

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/1328 van 5 juli 2016
in de zaak 1213/0492/A/5/0456

In zake: de **LEIDEND AMBTENAAR** van het departement RWO, afdeling Oost-Vlaanderen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Paul AERTS
kantoor houdende te 9000 Gent, Coupure 5
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**

vertegenwoordigd door:
mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN

verwerende partij

*Tussenkomen
de partij:*

de heer **Carolus RENDERS**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Sofie BOEYKENS
kantoor houdende te 9000 Gent, Molenaarsstraat 111/1A
en
de heer Francis CHARLIER
kantoor houdende te 8860 Lendelede, Langemuntelaan 1
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 28 maart 2013, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 31 januari 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kruishoutem van 17 september 2012 verworpen.

De deputatie heeft aan onder andere de tussenkomen partij een vergunning verleend voor de wijziging van een verkavelingsvergunning voor het herverdelen van 4 loten.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te 9770 Kruishoutem, Meirestraat 1-1A/B/C en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie C, nummers 0535T, 0535V, 0535W en 0535X.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend. De tussenkomende partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De procespartijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 18 maart 2014, waarop de vordering tot vernietiging werd behandeld en de zaak in beraad werd genomen.

Bij beschikking van 30 maart 2016 heeft de voorzitter van de Raad het beroep vervolgens toegewezen aan de vijfde kamer.

Bij tussenarrest van 31 maart 2016 heeft de voorzitter van de vijfde kamer de debatten heropend teneinde de behandeling *ab initio* van het beroep te hernemen voor de anders samengestelde zetel.

De partijen zijn opgeroepen om te verschijnen op zitting van 19 april 2016.

Kamervoorzitter Pieter Jan VERVOORT heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sandro DI NUNZIO die *loco* advocaat Paul AERTS verschijnt voor de verzoekende partij en mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

De tussenkomende partij is schriftelijk verschenen.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. TUSSENKOMST

De heer Carolus RENDERS verzoekt met een aangetekende brief van 22 april 2013 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de eerste kamer heeft de tussenkomende partij met een beschikking van 7 mei 2013 toegelaten om in de debatten tussen te komen.

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

IV. FEITEN

Op 4 mei 2012 (datum van de verklaring van volledigheid) dient onder meer de tussenkomende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kruishoutem een aanvraag in voor een vergunning voor “*het wijzigen van een verkavelingsvergunning*”.

De percelen zijn, volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 24 februari 1977 vastgesteld gewestplan 'Oudenaarde', gelegen in agrarisch gebied.

De percelen zijn gelegen in een op 13 september 1962 goedgekeurde verkaveling.

Bij beslissing van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van 26 februari 2002 werd vastgesteld dat de verkavelingsvergunning van 13 september 1962 in zijn totaliteit is vervallen.

Bij beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kruishoutem van 18 januari 2010 werd beslist om het verval van de verkavelingsvergunning "op te heffen" gelet op de bepaling van artikel 7.5.6 VCRO.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 11 mei tot en met 9 juni 2012, worden geen bezwaarschriften ingediend.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert voorwaardelijk gunstig op 11 september 2012.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kruishoutem verleent op 17 september 2012 onder meer aan de tussenkomen partij als volgt een vergunning voor de wijziging van de verkavelingsvergunning:

"...

Een deel van het terrein is bebouwd met een woning, bijhorende berging en open zwembad, gelegen Meirestraat 1 (lot 4), met een achterliggende tuin. De loten 1, 2 en 3 zijn momenteel in gebruik als weide.

(...)

Historiek

Voor deze eigendom werden door het college van burgemeester en schepenen de volgende vergunningen verleend:

13 september 1962: verkaveling van 4 loten

13 december 2010: herverkaveling van 4 loten

(...)

Beoordeling van de goede plaatselijke aanleg

De aanvraag beoogt de herverkaveling van 4 loten, waarvan 3 kavels bestemd voor open bebouwing. De bestaande woning Meirestraat 1, blijft behouden in zijn huidige vorm. De onderlinge grenzen van de loten van de bestaande verkaveling worden allen gewijzigd.

Overwegende dat:

- (...)
- *Het aantal loten na de verkavelingswijziging hetzelfde blijft;*
- *De eigendomsgrenzen tussen alle loten onderling wordt gewijzigd;*
- *Geen verdere onderverdeling of samenvoeging van loten is toegestaan;*

(....)

Gelet op het collegebesluit van 18 januari 2010 houdende het opheffen van het verval van een verkavelingsvergunning op naam van Willemijns Maurits (referte Arohm 503.1);

Gelet op de brief van het College van Burgemeester en Schepenen met de toezending van het collegebesluit dd 18 januari 2010 houdende het opheffen van het verval van een verkavelingsvergunning op naam van Willemijns Maurits (referte Arohm 503.1) aan Arohm Oost-Vlaanderen;

Algemene conclusie:

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.

De voorgelegde stedenbouwkundige voorschriften zijn te wijzigen en/of aan te vullen als volgt:

- de woningen zijn bedoeld als ééngezinswoningen; functies complementair aan het wonen zoals vermeld in het Besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en de latere wijzigingen hierop, worden toegestaan;*
- in het dak wordt maximaal 1 nuttige bouwlaag toegestaan;*
- de maximale oppervlakte van de bijgebouwen (garage-bergplaats) bedraagt 40m²;*
- de werken en constructies die vermeld staan in het Besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van de handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is en de latere wijzigingen hierop, worden toegestaan;*
- de voorwaarden gesteld in de adviezen van Gaselwest, Belgacom, Telenet, TMVW en Waterlink stipt na te leven;*
- afvoer van huishoudelijke waters/riolering: zie voorwaarden zoals voorgesteld in het advies van Waterlink.*

...

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 20 oktober 2012 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 4 januari 2013 als volgt dit administratief beroep in te willigen en een vergunning voor de wijziging van de verkavelingsvergunning te weigeren:

“ ...

1. Feitelijke en juridische gronden

(...)

1.4 Historiek

Beslissing van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar dd. 26 februari 2002, waarbij vastgesteld werd dat de verkavelingsvergunning dd. 13 september 1962 op naam van de heer Maurits Willemijns (ref Ruimte en Erfgoed 503.1) in zijn totaliteit vervallen is.

Beslissing van het college van burgemeester en schepenen in zitting van 18 januari 2010 om het verval van de verkavelingsvergunning op te heffen. Daarbij werd gesteld:

“(...)

Overwegende dat dit verval werd vastgesteld op basis van de gedeeltelijke goedkeuring van het deel van het vergunningenregister met betrekking tot verkavelingen van voor 22

december 1970 in toepassing van artikel 191.§1, 4° en artikel 192 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening;

Gelet op artikel 7.5.6. van de Vlaamse codex ruimtelijke ordening, van kracht vanaf 1 september 2009, die het volgende bepaalt:

“De artikelen 4.6.4. tot en met 4.6.8. zijn van toepassing op de verkavelingsvergunningen die verleend zijn voor 1 mei 2000. De beperking van artikel 4.6.4, §1, tweede lid, 2°, geldt evenwel niet ten aanzien van de verkopen van verkavelingen in hun geheel die vaste datum hebben verkregen voor 1 september 2009; dergelijke verkopen konden wél het verval van een verkavelingsvergunning verhinderen. (...)”

