

De RvVb en de verkavelingsvergunningsplicht. De 'bouwvelden' ruimen het veld

RvVb 22 augustus 2024, RvVb-A-2324-1016, Soenen en RvVb 13 februari 2025, RvVb-A-2425-0513, Deckers

De vraag of een bouwproject eerst een verkavelingstraject moet doorlopen, zou eenvoudig te beantwoorden moeten zijn. Het tegendeel is helaas waar. Uit de vergunningenpraktijk blijkt dat het zowel bij aanvragers als vergunningverlenende overheden niet altijd meteen duidelijk is of een project eerst een verkavelingsvergunning moet bekomen. In een eerdere bijdrage in *STORM* kwam al aan bod dat ook de bouw van twee meergezinswoningen op één stuk grond verkavelingsvergunningsplichtig is, zelfs al komt de grond achteraf in mede-eigendom toe aan de vereniging van mede-eigenaars (VME).¹ In de twee hier besproken arresten spreekt de Raad voor Vergunningsbetwistingen (RvVb) zich opnieuw uit over deze principiële kwestie. Dat het gaat om regelgeving die de openbare orde raakt,² en dus ook door de RvVb ambtshalve in procedures kan worden betrokken,³ vormt een reden te meer om opnieuw stil te staan bij deze rechtspraak.

Bouwen op gemeenschappelijke onverdeeldeheid ...

Met het eerste arrest dat dateert van 22 augustus 2024 oordeelt de RvVb over het gelopen vergunningentraject van een vastgoedproject in Oostduinkerke (Koksijde). Het project bestaat uit twee vrijstaande rechthoekige bouwvolumes van elk zes appartementen, verbonden door een gemeenschappelijke ondergrondse parking. Op het inplantingsplan staan de beide volumes ingetekend als 'bouwvolume A' en 'bouwvolume B'. Het resterende deel van de grond vormt een collectieve groenzone.

De aanvrager kiest ervoor om zijn stuk grond niet eerst te verkavelen in twee bouwloten. Dat de aanvrager zich voor deze keuze kennelijk aan enige tegenwind verwachtte, blijkt uit een eenzijdige verbindende belofte in het aanvraagdossier. Hier belooft de aanvrager dat hij *'geen enkele stap zal ondernemen om de grond te splitsen'* en dat *'alle noodzakelijke handelingen worden gesteld om het project onder te brengen in één VME'*. Om die reden is er geen sprake van het *'verkavelen van gronden'*, aldus de aanvrager.

Nadat de vergunning op gemeentelijk niveau wordt verkregen, wordt er door omwonenden administratief beroep ingesteld bij de West-Vlaamse deputa-

tie. Een van de beroepsgrievens bestaat erin dat de aanvraag wél een opdeling van het terrein in afzonderlijke bouwvelden inhoudt zodat een voorafgaande verkavelingsvergunning is vereist. De deputatie schaart zich echter achter het standpunt van de aanvrager. Uit de plannen blijkt dat er geen opdeling in afzonderlijke kavels is voorzien. Verder oordeelt de deputatie dat de bouw van een appartementsgebouw op een stuk grond principieel geen verdeling van

1 G. VERHELST, "De verkavelde mede-eigendom als paradox in het omgevingsrecht", *STORM* 2022/4, bijdrage 26.

2 RvS 7 april 2011, nr. 212.552, Bruynooghe.

3 Art. 89 DBRC-besluit.



die grond impliceert. De eigenaars van de afzonderlijke appartementen worden namelijk onverdeelde eigenaars van de gemeenschappelijke delen, met inbegrip van het stuk grond waarop het appartementsgebouw wordt gebouwd.

Het project wordt andermaal vergund, waarna de omwonenden het dossier aanhangig maken bij de RvVb.

