

Artikel 149, § 2, Stedenbouwdecreet 1999 bepaalt: “De herstellvordering wordt bij het parket ingeleid bij gewone brief, in naam van het Vlaamse Gewest of van het college van burgemeester en schepenen, door de stedenbouwkundige inspecteurs en de aangestelden van het college van burgemeester en schepenen.”

16. De herstelmaatregel beoogt niet zoals de schadevergoeding, de vergoeding van schade aan particuliere belangen, maar het ongedaan maken van de gevolgen van het misdrijf in het algemeen belang.

17. Het middel faalt naar recht.

(...)

Raad van State 16 november 2009

Arrest nr. 197.847

Voorzitter: de h. Bovin

Advocaten: mrs. Falepin, Luypaers, Careme, François, Vanden Berghe en Tollenaere

OMVANG VAN DE VERKAVELINGSVERGUNNINGSP LICHT – HORIZONTALE STAPELING VAN EIGENDOMSRECHTEN AAN DE HAND VAN DE APPARTEMENTSWETGEVING EN DE VESTIGING VAN EEN RECHT VAN OPSTAL – DUIDELIJK VASTGESTELDE INTENTIE OM TOT VERKAVELLEN OVER TE GAAN

De verdeling van de grond in meerdere kavels vereist een verkavelingsvergunning, al blijft de kadastrale eenheid van het perceel behouden. Een verkavelingsvergunning is eveneens vereist wanneer de intentie van de bouwpromotor om het bouwwerk na realisatie te verdelen, duidelijk werd vastgesteld. Het omkeren van de chronologie tussen splitsen en bouwen biedt aldus geen vrijstelling voor de verkavelingsvergunningsplicht.

W.B. en M.C. t./ Gemeente De Panne en Vlaams Gewest

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 29 juni 2009, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging van het besluit van 27 april 2009 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente De Panne waarbij aan de n.v. R. de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor de bouw van een woonerf met 34 woningen aan de Stationsstraat 4/1 te De Panne (Adinkerke), kadastraal bekend sectie E, nr. 885/w.

(...)

IV. Feiten

4.1. Op 3 maart 2008 dient de n.v. R. bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente De Panne een aanvraag in tot het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een woonerf met 34 woningen aan de

Stationsstraat 4/1 te De Panne (Adinkerke), op een perceel kadastraal bekend sectie E, nr. 885/w.

Op het betrokken perceel bevindt zich de “Villa Emma”, die is opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed.

De eigendom van de eerste verzoeker is gelegen tegenover het betrokken perceel. De eigendom van de tweede verzoeker paalt aan het betrokken perceel.

(...)

4.3. De aanvraag beoogt de renovatie van de bestaande “Villa Emma” met daarrond een woonerf “Waterfront” met in totaal 34 woningen, verdeeld over elf woonblokken.

De aanvraag vermeldt onder meer dat de voorziene woningen wit geschilderd worden en afgewerkt worden met donkerrode Vlaamse kleiplannen, en dat de ontsluiting gebeurt via interne private wegenis die aansluit op de bestaande dreef en toegangspoort tot de “Villa Emma”.

(...)

4.9. Bij het thans bestreden besluit van 27 april 2009 verleent het college van burgemeester en schepenen de gevraagde stedenbouwkundige vergunning, “onder volgende strikte voorwaarden”:

(...)

V. Onderzoek van de vordering

(...)

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

(...)

5.2. In een eerste middel voeren de verzoekers de schending aan van artikel 101, § 1 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO).

(...)

5.3. De eerste verwerende partij beantwoordt dit middel als volgt:

1. De verzoekende partijen beweren dat de NV R. op oneigenlijke wijze gebruik maakt van de procedure tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning waarbij artikel 101 § 1 DORO wordt omzeild, terwijl er geen twijfel over zou bestaan dat de voorliggende aanvraag in werkelijkheid neerkomt op het verkavelen van gronden én met het oogmerk om deze afzonderlijk te verkopen, zodat er sprake van een verkaveling zou zijn, waarvoor dus een voorafgaande verkavelingsvergunning zou zijn vereist.