Gelet op de verkavelingsvergunning 503/1 afgeleverd door het college van burgemeester en schepenen aan de heer Maurits Willemijns op 13 september 1962 voor vier kavels, gelegen langs de Meirestraat, kadastraal bekend 1 Afdeling, Sectie C, nummers 535/R en S;

Gelet op de akte van de openbare verkoop dd 5 november 1962 (eigen onderstreping) waaruit blijkt dat de loten samen verkocht werden via openbare verkoop;

Gelet op de verkoop in zijn geheel aan de kinderen in 1986 (eigen onderstreping);

Overwegende dat de beslissing van de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar dd. 26 februari 2002 waarbij vastgesteld werd dat de verkavelingsvergunning 503.1 in zijn totaliteit vervallen is, aldus op basis van de vermelde motivering kan worden ingetrokken;

Besluit

Artikel 1.

De beslissing van de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar dd 26 februari 2002 waarbij vastgesteld werd dat de verkavelingsvergunning 503.1 in zijn totaliteit vervallen is, wordt op datum van 1 september 2009 opgeheven.

Artikel 2.

De verkavelingsvergunning 503.1 afgeleverd door het college van burgemeester en schepenen aan de heer Maurits Willemijns op 13 september 1962 voor vier kavels, gelegen langs de Meirestraat, kadastraal bekend 10 Afdeling, Sectie C, nummers 535/R en S, en de bijhorende stedenbouwkundige voorschriften is vanaf 1 september 2009 rechtsgeldig en uitvoerbaar.

Artikel 3.

*Afschrift van huidige beslissing wordt overgemaakt aan de huidige eigenaars van deze loten, met name de heer en mevrouw Carolus Renders en aan RWO Oost-Vlaanderen.”
(...)*

2. Motivering

(...)

2.2 De juridische aspecten

(...)

De aanvraag is principieel in strijd met de voorschriften van het geldend gewestplan,

zoals hoger omschreven. De aanvraag ligt in agrarisch gebied.

Het beroep betreft de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 17 september 2012, strekkende tot het herverkavelen van deze oude verkaveling van 1962.

Volgens het college is de oude verkaveling niet vervallen, ondanks het uitsluiten van die vergunning bij de goedkeuring van het vergunningenregister.

De oorspronkelijke verkavelingsvergunning verleend op naam van de heer Maurits Willemijns, waarbij de grond verdeeld werd in 4 kavels bestemd voor het oprichten van eengezinswoningen, dateert van 13 september 1962. Het betreft een zogenaamde 'oude' verkaveling van vòòr 22 december 1970, waarop artikel 7.5.4. van de codex (vroeger artikel 192 DRO) van toepassing is.

(...)

In casu heeft de eigenaar van de onbebouwde kavels van de verkaveling zich tijdig gemeld bij het college van burgemeester en schepenen.

Overeenkomstig de bepalingen van bovenstaand artikel, heeft het college vervolgens nagegaan of de verkaveling al niet vervallen was overeenkomstig aangehaald punt 12 van bijlage 2.

(...)

De betrokken loten werden tweemaal samen, in hun geheel verkocht: in 1962 en in 1986.

Op 26 februari 2002 keurt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar het vergunningenregister van de gemeente Kruishoutem gedeeltelijk goed, met als opmerking :

"Uit dit onderzoek blijkt (...) dat de verkaveling 10.109-503V als vervallen dient beschouwd gelet dat zij tweemaal in zijn totaliteit werd vervreemd aan één persoon zonder verdere verkoop of realisaties van de kavels".

Een verkoop in zijn geheel houdt geen verdeling van loten in, wat net het wezen van een verkavelingsvergunning is. Deze zienswijze stemt bovendien overeen met de rechtspraak van de Raad van State en werd uitdrukkelijk bevestigd door de decreetgever in art. 4.6.4. van de codex, waarin bepaald wordt dat de verkoop van de verkaveling in haar geheel niet in aanmerking komt om het verval te stuiten.

Het college van burgemeester en schepenen maakte in haar vaststelling dat de verkavelingsvergunning toch niet vervallen was, verkeerdelijk toepassing van artikel 7.5.6. van de codex. Dit artikel is niet van toepassing op 'oude' verkavelingen, waarvoor in artikel 7.5.4. reeds een regeling werd uitgewerkt.

Bij (wijzigings)decreet van 16 juli 2010 werd met zoveel woorden toegevoegd: "van toepassing op verkavelingsvergunningen die verleend zijn vanaf 22 december 1970 en vòòr 1 mei 2000".

De bepaling dat verkopen in hun geheel wel het verval kunnen stuiten voor verkavelingen verleend vòòr 1 mei 2000, is dan ook niet van toepassing op de verkavelingsvergunning in dit dossier. Deze bepaling was overigens louter bedoeld als milderende maatregel om te voorkomen dat bepaalde verkavelingen die niet als vervallen beschouwd werden, dat plots wel zouden zijn, met alle gevolgen van dien. Het

was niet de bedoeling dat reeds vervallen verklaarde verkavelingen ineens zouden 'herleven'. Ook dit blijkt duidelijk uit de toevoeging bij decreet van 16 juli 2010, dat stelt dat verkopen in hun geheel het verval enkel kunnen stuiten indien reeds stedenbouwkundige vergunningen, attesten of een wijziging van de verkavelingsvergunning werd toegestaan en in zoverre die niet onrechtmatig bevonden werden. Ook dat is overigens hier niet het geval.

(...)

Aangezien er na het verval ook geen vergunningen of attesten verleend werden, komt ook de toepassing van art. 7.5.5 niet aan de orde.

In die omstandigheden kan enkel vastgesteld worden dat de verkaveling van 1962 vervallen is en er bijgevolg ook geen wijziging van de vergunning meer kan toegestaan worden.

Gelet op de situering in een agrarisch gebied komt het betrokken terrein niet langer in aanmerking om verkaveld te worden ten behoeve van woningbouw en dient de gevraagde vergunning geweigerd te worden.

(...)

In subsidiaire orde kan nog vermeld worden dat de hier voorgestelde verkavelingswijziging de in de originele verkaveling toegekende rechten verder uitbreidt.

Zo worden de bouwvrije stroken versmald en de toelaatbare bouwdiepte vergroot van 15 m naar 20 m. De vaste rechtspraak van de Raad van State bepaalt evenwel dat een verkaveling niet meer rechten toekent dan deze die erin met zoveel woorden zijn vermeld, nl. bouwen volgens de erin bepaalde voorschriften, en dat op grond van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening elke verkavelingsvergunning of wijziging van verkavelingsvergunning in overeenstemming moet zijn met de geldende plannen van aanleg.

De gevraagde verkavelingswijziging dient getoetst aan het onderliggend gewestplan, een toetsing die ze niet doorstaat.

2.3 De goede ruimtelijke ordening

Gelet op de onoverkomelijke legaliteitsbelemmering zoals beschreven onder bovenstaand punt 2.2. De juridische aspecten, zijn verdere opportuniteitsafwegingen niet relevant.

...

Na de hoorzitting van 11 december 2012 beslist de verwerende partij op 31 januari 2013 als volgt het administratief beroep niet in te willigen en een vergunning voor de wijziging van een verkavelingsvergunning te verlenen:

“ ...

Gelet op het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 4 januari 2013;

(...)

2.2 De juridische aspecten

(...)

Art. 7.5.5 VCRO stelt dat het verval van een verkaveling van vóór 22 december 1970 niet kan worden tegengesteld aan personen die zich op de verkavelingsvergunning beroepen, indien zij kunnen aantonen dat de overheid ten aanzien van één of meer loten binnen de verkaveling na het verval verkavelingswijzigingen heeft toegestaan,

stedenbouwkundige vergunningen heeft verleend, of stedenbouwkundige attesten heeft toegekend.