... weegt niet op tegen een feitelijke verdeling

De RvVb brengt in het arrest de decretale definitie van 'verkavelen' in herinnering.⁴ Er wordt op gewezen dat een verkavelingsvergunning een dubbel doel dient: (i) enerzijds de koper van een kavel de zekerheid bieden dat die kavel voor bebouwing in aanmerking komt en (ii) anderzijds voorschriften opleggen die voor het terrein een goede ruimtelijke ordening moeten garanderen. In het concrete bouwdoossier in Oostduinkerke voltrekt er zich volgens de RvVb een verdeling van grond in 'aanwijsbare delen' (of nog, in 'bouwvelden'). Dit is een van de constitutieve

voorwaarden om tot de toepasselijkheid van de vergunningsplicht voor het verkavelen van gronden te besluiten, ook al worden de bouwvolumes door een gemeenschappelijke parkeer- kelder met elkaar verbonden. Dat de plannen niet expliciet een kavelgrens bepalen, leidt volgens de RvVb niet tot een andere conclusie. Ten onrechte gaat de deputatie bij het vergunnen van het project voorbij aan de 'feitelijke verdeling' van de grond, waar ze overweegt dat de plannen geen afzonderlijke kavels tonen.

Het argument dat de grond in onverdeeldheid aan de eigenaars van de appartementen toebehoort en dat de onverdeeldheid onder het stelsel van appartementsmede-eigendom valt, kan de RvVb niet overtuigen. De onverdeeldheid in eigendom is volgens de RvVb niet bepalend om al dan niet tot de toepasselijkheid van de verkavelingsvergunningsplicht te besluiten. Een ander oordeel zou afbreuk doen aan de doelstellingen waarvoor de decretale vergunningsplicht is ingesteld. Net zoals in het eerdere arrest van

3 november 2022,⁵ verwijst de RvVb in het arrest uitdrukkelijk naar drie arresten van de Raad van State (RvS) uit 2011.⁶

De bestreden omgevingsvergunning wordt dan ook vernietigd. De bouwplannen lijken terug naar af.

In een arrest van inmiddels tien jaar geleden kwam de RvVb nochtans tot een ietwat ander oordeel.⁷ Dit arrest,

4 Art. 4.1.1, 14° VCRO luidt: 'een grond vrijwillig verdelen in twee of meer onbebouwde kavels om ten minste één van deze kavels te verkopen of te verhuren voor méér dan negen jaar, om er een recht van erfpacht of opstal op te vestigen, of om één van deze overdrachtsvormen aan te bieden, zelfs onder opschortende voorwaarde, zulks met het oog op woningbouw of de oprichting van constructies'.

5 RvVb 3 november 2022, nr. RvVb-A-2223-0201, Van Staeyen.

6 RvS 7 april 2011, nr. 212.552, Bruynooghe; RvS 8 september 2011, nr. 215.001, gemeente Malle; RvS 27 oktober 2011, nr. 216.038, nv Sefaco.

7 RvVb 28 januari 2014, nr. A/2014/0083, Ryckalts.

Het betreft wel degelijk een ommezwaai in de rechtspraak.

dat weliswaar naderhand in graad van cassatie werd vernietigd door de RvS op grond van een middel over het hoorrecht)⁸ en dat handelde over de bouw van slechts één meergezinswoning op een stuk grond, gaf een aanzet om voor de interpretatie van het begrip 'verdeling' meer belang toe te kennen aan de juridische structuur van de grond.⁹

Normdoel verkavelingsvergunning bereikt

In het besproken arrest van 22 augustus 2024 licht de RvVb, net zoals in het eerdere arrest van 3 november 2022, het doel van een verkavelingsvergunning als volgt toe: *'Een verkavelingsvergunning heeft een dubbel doel: enerzijds aan de koper van een kavel de zekerheid te bieden dat die kavel ook effectief voor bebouwing in aanmerking komt en anderzijds voorschriften op te leggen die voor het terrein een goede ruimtelijke ordening moeten garanderen en die in principe op elk lot van de verkaveling van toepassing zijn'*.

Voor de beoordeling van het normdoel stelde de RvS in de drie arresten van 2011 dat *'de rechtzekerheid die aldus aan een koper wordt geboden tot de toekomstige stedenbouwkundige aanleg van het terrein, hem wordt onthouden indien geen voorafgaande verkavelingsvergunning wordt verkregen'*. De notie *'stedenbouwkundige aanleg*

van het terrein' wijst dan op de inrichting van de buitenaanleg, niet zozeer op de bouw van de woningen. Dit motief neemt de RvVb niet uitdrukkelijk op in zijn motivering.

