau en of, indien dit het geval is, er daartoe redenen van algemeen belang bestaan.

De verzoekende partijen suggereren om de volgende prejudiciële vraag te stellen:

“Schendt artikel 4.3.1 §1, 1°, c VCRO, zoals gewijzigd bij artikel 58, 1° van het decreet houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening en zoals van toepassing ten tijde van het nemen van het bestreden besluit, milieu en omgeving van 8 december 2017 artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, doordat enerzijds op discriminatoire wijze wordt geraakt aan het verordenend karakter van een verkaveling ouder dan vijftien jaar en niet aan het verordenend karakter van verkavelingen niet ouder dan 15 jaar, waardoor eigenaars van een kavel binnen een verkaveling ouder dan 15 jaar anders worden behandeld dan eigenaars van een kavel binnen een verkaveling niet ouder dan 15 jaar zonder dat er voor dit onderscheid in behandeling een redelijke en objectieve verantwoording bestaat, en anderzijds doordat er een aanzienlijke vermindering van het bestaande beschermingsniveau van het leefmilieu wordt toegelaten, zonder een concrete en redelijke rechtvaardiging vanwege een dwingende reden van algemeen belang, en dit nu door deze bepaling reglementaire bepalingen, die niet alleen bedoeld is om de kopers en de gemeenten te beschermen, maar ook het algemeen belang te vrijwaren door een goede ruimtelijke ordening te garanderen, zonder te worden opgeheven buiten toepassing wordt gesteld ten nadele van de rechtsonderhorigen die zich ter wille van de bescherming van hun leefomgeving op de voorschriften van deze – verordenende – verkaveling willen beroepen.”

Gelet op artikel 26, §2 van de Bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof wordt de aangehaalde prejudiciële vraag gesteld.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van het college van burgemeester en schepenen van de stad AALST is ontvankelijk.
2. De debatten worden heropend.
3. Aan het Grondwettelijk Hof wordt de volgende prejudiciële vraag gesteld:

“Schendt artikel 4.3.1 §1, 1°, c VCRO, zoals gewijzigd bij artikel 58, 1° van het decreet houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening en zoals van toepassing ten tijde van het nemen van het bestreden besluit, milieu en omgeving van 8 december 2017 artikelen 10, 11 en 23 van de Grondwet, doordat enerzijds op discriminatoire wijze wordt geraakt aan het verordenend karakter van een verkaveling ouder dan vijftien jaar en niet aan het verordenend karakter van verkavelingen niet ouder dan 15 jaar, waardoor eigenaars van een kavel binnen een verkaveling ouder dan 15 jaar anders worden behandeld dan eigenaars van een kavel binnen een verkaveling niet ouder dan 15 jaar zonder dat er voor dit onderscheid in behandeling een redelijke en objectieve verantwoording bestaat, en anderzijds doordat er een aanzienlijke vermindering van het bestaande beschermingsniveau van het leefmilieu wordt toegelaten, zonder een concrete en redelijke rechtvaardiging vanwege een dwingende reden van algemeen belang, en dit nu door deze bepaling reglementaire bepalingen, die niet alleen bedoeld is om de kopers en de gemeenten te beschermen, maar ook het algemeen belang te vrijwaren door een goede ruimtelijke ordening te garanderen, zonder te worden opgeheven buiten toepassing wordt gesteld ten nadele van de rechtsonderhorigen die zich ter wille van de bescherming van hun leefomgeving op de voorschriften van deze – verordenende – verkaveling willen beroepen.”

Dit arrest is uitgesproken in zitting van 29 juli 2020 door de vierde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Chana GIELEN

Nathalie DE CLERCQ