Met andere woorden: een verkavelingsvergunning van vóór 22 december 1970 kan nog steeds dienen als basis voor nieuwe vergunningen (verkavelingswijzigingen of stedenbouwkundige vergunningen) als zij na een gebeurlijk verval heeft gefungeerd als grondslag voor vertrouwenswekkende overheidshandelingen.

Deze bepaling geeft volgens de parlementaire voorbereiding invulling aan het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel.

Dat algemeen rechtsbeginsel is een principe met een grondwettelijke status, dat prevaleert op de wet. Het beginsel impliceert dat de burger moet kunnen vertrouwen op toezeggingen of beloften die het bestuur in een concreet geval heeft gedaan of op wat door hem niet anders kan worden opgevat dan als een vaste gedrags- of beleidsregel van het bestuur op grond waarvan dat bestuur de door hem opgewekte gerechtvaardigde verwachtingen niet mag beschamen.

Art. 7.5.5 VCRO moet dus ruim worden uitgelegd: een regel dient immers aldus te worden geïnterpreteerd dat het minst vragen in verband met de rechtsgeldigheid kunnen rijzen.

Om die redenen moet de beslissing van 18 januari 2010, waarbij het College van Burgemeester en Schepenen het niet-vervallen karakter van de verkaveling heeft bevestigd, als een vertrouwenwekkende maatregel in de zin van art. 7.5.5 VCRO worden beschouwd.

Inderdaad: de door het bestuur verstrekte informatie wekt rechtmatige verwachtingen indien het gaat om een pertinente, betekenisvolle mededeling. Het collegebesluit van 21 september 2009 is nu effectief een klare, betekenisvolle mededeling, uitgaande van het vergunningverlenend bestuur. Deze mededeling dient aldus te leiden tot de toepassing van art. 7.5.5 VCRO.

Dat betekent dat zelfs los van de discussies over het verval toch kan worden overgegaan tot het verlenen van de vergunning voor hetgeen is aangevraagd. Men zal daarbij in ogenschouw nemen dat het aangevraagde op geen enkele wijze ingrijpt op de bestemming van het gebied, daar de vooropgestelde wijziging enkel betrekking heeft op specifieke inrichtingsaspecten van het terrein.

Bij de beoordeling van aangemelde verkavelingen van voor 22 december 1970 - zoals in casu - diende ingevolge art. 192, §2, vierde lid van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening te worden nagegaan of voldaan was aan de criteria opgenomen in de bijlage 1 bij het Coördinatiedecreet van 22 oktober 1996. Deze bijlage omvatte de regel dat kleine verkavelingen (zonder wegenisaanleg) afgeleverd voor 1 januari 1966 vervallen waren “wanneer de verkoop van minstens één van de percelen niet voor 1 oktober 1970 aan de registratieformaliteit is onderworpen”.

Deze regel wijkt volledig af van de huidige regeling van art. 4.6.4, § 1, eerste lid, 1° VCRO, naar luid waarvan - op straffe van verval - 1/3 van de kavels vervreemd moet worden binnen een termijn van 5 jaar na de afgifte van de vergunning.

Bij art. 4.6.4, § 1, eerste lid, 1° VCRO is het de uitdrukkelijke bedoeling van de decreetgever - blijkens de parlementaire voorbereiding - dat er sprake is van een verkoop van individuele kavels. Deze bedoeling is niet terug te vinden in de bijlage I bij het Coördinatiedecreet van 22 oktober 1996. Daar eist de tekst enkel een “transactie” voor 1 oktober 1970.

Er dient dan ook voor de gesitueerde oude verkavelingen geen rekening te worden gehouden met de regel van art. 4.6.4, § 1, tweede lid, 2° VCRO, dewelke stelt dat de verkoop van de verkaveling in haar geheel niet gelijkgesteld wordt met de verkoop van 1/3 van de (individuele) kavels. Het lijdt geen twijfel dat de verkoop van het volledige verkavelde goed impliceert dat "minstens één van de percelen" effectief is vervreemd.

In voorliggend geval werd het verkavelde goed effectief - tot twee maal toe - overgedragen voor 1 oktober 1970.

Het College van Burgemeester en Schepenen kon dan ook in het verleden terecht oordelen dat de verkavelingsvergunning niet is vervallen.

De VCRO en haar latere wijzigingen nopen niet tot een bijstelling van dit standpunt, aangezien de redenering gestoeld is op de oude regeling van het Coördinatiedecreet van 22 oktober 1996, waarin voor kleine verkavelingen afgeleverd voor 1 januari 1966 een zeer specifieke vervalregeling is opgenomen.

2.3 De goede ruimtelijke ordening

De aanvraag beoogt een beperkte aanpassing waarbij de bestaande woning behouden blijft in haar huidige vorm.

*De onderlinge grenzen van de loten van de bestaande verkaveling worden gewijzigd. Het globaal aantal loten blijft na de verkavelingswijziging identiek.
Er is geen verdere onderverdeling of samenvoeging van loten toegestaan.*

De verkavelingsvoorschriften op het vlak van inrichting worden afgestemd op de vigerende stedenbouwkundige praktijk te Kruishoutem, zo wordt de mogelijkheid om op die plaats twee verdiepen te realiseren geschrapt.

*De goede plaatselijke aanleg komt door het gevraagde niet in het gedrang, de impact op de goede ruimtelijke ordening is net als de gevraagde wijzigingen minimaal.
..."*

Dit is de bestreden beslissing.

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 met betrekking tot de tijdigheid van de vordering.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang en de hoedanigheid van de verzoekende partij

Standpunt van de partijen

1.

De tussenkomen partij betwist de ontvankelijkheid van het beroep en verwijst daarbij naar artikel 4.8.11, §1, tweede lid VCRO.

Zij stelt dat de verzoekende partij de haar toegekende beroepsmogelijkheid niet, of minstens niet regelmatig, heeft uitgeput en aldus wordt geacht verzaakt te hebben aan haar recht om zich tot de Raad te wenden.

Zij stelt in de eerste plaats dat het beroepschrift werd ingediend door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en niet, zoals artikel 4.7.21, §2, 4° VCRO voorschrijft, door de leidend ambtenaar van het departement RWO.

Zij stelt in de tweede plaats dat het beroepschrift niet voldoet aan de vereisten die op straffe van onontvankelijkheid worden gesteld in artikel 1, §1 van het besluit van de Vlaamse regering van 24 juli 2009 tot regeling van sommige onderdelen van de administratieve beroepsprocedure inzake stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen (hierna het Beroepenbesluit). Volgens de tussenkomende partij is de naam van de beroepsindiener niet vermeld en werd het beroepschrift niet gedagtekend.

2.

De verzoekende partij antwoordt hierop dat het administratief beroep werd ingediend door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar Peter CABUS, die leidend ambtenaar van het departement RWO is.

De verzoekende partij wijst er verder op dat de argumenten van tussenkomende partij met betrekking tot de vormvereisten van het beroepschrift in het bestreden besluit werden beantwoord en weerlegd: in de zendbrief die het beroepschrift vergezelde werden de ontbrekende gegevens wel degelijk vermeld, zodat uit samenlezing van beide stukken wel degelijk alle elementen in het aangetekend schrijven terug te vinden zijn.

De verzoekende partij wijst er verder op dat de tussenkomende partij geen beroep heeft ingesteld tegen de beslissing van de verwerende partij. De tussenkomende partij kan de door haar voor de verwerende partij opgeworpen exceptie niet hernemen in de schriftelijke uiteenzetting.

Beoordeling door de Raad

Artikel 4.8.11, §1, tweede lid VCRO, zoals toentertijd van toepassing, luidt als volgt:

“ ...