In de parlementaire werken bij de Stedenbouwwet van 1962 wordt de noodzaak tot het invoeren van een verkavelingsvergunningsplicht onder meer verantwoord door het misbruik waarmee sommige *'verkavelaars hun grond naar goeddunken verdelen en de kavels verkopen; dan gebeurt het dat de bouwvergunning aan de kopers wordt geweigerd omdat het perceel de voorgeschreven bouwbreedte of diepte niet heeft of omdat de weg nog niet met de openbare nutsvoorzieningen (verharding, riolen, water, gas, elektriciteit) is uitgerust. Het is derhalve nodig dat de openbare besturen op de voor bebouwingsdoeleinden uitgevoerde verkavelingen toezicht uitoefenen'*.¹⁰ De wetgever had met het instrument van de verkaveling twee fundamentele doelstellingen voor ogen: (i) de individuele verwerver van een stuk grond de garantie geven dat de grond effectief als bouwgrond te gebruiken is en (ii) de gemeenten de mogelijkheid geven toe te zien op een georganiseerde urbanisatie van hun grondgebied.¹¹

Primordiaal is de garantie dat een verkavelingsvergunning de koper bouwzekerheid biedt. Het aangekochte stuk grond moet effectief vatbaar zijn voor woningbouw. Daar ligt het eerste normdoel van een verkavelingsvergunning. Door het afleveren van de omgevingsvergunning voor het bouwproject, en dus de rechtens vereiste toelating tot het uitvoeren van de bouwwerken voor de oprichting van de meergezins-

woningen, beschikt de koper onmiskenbaar over die zekerheid. Het is niet in te zien welke bijkomende zekerheid een voorafgaande verkavelingsvergunning die het stuk grond eerst in twee bouw kavels verdeelt, de koper nog kan bieden. De goede ruimtelijke ordening, wat de verdere inrichting van het terrein betreft, wordt in principe ook steeds beoordeeld aan de hand van de ingediende plannen en de stukken van de omgevingsvergunningsaanvraag.

8 RvS 7 oktober 2014, nr. 228.692, Verplancke.

9 De RvVb overweegt in het arrest van 28 januari 2014: *'Dat de meergezinswoning, waarvoor de verwerende partij de bestreden vergunning verleent, betrekking heeft op afzonderlijk en vooraf verkochte appartementen, die als "juridische entiteiten" beschouwd kunnen worden, heeft niet als gevolg (...) dat de grond waarop deze appartementen worden gebouwd, eveneens onderverdeeld wordt in kavels of "juridische entiteiten". Bij de bouw van een appartementsgebouw ontstaat voor de eigenaars van de afzonderlijke appartementen immers een verplichte onverdeeldheid van de gemeenschappelijke delen, waartoe ook de grond behoort waarop de meergezinswoning wordt gebouwd. De aanvraag van de bestreden vergunning beoogt dus geen verdeling van kavels en een juridische afsplitsing van grond'*.

10 J. BOUCKAERT en G. SCHAÏKO, "De verkavelingsvergunning: een inleiding tot het begrip" in J. GHYSELS en J. TOURY (eds.), *Verkavelen in Vlaanderen. Van verkavelingsvergunning naar omgevingsvergunning*, Antwerpen, Intersentia, 2018, 45, met verwijzing naar MvT bij het wetsontwerp tot organisatie van de stedenbouw en van de ruimtelijke ordening, *Parl. St. Senaat* 1958-59, nr. 124, 43.

11 J. BOUCKAERT en G. SCHAÏKO, "De verkavelingsvergunning: een inleiding tot het begrip" in J. GHYSELS en J. TOURY (eds.), *Verkavelen in Vlaanderen. Van verkavelingsvergunning naar omgevingsvergunning*, Antwerpen, Intersentia, 2018, 6.