De belanghebbende aan wie kan worden verweten dat hij een voor hem nadelige vergunningsbeslissing niet heeft bestreden door middel van het daartoe openstaande georganiseerd administratief beroep bij de deputatie, wordt geacht te hebben verzaakt aan zijn recht om zich tot de Raad te wenden.”

Volgens deze bepaling wordt de belanghebbende aan wie kan worden verweten dat hij een voor hem nadelige vergunningsbeslissing niet heeft bestreden door middel van een administratief beroep, geacht verzaakt te hebben aan zijn recht om zich tot de Raad te wenden.

De bewering dat het administratief beroep bij de verwerende partij onontvankelijk diende te worden verklaard, nog los van de vraag of deze bewering correct is, doet geen afbreuk aan het recht van de verzoekende partij om beroep in te stellen bij de Raad.

Daarenboven kan de stelling van de tussenkomende partij dat de verwerende partij het administratief beroep van de verzoekende partij onontvankelijk diende te verklaren, niet worden bijgetreden.

In de eerste plaats mist de bewering dat het administratief beroep werd ingesteld door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en niet door de “leidend ambtenaar”, feitelijke grondslag. Het administratief beroep werd ingesteld door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar Peter CABUS, die als secretaris-generaal van het departement RWO tevens de hoedanigheid heeft van leidend ambtenaar in de zin van artikel 4.7.21, §2, 4° VCRO.

In de tweede plaats moet worden vastgesteld dat de aangetekende brief waarmee het administratief beroepschrift werd betekend aan de verwerende partij wel degelijk werd gedagtekend en melding maakt van de naam van de beroepsindiener, zodat bij samenlezing van beide documenten wel degelijk werd voldaan aan de vormvereisten van artikel 1, §1 van het Beroepenbesluit.

De exceptie van de tussenkommende partij wordt verworpen.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In haar eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 4.6.4 tot en met 4.6.8 VCRO, van de artikelen 7.5.4 tot en met 7.5.6 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel en van de materiële motiveringsplicht.

Zij stelt dat het gaat om een oude verkaveling van vóór 22 december 1970 waarop artikel 7.5.4 VCRO van toepassing is. Blijkbaar heeft de eigenaar van de onbebouwde kavels zich destijds tijdig gemeld bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kruishoutem, waarna nagegaan diende te worden of de verkaveling niet reeds vervallen is met toepassing van de regeling opgenomen in punt 12 van bijlage 2, “niet in de coördinatie opgenomen bepalingen”. Volgens deze bepaling komen te vervallen: “de vóór 1 januari 1966 afgegeven vergunning voor verkaveling, uit te voeren langs een bestaande, voldoende uitgeruste weg, wanneer de verkoop van minstens één van de percelen niet vóór 1 oktober 1970 aan de registratieformaliteit is onderworpen”. De verzoekende partij stelt dat de verkaveling tot tweemaal toe in haar geheel is verkocht geweest, in 1962 en vervolgens in 1986, maar dat de verkoop van de verkaveling in zijn geheel, volgens de rechtspraak van de Raad van State, niet volstaat om het verval te verhinderen. Om die reden werd de betrokken verkaveling door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar op 26 februari 2002 ook uitgesloten bij de goedkeuring van het vergunningenregister. Dit standpunt werd thans door de decreetgever ook uitdrukkelijk bevestigd in artikel 4.6.4 VCRO, waarin wordt bepaald dat de verkoop van de verkaveling in haar geheel niet in aanmerking komt om het verval te stuiten. Deze bepaling is van toepassing vanaf 1 mei 2009.

De verzoekende partij stelt verder dat om redenen van rechtszekerheid en billijkheid de decreetgever die regel voor het verleden heeft getemperd door in artikel 7.5.6 VCRO een overgangsregel in te schrijven voor geheelverkopen van verkavelingen die vóór 1 mei 2009 vaste datum hebben gekregen: onder bepaalde voorwaarden konden dergelijke geheelverkopen het verval wél verhinderen. De verzoekende partij stelt evenwel dat deze overgangsregel van de vervalstuitende geheelverkoop van artikel 7.5.6 VCRO niet van toepassing is op verkavelingsvergunningen die dateren van vóór 22 december 1970; op deze verkavelingen zijn

enkel de artikelen 7.5.4 en 7.5.5 VCRO van toepassing. Artikel 57 van het zogenaamde reparatiedecreet van 16 juli 2010 heeft de verkavelingen van vóór 22 december 1970 uitdrukkelijk uit het toepassingsgebied van artikel 7.5.6 VCRO uitgesloten. Uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat het nooit de bedoeling van de decreetgever is geweest om verkavelingsvergunningen van vóór 22 december 1970 door toepassing van de vervalstuitende geheelverkoop te doen herleven. Het Grondwettelijk Hof heeft die interpretatie van de vervalregeling bevestigd en grondwettig bevonden. De beslissing van de verwerende partij is de negatie van de wettelijke vervalregeling.

Verder stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij ten onrechte de “vertrouwensregel” van artikel 7.5.5 VCRO heeft toegepast. Op grond van deze bepaling kan het verval van een verkavelingsvergunning van vóór 22 december 1970 niet worden tegengesteld aan personen die kunnen aantonen dat de overheid, na het verval, betreffende één of meer van hun kavels wijzigingen heeft vergund, bouwvergunningen of stedenbouwkundige attesten heeft afgeleverd. Het wordt volgens de verzoekende partij niet betwist dat er na het verval van de verkavelingsvergunning van 13 september 1962 geen vergunningen of attesten werden verleend, zodat artikel 7.5.5 VCRO niet aan de orde is.

In de bestreden beslissing wordt ten onrechte voorgehouden dat de beslissing van 18 januari 2010, waarbij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kruishoutem het niet-vervallen karakter van de verkaveling heeft bevestigd, als een vertrouwenwekkende handeling in de zin van artikel 7.5.5 VCRO moet worden beschouwd. Als vertrouwenwekkende handelingen in de zin van artikel 4.6.4, §6 VCRO dan wel artikel 7.5.5 VCRO kunnen enkel stedenbouwkundige vergunningen, bouwvergunningen of stedenbouwkundige attesten in aanmerking worden genomen. Artikel 7.5.5 VCRO mag niet ruim worden geïnterpreteerd, nu het gaat om een afwijkingsregeling die onwettige beslissingen over vergunningen of stedenbouwkundige attesten als grondslag voor de niet-tegenstelbaarheid van het verval van rechtswege neemt.

De verzoekende partij merkt tenslotte op dat het vertrouwensbeginsel niet kan worden gehanteerd tegen de uitdrukkelijke (andersluidende) wettelijke bepalingen.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat zij zich niet heeft uitgesproken over de discussie over het verval van de verkavelingsvergunning, maar dat zij eerst heeft onderzocht of een eventueel verval wel tegenstelbaar zou zijn. Zij stelt dat overeenkomstig artikel 7.5.5 VCRO een verkavelingswijziging nog kan worden verleend op basis van een vervallen verkavelingsvergunning van vóór 22 december 1970, indien na het verval ervan deze vergunning nog als grondslag voor vertrouwenwekkende overheidshandelingen heeft gediend. Zij stelt onder verwijzing naar de parlementaire voorbereiding dat dit artikel een invulling geeft aan het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel, en bijgevolg ruim moet worden geïnterpreteerd. De verwerende partij stelt dat de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 18 januari 2010 als vertrouwenwekkende maatregel in de zin van artikel 7.5.5 VCRO kan worden beschouwd. Daargelaten de vraag omtrent het verval van de verkavelingsvergunning, kon zij dus alsnog overgaan tot het verlenen van de gevraagde verkavelingswijziging.

De verwerende partij lijkt verder te betwisten dat de verkaveling van 1962 vervallen is. Zij stelt dat de verkavelingsvergunning tijdig werd aangemeld, en dat ingevolge artikel 192, §2, vierde lid van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (DRO) diende te worden onderzocht of voldaan werd aan de criteria opgenomen in bijlage 1 bij het coördinatiedecreet. Hier gold de regel dat verkavelingen zonder wegenis-aanleg afgeleverd vóór 1 januari 1966 vervallen waren “wanneer de verkoop van minstens één van de percelen niet voor 1

oktober 1970 aan de registratieformaliteit is onderworpen". Thans geldt artikel 4.6.4, §1, eerste lid, 1° VCRO, volgens dewelke binnen een termijn van vijf jaar na de afgifte van de vergunning één derde van de kavels moet zijn vervreemd, waarbij een verkoop van de verkaveling in haar geheel niet in aanmerking komt. De verwerende partij merkt op dat dit niet in de bijlage 1 bij voornoemd coördinatiedecreet stond. Het college van burgemeester en schepenen heeft volgens de verwerende partij dan ook terecht geoordeeld dat de verkavelingsvergunning niet vervallen was. Bovendien bepaalde artikel 7.5.6 VCRO op het moment van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 18 januari 2010 uitdrukkelijk dat de verkoop van de verkaveling in haar geheel het verval van een verkavelingsvergunning wel verhinderde. Via het reparatiedecreet van 16 juli 2010 is de decreetgever hierop terug gekomen voor oude verkavelingen. De beslissing van het college van burgemeester en schepenen was derhalve conform de destijds toepasselijke regelgeving.

3.

De tussenkomende partij stelt dat artikel 7.5.5 VCRO ruim moet worden uitgelegd, en dat de verwerende partij in de bestreden beslissing terecht heeft aangenomen dat de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 18 januari 2010 een vertrouwenwekkende maatregel is in de zin van dat artikel.

Zij voegt hieraan nog toe dat er daarenboven ook voldaan is aan de zeer letterlijke lezing van artikel 7.5.5 VCRO, dewelke verzoekende partij ten onrechte en in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel voorhoudt. De tussenkomende partij leidt uit het verslag van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, voorafgaandelijk aan de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 17 september 2012, af dat de desbetreffende verkaveling op 26 februari 1980 werd gewijzigd. Ingevolge deze verkavelingswijziging van 26 februari 1980, die nooit werd bestreden middels enig beroep, is volgens de tussenkomende partij voldaan aan de door verzoekende partij voorgehouden limitatieve lezing van artikel 7.5.5 VCRO. Nu de verwerende partij er dus hoe dan ook toe gehouden zal zijn om bij de toepassing van artikel 7.5.5 VCRO de verkavelingswijziging van 26 februari 1980 in rekening te brengen, kan dit middel de verzoekende partij geen voordeel opleveren en dient het middel volgens de tussenkomende partij onontvankelijk te worden verklaard.

4.

In haar wederantwoordnota herhaalt de verzoekende partij dat de overgangsmaatregel van artikel 7.5.6 VCRO niet van toepassing is op de verkavelingsvergunningen die dateren van vóór 22 december 1970, zodat de verkavelingsvergunning van 13 september 1962 van rechtswege vervallen is. Noch de verwerende, noch de tussenkomende partij toont aan dat er na het verval nog vergunningen of attesten verleend zouden zijn. De tussenkomende partij verwijst naar een verkavelingswijziging van 26 februari 1980, waarvan zelfs de verwerende partij geen melding maakt, maar brengt deze niet bij. Uit geen enkele beslissing blijkt dat na de verkavelingsvergunning van 13 september 1962 nog wijzigingen vergund zouden geweest zijn. De bewering van de tussenkomende partij is bijgevolg onjuist. Het vertrouwensbeginsel impliceert tenslotte niet dat ingeval van een gedogend bestuursoptreden, de burger het recht verkrijgt of behoudt voor de toekomst van de onwettige toestand.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij stelt in essentie dat de wijziging van de verkavelingsvergunning van 13 september 1962 niet kan worden vergund, nu deze verkaveling overeenkomstig artikel 7.5.4 VCRO vervallen is en de overgangsregeling van de vervalstuitende geheelverkoop van artikel

7.5.6 VCRO niet van toepassing is op oude vergunningen van vóór 22 december 1970, en nu er ook geen toepassing kan worden gemaakt van de “vertrouwensregel” van artikel 7.5.5 VCRO.

De verwerende partij stelt in essentie dat op grond van het destijds toepasselijke artikel 7.5.6 VCRO een geheelverkoop het verval van de verkavelingsvergunning wél verhinderde, en dat de decreetgever pas met het reparatiedecreet van 16 juli 2010 hierop teruggekomen is voor oude verkavelingen. Hoe dan ook is de verwerende partij van mening dat het verval van de verkavelingsvergunning niet tegenstelbaar is, nu de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 18 januari 2010 houdende “opheffing” van het verval kan worden beschouwd als een vertrouwenwekkende handeling in de zin van artikel 7.5.5 VCRO.

De Raad dient bijgevolg in de eerste plaats na te gaan of de verkavelingsvergunning van 13 september 1962 vervallen is, en in de tweede plaats of het gebeurlijke verval tegenstelbaar is aan de aanvrager van de verkavelingswijziging.

2.

Artikel 4.6.4, §1 VCRO luidt als volgt:

“Een verkavelingsvergunning, waarbij geen nieuwe wegen worden aangelegd, of het tracé van bestaande gemeentewegen niet moet worden gewijzigd, verbreed of opgeheven, vervalt van rechtswege wanneer:

1° binnen een termijn van vijf jaar na de afgifte van de vergunning in laatste administratieve aanleg niet is overgegaan tot registratie van de verkoop, de verhuring voor meer dan negen jaar, of de vestiging van erfpacht of opstalrecht ten aanzien van ten minste één derde van de kavels;

2° binnen een termijn van tien jaar na de afgifte van de vergunning in laatste administratieve aanleg niet is overgegaan tot dergelijke registratie ten aanzien van ten minste twee derde van de kavels.

Voor de toepassing van het eerste lid:

1° wordt met verkoop gelijkgesteld: de nalatenschapsverdeling en de schenking, met dien verstande dat slechts één kavel per deelgenoot of begunstigde in aanmerking komt;

2° komt de verkoop van de verkaveling in haar geheel niet in aanmerking;

3° komt alleen de huur die erop gericht is de huurder te laten bouwen op het gehuurde goed in aanmerking.

Voor de toepassing van het eerste lid wordt tijdige bebouwing door de verkavelaar conform de verkavelingsvergunning, met verkoop gelijkgesteld.”

Verder dient rekening te worden gehouden met de overgangsmaatregelen van titel VII van de VCRO.

Artikel 7.5.4 VCRO, dat ressorteert onder afdeling 3 “Verkavelingsakkoorden en verkavelingen daterend van vóór 22 december 1970” van hoofdstuk V van titel VII van de VCRO bepaalt het volgende:

“Tot het in artikel 7.6.2, §1, derde lid, 4°, vermelde deel van het vergunningenregister volledig is opgemaakt door de gemeente en goedgekeurd door de gewestelijke stedenbouwkundig ambtenaar, bestaat er een vermoeden dat een verkavelingsvergunning voor een niet-bebouwd deel van een verkaveling die dateert van vóór 22 december 1970 en die vanaf deze datum geen voorwerp heeft uitgemaakt van een verkavelingswijziging die geleid heeft tot een vermeerdering of een vermindering van het aantal kavels of tot een herverkaveling, vervallen is. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar neemt een beslissing over dit deel van het vergunningenregister binnen zestig dagen nadat de gemeente hem daarom verzocht heeft.