Volgens artikel 4.3.1, § 1 VCRO moet een omgevingsvergunningsaanvraag worden geweigerd als het aangevraagde onverenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening.¹² Een afgeleverde omgevingsvergunning, eens in uitvoering, kan door de bouwheer – op straffe van handhaving of vervolging – ook niet naar eigen goeddunken worden gewijzigd. Het tweede normdoel lijkt eveneens bereikt.

Blijvende onverdeeldheid miskend?

Het volstaat voor de RvVb dus dat er op het inplantingsplan sprake is van een verdeling in ‘aanwijsbare delen’, zonder dat het inplantingsplan uitdrukkelijk moet voorzien in afzonderlijke kavels. De RvVb ontwaart op die manier in de plannen een ‘feitelijke verdeling’ die bestaat in de *footprint* van de meergezinswoningen van de grond, en dat is voldoende om abstractie te maken van de juridische eigendoms-toestand van het stuk grond.¹³ Volgens de RvVb is de onverdeeldheid in eigendom niet bepalend om al dan niet tot de toepasselijkheid van de verkavelingsvergunningsplicht te besluiten. Een ander oordeel zou afbreuk doen aan de doelstellingen van de verkavelingsvergunningsplicht.

De afdeling Wetgeving van de RvS stelde destijds in haar advies bij de ontwerp teksten van de Stedenbouwwet dat het begrip ‘verkaveling’ in essentie neerkomt op ‘de verdeling van een erf in twee of meer percelen’.¹⁴ Reeds in 1982 werd in de rechtsleer opgetekend dat bij appartementseigendom een verdeling van een bebouwd perceel geen verkaveling is.¹⁵ Artikel 4.1.1, 14° VCRO dicteert thans dat verkave-

len neerkomt op het verdelen van een grond in twee of meer ‘kavels’. Volgens de recente rechtsleer vindt er geen verdeling van de grond plaats wanneer een exclusief eigendomsrecht overgaat in een collectief eigendomsrecht.¹⁶

De vraag is welke handeling bij de interpretatie van het begrip ‘verdeling’ van grond de bovenhand moet krijgen: het louter intekenen van bouwvolumes op een inplantingsplan of de beoogde eigendomstoestand met finaal ontegensprekelijk een blijvende onverdeeldheid? De vaststelling dat een stuk grond met meergezinswoningen in gemeenschappelijke mede-eigendom blijft, lijkt tot de conclusie te moeten leiden dat de grond niet eerst moet worden ‘verdeeld’ (ex art. 4.1.1, 14° VCRO). Er anders over oordelen lijkt het burgerrechtelijk karakter van de blijvende onverdeeldheid van de grond te miskennen.

Feitelijke verdeling volstaat niet meer

Onlangs kreeg de RvVb de kans om zich in een vergelijkbare casus opnieuw uit te spreken over dit prangende vraagstuk. In het tweede besproken arrest van 13 februari 2025 ging het ook om de bouw van twee vrijstaande bouwvolumes op een stuk grond, ditmaal in Liedekerke. Voorafgaandelijk aan het vergunnen van het project werd ook hier geen verkavelingsvergunning afgeleverd, en dit wordt wederom als juridisch argument voorgelegd aan de RvVb. Uit de plannen blijkt dat het terrein in een oostelijk (gebouw A) en een westelijk (gebouw B) gedeelte wordt verdeeld. De twee meergezinswoningen hebben elk hun eigen ondergrond-

se parkeergarage met afzonderlijke inrit, maar delen een gemeenschappelijke private tuinzone.

Volgens de gegevens van het dossier blijft het volledige perceel in onverdeeldheid. Er zal slechts één vereniging van mede-eigenaars zijn voor het volledige perceel.¹⁷ De aanvrager heeft

12 De volgende aandachtspunten en criteria dienen in deze toets te worden betrokken: de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten, het bodemreliëf, hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO.

13 De RvVb stelt dienaangaande: ‘Uit het inplantingsplan van de nieuwe toestand blijkt dat een grond in een westelijk (meergezinswoning A) en een oostelijk (meergezinswoning B) gedeelte verdeeld wordt’.

14 J. BOUCKAERT en G. SCHAICO, “De verkavelingsvergunning: een inleiding tot het begrip” in J. GHYSELS en J. TOURY (eds.), *Verkavelen in Vlaanderen. Van verkavelingsvergunning naar omgevingsvergunning*, Antwerpen, Intersentia, 2018, 45, met verwijzing naar MvT bij het wetsontwerp tot organisatie van de stedenbouw en van de ruimtelijke ordening, *Parl.St.* Senaat 1958-59, nr. 124, 148-149.

15 R. TIMMERMANS, “Gemeenrechtelijke aspecten van elke zakenrechtelijke vestigingsakte” in R. TIMMERMANS, *Handboek uitgifte zakelijke rechten voor de bouwpraktijk*, Mechelen, Wolters Kluwer, 2016, XVI.E-82, met verwijzing naar G. HEEREN, *Juridische aspecten van het grondbeleid*, Antwerpen, Kluwer, 1982, 105.

16 J. BOUCKAERT en G. SCHAICO, “De verkavelingsvergunning: een inleiding tot het begrip” in J. GHYSELS en J. TOURY (eds.), *Verkavelen in Vlaanderen. Van verkavelingsvergunning naar omgevingsvergunning*, Antwerpen, Intersentia, 2018, 15.

enkel de intentie om appartementen/wooneenheden met bijbehorende aandelen in de gemeenschappelijke delen over te dragen en niet de feitelijk gecreëerde aanwijsbare delen. Nergens uit het dossier kan de RvVb opmaken dat een van die twee aanwijsbare delen afzonderlijk via een van de decretaal voorgeschreven overdrachtsvormen wordt overgedragen. De feitelijke verdeling wordt niet juridisch verankerd. Daardoor is een van de constitutieve voorwaarden uit artikel 4.1.1, 14° VCRO niet vervuld.

Het arrest vormt in dit opzicht een totale ommekeer in de rechtspraak: *‘de enkele vaststelling dat het voorgenomen project ter plaatse twee aanwijsbare delen doet ontstaan, maakt het project op zich niet verkavelingsvergunningsplichtig’*. Waar voordien de onverdeeldheid in eigendom niet bepalend was om al dan niet tot de toepasselijkheid van de verkavelingsvergunningsplicht te besluiten, hecht de RvVb aan dit criterium ditmaal wél een even groot belang als aan het criterium van de feitelijke verdeling: *‘De voorwaarden uit 4.1.1, 14° VCRO omvatten immers niet alleen een feitelijke verdeling van de grond, maar daarnaast ook de intentie om die feitelijke verdeling juridisch vorm te geven door de gecreëerde kavels over te dragen of een dergelijke overdracht aan te bieden’*. De RvVb besluit dat er geen sprake is van een ‘juridische verdeling’ van een stuk grond. Verkavelen is niet (meer) nodig. Van een verwijzing naar de drie arresten van de RvS van 2011 is geen sprake meer.

Onder de eerdere visie diende elk vastgoedproject dat bestaat uit meerde-

re meergezinswoningen op één stuk grond, zelfs met gemeenschappelijke groenaanleg of ondergrondse parkeervoorziening, in principe eerst het verkavelingstraject te doorlopen. Pas daarna kon er eventueel een omgevingsvergunning voor het bouwen worden afgeleverd. Het verdient dan ook alle bijval dat de RvVb zijn standpunt met het arrest van 13 februari 2025 heeft gewijzigd. De in dat laatste arrest gehuldigde zienswijze lijkt meer aan te sluiten bij de oorspronkelijke intentie van de verkavelingsvergunningsplicht. Dat het arrest op de website van de RvVb ook een aparte en uitdrukkelijke publieke mededeling meekreeg,¹⁷ wijst erop dat het op dit punt wel degelijk gaat om een gewilde en bewuste koerswijziging in de rechtspraak.

Joris Gebruers

Circulex advocaten

¹⁷ De vergunninghouder bevestigt dat er geen opstalrechten worden toegekend.

¹⁸ www.rvvb.be/mededeling-verkavelingsplicht.