In elke gemeente wordt een bericht aangeplakt dat de eigenaars van een niet-bebouwde kavel of meerdere niet-bebouwde kavels in vergunde niet-vervallen verkavelingen die dateren van vóór 22 december 1970, oproept om zich te melden bij het college van burgemeester en schepenen. De Vlaamse Regering neemt de nodige maatregelen om te zorgen voor de onmiddellijke aanplakking na de inwerkingtreding van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening op 1 mei 2000 en voor een bericht in ten minste drie dagbladen die in het Vlaamse Gewest worden verspreid.

Als geen enkele eigenaar van een onbebouwde kavel zich gemeld heeft bij het college van burgemeester en schepenen binnen een termijn van negentig dagen na 1 mei 2000, dan is de verkavelingsvergunning voor de onbebouwde kavel of kavels definitief vervallen.

Als een eigenaar zich bij het college van burgemeester en schepenen binnen een termijn van negentig dagen na 1 mei 2000 gemeld heeft, dan gaat het college van burgemeester en schepenen na of de verkavelingsvergunning niet reeds vervallen is met toepassing van de regeling, opgenomen in punt 12 van bijlage 2, "Niet in de coördinatie opgenomen bepalingen: wijzigings-, overgangs- en opheffingsbepalingen, alsmede reeds voorbijgestreefde bepalingen", gevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 1996 tot coördinatie van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw. Alleen als de verkavelingsvergunning nog niet vervallen is, worden alle onbebouwde kavels opgenomen in het vergunningenregister.

Voor deze kavels gelden de artikelen 4.6.4 tot en met 4.6.8 met dien verstande dat de termijn van tien jaar na afgifte van de verkavelingsvergunning, vermeld in artikel 4.6.4, §1, eerste lid, 2°, respectievelijk §2, 2°, vervangen wordt door een termijn van vijf jaar vanaf 1 mei 2000. De termijn van vijftien jaar na afgifte van de verkavelingsvergunning, vermeld in artikel 4.6.4, §2, 3°, wordt vervangen door een termijn van tien jaar vanaf 1 mei 2000.

Het verval van verkavelingsvergunningen, vermeld in het eerste lid, die niet moesten worden aangemeld omwille van het feit dat zij vanaf 22 december 1970 het voorwerp hebben uitgemaakt van een verkavelingswijziging die geleid heeft tot een vermeerdering of een vermindering van het aantal kavels of tot een herverkaveling, wordt beoordeeld met toepassing van de regeling, vermeld in het vierde lid.

Artikel 7.5.5 VCRO, dat ressorteert onder dezelfde afdeling 3, bepaalt het volgende:

“Het verval van een verkavelingsakkoord of van een verkavelingsvergunning, vermeld in artikel 7.5.4, kan niet worden tegengesteld aan personen die zich op dat verkavelingsakkoord of die verkavelingsvergunning beroepen, indien zij kunnen aantonen

dat de overheid, na het verval, hetzij op grond van of refererend aan het verkavelingsakkoord of de verkavelingsvergunning stedenbouwkundige of bouwvergunningen of stedenbouwkundige attesten heeft verleend, hetzij wijzigingen aan de verkavelingsvergunning heeft toegestaan. Daartoe is vereist dat voldaan is aan beide volgende voorwaarden:

1° de vergunningen of attesten zijn verleend ten aanzien van één of meer kavels van deze personen, binnen de omschrijving van het verkavelingsakkoord of de verkavelingsvergunning;

2° de vergunningen of attesten zijn door de hogere overheid of de rechter niet onrechtmatig bevonden.”

Artikel 7.5.6 VCRO, dat ressorteert onder afdeling 4 “Verval, herziening of opheffing van verkavelingsvergunningen”, luidt als volgt:

“De artikelen 4.6.4 tot en met 4.6.8 zijn van toepassing op de verkavelingsvergunningen die verleend zijn vanaf 22 december 1970 en vóór 1 mei 2000. De beperking van artikel 4.6.4, §1, tweede lid, 2°, geldt evenwel niet ten aanzien van de verkopen van verkavelingen in hun geheel die vaste datum hebben verkregen vóór 1 september 2009, op voorwaarde dat de overheid hetzij op grond van of refererend aan de verkavelingsvergunning stedenbouwkundige of bouwvergunningen of stedenbouwkundige attesten heeft verleend, hetzij wijzigingen aan de verkavelingsvergunning heeft toegestaan, in zoverre deze door de hogere overheid of de rechter niet onrechtmatig werden bevonden. Dergelijke verkopen in hun geheel konden wél het verval van een verkavelingsvergunning verhinderen. Het voorgaande heeft nimmer voor gevolg dat teruggekomen wordt op in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissingen die tot het verval van verkavelingsvergunningen hebben besloten op grond van het oordeel dat verkopen van verkavelingen in hun geheel niet van aard zijn het verval van een verkaveling te verhinderen.

De termijn van tien jaar na afgifte van de verkavelingsvergunning, vermeld in artikel 4.6.4, §1, eerste lid, 2°, respectievelijk §2, 2°, wordt vervangen door een termijn van vijf jaar vanaf 1 mei 2000, voor niet-ervallen verkavelingsvergunningen die werden afgegeven meer dan vijf jaar vóór 1 mei 2000.

De termijn van vijftien jaar na afgifte van de verkavelingsvergunning, vermeld in artikel 4.6.4, §2, 3°, wordt vervangen door een termijn van tien jaar vanaf 1 mei 2000, voor niet-ervallen verkavelingsvergunningen die werden afgegeven meer dan vijf jaar vóór 1 mei 2000.”

Vóór de wijziging van artikel 7.5.6 VCRO bij artikel 56 en 57 van het reparatiedecreet 16 juli 2010 luidde deze bepaling als volgt:

“De 4.6.4 tot en met 4.6.8 zijn van toepassing op de verkavelingsvergunningen die verleend zijn vóór 1 mei 2000. De beperking van artikel 4.6.4, §1, tweede lid, 2°, geldt evenwel niet ten aanzien van de verkopen van verkavelingen in hun geheel die vaste datum hebben verkregen vóór 1 september 2009; dergelijke verkopen konden wél het verval van een verkavelingsvergunning verhinderen. Het voorgaande heeft nimmer voor gevolg dat teruggekomen wordt op in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissingen die tot het verval van verkavelingsvergunningen hebben besloten op grond

*van het oordeel dat verkopen van verkavelingen in hun geheel niet van aard zijn het verval van een verkaveling te verhinderen.
(...)”*

De artikelen 56 en 57 van het reparatiedecreet zijn het resultaat van door de decreetgever aangenomen amendementen die als volgt werden verantwoord (*Parl. St., Vlaams Parlement, 2009-2010, nr. 349/12, pp.2-4*):

“Door het feit dat de decreetgever de aspecten verbonden aan verkavelingen van vóór 22 december 1970 bespreekt in afdeling 3 (artikelen 7.5.3 tot en met 7.5.5.) van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, is het duidelijk dat de intentie van de decreetgever niet was om verkavelingen van vóór 22 december 1970 die vervallen waren, alsnog te laten herleven door toepassing van artikel 7.5.6. Omdat daar toch onduidelijkheid over is gerezen, voegen we nu deze explicitering toe.

Voor de verkavelingsvergunningen verleend vóór 22 december 1970 werd destijds een afwijkend, bijzonder regime ingevoerd. Dit bijzonder regime werd grotendeels behouden in de VCRO, namelijk in artikelen 7.5.4. en 7.5.5. Conform dit bijzondere regime is er voor de onbebouwde delen van dergelijke oude verkavelingsvergunningen een vermoeden van verval. Alleen als de verkavelingsvergunning met toepassing van de regeling vervat in punt 12 van bijlage 2 gevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 1996 (zijnde de regeling ingevoerd in 1970) nog niet vervallen is, worden de onbebouwde kavels (na goedkeuring door de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar) opgenomen in het vergunningenregister. Met de beslissing terzake staat het vast of de verkavelingsvergunning al dan niet vervallen is (en eindigt ook het vermoeden). Het verval van de verkavelingsvergunning waartoe werd beslist op grond van het voorgaande kan alleen ‘ongedaan’ worden gemaakt indien diegene die zich op de verkavelingsvergunning beroept, aantoont dat de voorwaarden van artikel 7.5.5. van de VCRO zijn vervuld. Enkel op de niet vervallen loten wordt de regeling van het verval van rechtswege van toepassing gemaakt.

Voor de verkavelingsvergunningen verleend vanaf 22 december 1970 geldt een ander regime, namelijk de regeling van het verval van rechtswege zoals vervat in artikel 4.6.4, §1. Teneinde een einde te stellen aan de discussie in rechtsleer en rechtspraak over de vraag of een verkoop van een verkaveling in haar geheel het verval van rechtswege van een verkavelingsvergunning kon verhinderen, werd dit aspect uitdrukkelijk geregeld in artikel 4.6.4, §1, tweede lid, 2°, VCRO. Conform dit artikel is het de regel dat de verkoop van de verkaveling in haar geheel het verval van rechtswege niet kan verhinderen. Deze regel ligt ook in de lijn van de initiële bedoeling van de wetgever teneinde speculatie met verkavelingsvergunningen onmogelijk te maken (cf. verslag namens de commissie, Parl. St. VI. Parl. 2008-09, nr. 2011/6). In artikel 7.5.6. werd evenwel – louter en alleen omwille van voormelde discussie – in een overgangsbepaling voorzien voor verkopen van verkavelingen in hun geheel die vaste datum hebben gekregen vóór 1 september 2009, welke verkopen wel het verval van een verkavelingsvergunning konden verhinderen.

Gelet op het feit dat voor verkavelingsvergunningen daterend van vóór 22 december 1970 inzake het verval en de beoordeling daarvan een bijzonder regime werd ingevoerd, kan de regeling van verval van rechtswege niet van toepassing zijn op dergelijke oude verkavelingen. Deze bijzondere regeling inzake verkavelingen van vóór 22 december 1970, welke een aparte afdeling betreft onder hoofdstuk V van titel VII. Diverse temporele en overgangsmaatregelen van de VCRO, heeft voorrang op de algemene regeling uit artikel 4.6.4. van de VCRO, welke enkel van toepassing kan zijn op

verkavelingsvergunningen waarvan het lot niet op een daarvan afwijkende wijze wordt geregeld. Enkel nadat het onderzoek over het vermoeden van verval is gebeurd, geldt voor de niet vervallen verklaarde, onbebouwde loten, welke opgenomen zijn in het vergunningenregister, het verval van rechtswege.

(...)”

3.

Het Grondwettelijk Hof heeft geoordeeld dat uit die verantwoording blijkt dat de artikelen 56 en 57 werden aangenomen om reden dat het niet de bedoeling was van de decreetgever om verkavelingen van vóór 22 december 1970 alsnog te laten herleven op grond van artikel 7.5.6 van de VCRO, aangezien voor de verkavelingsvergunningen verleend vóór 22 december 1970 de bijzondere regeling van de artikelen 7.5.4 en 7.5.5 van de VCRO bestond (GwH nr. 71/2012, 31 mei 2012, overweging B.13.3).

Zoals bevestigd wordt in dit arrest van het Grondwettelijk Hof blijkt uit de parlementaire voorbereiding dat het nooit, en dus ook niet vóór de door het reparatiedecreet van 16 juli 2010 doorgevoerde wijziging, de bedoeling van de decreetgever was om verkavelingen van vóór 22 december 1970 alsnog te laten herleven op grond van artikel 7.5.6 VCRO, aangezien voor die verkavelingen de bijzondere regeling van de artikelen 7.5.4 en 7.5.5 VCRO bestaat (RvS nr. 230.273, 24 februari 2015, stad Hoogstraten e.a.).

4.

De bestreden beslissing van de verwerende partij hinkt op twee gedachten, nu de verwerende partij er enerzijds van uitgaat dat er toepassing kan worden gemaakt van de bepaling van artikel 7.5.5 VCRO, hetgeen veronderstelt dat de verkaveling van 13 september 1962 vervallen is, en zij anderzijds overweegt dat het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kruishoutem in het verleden terecht kon oordelen dat de desbetreffende verkavelingsvergunning niet vervallen is.

Nu de toepassing van artikel 7.5.5 VCRO enkel aan de orde is wanneer de verkavelingsvergunning overeenkomstig artikel 7.5.4 VCRO vervallen is, komt het de Raad logisch voor om eerst na te gaan of de verkavelingsvergunning van 13 september 1962 overeenkomstig het laatst genoemd artikel vervallen is.

Zoals door de verzoekende partij wordt uiteengezet, heeft de eigenaar van de verkaveling zich overeenkomstig het bepaalde in artikel 7.5.4 VCRO tijdig gemeld bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kruishoutem. Bijgevolg diende nagegaan te worden of de verkavelingsvergunning niet reeds vervallen is met toepassing van de regeling, opgenomen in punt 12 van bijlage 2, “niet in de coördinatie opgenomen bepalingen; wijzigings-, overgangs- en opheffingsbepalingen, alsmede reeds voorbijgestreefde bepalingen”. Volgens deze bepaling komen te vervallen: “de vóór 1 januari 1966 afgegeven vergunningen voor verkaveling, uit te voeren langs een bestaande, voldoende uitgeruste weg, wanneer de verkoop van minstens één van de percelen niet vóór 1 oktober 1970 aan de registratieformaliteit is onderworpen”.

Het wordt niet betwist dat de betrokken loten enkel het voorwerp hebben uitgemaakt van een geheelverkoop, een eerste maal in 1962 en een tweede maal in 1986, en dat om deze reden de desbetreffende verkaveling bij besluit van 26 februari 2002 door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar uit het vergunningenregister van de gemeente Kruishoutem werd gesloten. Gelet op de rechtspraak van de Raad van State moet worden aangenomen dat een geheelverkoop het verval van de verkavelingsvergunning niet heeft gestuit, nu dit zou indruisen

tegen de *ratio legis* van de vervalregeling die bedoeld is om speculatieve verkavelingen tegen te gaan (zie bijvoorbeeld RvS nr. 203.875, 11 mei 2010, n.v. COPEM).

Dit standpunt wordt thans ook uitdrukkelijk decretaal verankerd in artikel 4.6.4, §1, tweede lid, 2° VCRO, dat stelt dat de verkoop van de verkaveling in haar geheel niet in aanmerking komt.

Zoals blijkt uit de hogere uiteenzetting, heeft de decreetgever om redenen van rechtszekerheid en billijkheid die regel voor het verleden verzacht door in artikel 7.5.6 VCRO een overgangsmaatregel in te schrijven voor geheelverkopen die vaste datum hebben gekregen vóór 1 september 2009: dergelijke verkopen konden onder bepaalde voorwaarden wél het verval van een verkavelingsvergunning verhinderen.

Het is deze overgangsregel die de verwerende partij aangrijpt om te argumenteren dat de verkavelingsvergunning van 13 september 1962 niet is vervallen. De verwerende partij gaat er in de bestreden beslissing met verwijzing naar de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 18 januari 2010 evenwel ten onrechte van uit dat overeenkomstig artikel 7.5.6 VCRO de geheelverkopen van de desbetreffende verkaveling in 1962 en 1986 het verval van de verkaveling konden verhinderen.

Zoals hierboven gesteld, was het evenwel nooit de bedoeling van de decreetgever om verkavelingen van vóór 22 december 1970 alsnog te laten herleven op grond van artikel 7.5.6 VCRO, aangezien voor die verkavelingen de bijzondere regeling van artikel 7.5.4 en 7.5.5 VCRO bestaat.

In zoverre de verwerende partij er in de bestreden beslissing van uitgaat dat de vervallen verkaveling van 13 september 1962 alsnog herleeft op grond van artikel 7.5.6 VCRO, schendt de bestreden beslissing de artikelen 7.5.4 en 7.5.6 VCRO.

5.

Het verval van een verkavelingsvergunning vermeld in artikel 7.5.4 VCRO is onder bepaalde voorwaarden niet tegenstelbaar aan personen die zich op de verkavelingsvergunning beroepen, indien zij kunnen aantonen dat de overheid, na het verval, hetzij op grond van de verkavelingsvergunning nog stedenbouwkundige of bouwvergunningen of stedenbouwkundige attesten heeft verleend, hetzij wijzigingen aan de verkavelingsvergunning heeft toegestaan (artikel 7.5.5 VCRO).

Er wordt vastgesteld dat nergens in de bestreden beslissing wordt overwogen dat de overheid, na het verval van de verkavelingsvergunning, nog een stedenbouwkundige of bouwvergunning of stedenbouwkundig attest heeft verleend of een wijziging aan de verkavelingsvergunning heeft toegestaan.

De tussenkomende partij poneert wel dat er op 26 februari 1980 een verkavelingswijziging zou goedgekeurd zijn, maar dit blijkt alvast niet uit de bestreden beslissing en ook niet uit het administratief dossier. De tussenkomende partij brengt deze vermeende verkavelingswijziging ook niet bij. Het is dan ook niet aangetoond dat de overheid, na het verval, hetzij een stedenbouwkundige of bouwvergunning of een stedenbouwkundig attest heeft verleend op grond van de verkavelingsvergunning, hetzij een wijziging aan de verkavelingsvergunning heeft toegestaan.

Het wordt door de verwerende partij ook niet ernstig betwist dat de overheid geen in artikel 7.5.5 VCRO opgesomde vertrouwenwekkende handeling heeft gesteld. De verwerende partij gaat er evenwel in de bestreden beslissing van uit dat artikel 7.5.5 VCRO invulling geeft aan het

rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel en dat deze bepaling daarom ruim moet worden geïnterpreteerd, zodat de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 18 januari 2010 eveneens als een vertrouwenwekkende maatregel in de zin van die bepaling kan worden beschouwd.

De verzoekende partij stelt in dit verband terecht dat artikel 7.5.5 VCRO strikt moet worden geïnterpreteerd, nu het immers gaat om een afwijkingsregeling die onwettige beslissingen over vergunningen of stedenbouwkundige attesten als grondslag neemt voor de niet-tegenstelbaarheid van het verval van rechtswege van de verkavelingsvergunning.

De verwerende partij kon enkel de in artikel 7.5.5 VCRO opgesomde vertrouwenwekkende handelingen in aanmerking nemen, met name stedenbouwkundige of bouwvergunningen, stedenbouwkundige attesten of wijzigingen van de verkavelingsvergunning die dateren van na het verval. De verwijzing door de verwerende partij naar de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 18 januari 2010 kan hiertoe dus niet volstaan.

Het vertrouwensbeginsel kan niet worden gehanteerd tegen de uitdrukkelijke (andersluidende) wettelijke bepalingen.

Door te overwegen dat voornoemde beslissing van 18 januari 2010 ook beschouwd kan worden als een vertrouwenwekkende handeling waardoor het verval van de verkaveling van 13 september 1962 niet tegenstelbaar is, heeft de verwerende partij de draagwijdte van artikel 7.5.5 VCRO geschonden.

Het eerste middel is dan ook gegrond.

B. Overig middel

De Raad onderzoekt het tweede middel niet, omdat dit niet kan leiden tot een ruimere vernietiging van de bestreden beslissing.

VII. KOSTEN

Op het verzoek van de verwerende partij om de kosten ten laste van het Vlaamse Gewest te leggen kan niet worden ingegaan, nu artikel 4.8.28, §2, eerste lid VCRO bepaalt dat de kosten ten laste worden gelegd van de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld.

VIII. BESTUURLIJKE LUS

1.

De tussenkomende partij verzoekt de toepassing van de “bestuurlijke lus” in de zin van artikel 4.8.4 VCRO.

De te remediëren onregelmatigheid zit volgens haar hierin dat de beroepsindiener niet over de juiste hoedanigheid beschikte ten tijde van het administratief beroep (zie onderdeel V.B).

Bovendien werpt de tussenkomende partij op dat het administratief beroepschrift niet gedagtekend was, noch de naam bevat van de indiener van het beroep, zodat de verwerende partij, volgens haar, het administratief beroep sowieso onontvankelijk had moeten verklaren.

2.

Op het verzoek van de tussenkomende partij tot toepassing van de bestuurlijke lus conform artikel 4.8.4 VCRO kan niet worden ingegaan.

Immers werd bij arrest van het Grondwettelijk Hof nr. 74/2014 van 8 mei 2014 het artikel 4.8.4 VCRO, zoals vervangen bij artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de VCRO, vernietigd zonder behoud van enige rechtsgevolgen. Artikel 4.8.4 VCRO wordt, gelet op de terugwerkende kracht van het vernietigingsarrest, geacht nooit te hebben bestaan.

De Raad stelt vast dat de tussenkomende partij niet verzoekt om de toepassing van de bestuurlijke lus op basis van artikel 34 van het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet). De Raad gaat ook niet ambtshalve over tot herkwalificatie van het verzoek van de verwerende partij.

Volledig ten overvloede dient nog opgemerkt te worden dat de door de tussenkomende partij opgeworpen onregelmatigheden die zouden moeten leiden tot de toepassing van de bestuurlijke lus, om evidente redenen niet door de verzoekende partij worden ingeroepen als middel. De tussenkomende partij, die zelf geen beroep bij de Raad heeft ingediend tegen de bestreden beslissing, wenst zodoende eigenlijk het voorwerp van de rechtsstrijd te wijzigen. Dit kan uiteraard niet de bedoeling zijn van de toepassing van de bestuurlijke lus.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer Carolus RENDERS is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 31 januari 2013, waarbij aan de aanvragers een vergunning verleend wordt voor de wijziging van een verkavelingsvergunning voor het herverdelen van 4 loten voor de percelen gelegen te 9770 Kruishoutem, Meirestraat 1-1A/B/C en met kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie C, nummers 0535T, 0535V, 0535W en 0535X.
3. De Raad beveelt de verwerende partij binnen een vervaltermijn van vier maanden vanaf de betekening van dit arrest een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij.
4. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, krachtens artikel 55, §2 Procedurebesluit verleend aan de verzoekende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 5 juli 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vijfde kamer, samengesteld uit:

Pieter Jan VERVOORT, voorzitter van de vijfde kamer,
met bijstand van

Hildegard PETTENS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Hildegard PETTENS

Pieter Jan VERVOORT