De verwerende partij stelt vast dat het middel enkel genomen wordt uit de schending van artikel 101 § 1 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna DORO), en niet uit een beweerd oneigenlijk gebruik van de procedure tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning.

Doorslaggevend is bijgevolg de rechtsvraag te weten of de creatie van een privaat woonerf als een verkaveling in de zin van artikel 101 § 1 DRO dient te worden beschouwd.

2. Op grond van artikel 101 § 1 DORO dient onder verkavelen te worden verstaan:

‘een grond vrijwillig verdelen in twee of meer kavels om ten minste één van deze kavels te verkopen of te verhuren voor meer dan negen jaar, een erfpacht of een opstalrecht te vestigen of één van deze overdrachtsvormen aan te bieden, zelfs onder opschortende voorwaarde, voor woningbouw of voor het opstellen van vaste of verplaatsbare inrichtingen die voor bewoning kunnen worden opgericht’.

Het louter feit dat de NV R. het betrokken perceel wenst te bebouwen om vervolgens tot verkoop van de woningen over te gaan volstaat bijgevolg niet om in haar hoofde een verplichting tot het aanvragen van een verkavelingsvergunning te weerhouden wanneer niet tevens wordt aangetoond dat het perceel hiertoe in afzonderlijke kavels zal worden verdeeld en bij de verkoop niet louter de woning doch tevens de grond (en dus een afgescheiden kavel) zal worden verkocht.

Reeds in zijn arrest nr. 66.863 van 18 juni 1997 heeft Uw Raad bevestigd dat er geen verkavelingsvergunning is vereist indien een eigenaar meerdere woningen wenst op te richten op zijn grond met het oog op de verkoop van deze constructies zonder de grond.

Een horizontale ‘eigendomsplitsing’ die niet tevens een werkelijke materiële opsplitsing van het terrein tot gevolg heeft, is geen verdeling in de zin van artikel 101 § 1 DORO.

3. De NV R. heeft voorafgaand en tijdens de behandeling van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning steeds te kennen gegeven dat zij na realisatie van de te bouwen woningen de eenheid van het kadastraal perceel zal behouden.

De grond zal na verkoop in onverdeelde mede-eigendom toebehoren aan de eigenaars van de woningen van het woonerf. De kopers van de op te richten woningen zullen geen eigenaar van een individueel kadastraal perceel of kavel worden, doch van een woning in exclusieve eigendom met een recht op exclusief genot van de grond waarop het huis gelegen is en van de aanpalende tuin.

(...)

24. Ten overvloede zij aangestipt dat er sowieso ook geen ‘verdeling van de grond’ plaatsgrijpt in de zin van artikel 101 DRO.

Het volledige grondgebied van de vergunning blijft één kadastraal perceel; er grijpt geen verdeling in kavels plaats. De zaak wordt opgevat zoals een appartementsmede-eigendom. De grond van het kadastraal perceel wordt onverdeelde mede-eigendom van de eigenaars van de huizen. De kopers van de woningen worden enkel eigenaar van een individueel huis waarmee verbonden is het recht op het exclusieve genot van de grond waarop het huis gelegen is (de ‘footprint’ van het huis) en de aanpalende tuin. Het wordt dus een situatie van volledige horizontale mede-eigendom. Er wordt ook geen enkele overdracht van wegenis aan het bestuur doorgevoerd; het onderhoud van de wegenis en de gemene delen is ten laste van de vereniging van mede-eigenaars.

Zelfs indien de tussenkomende partij zou overgaan tot verkoop vóóraler de woningen werden opgericht, dan nog zou wegens het ontbreken van een effectieve verdeling van de grond geen verkavelingsvergunning vereist zijn.

Het volledige grondgebied van de vergunning, ook na verkoop van de woningen, blijft één kadastraal perceel”.

(...)

Beoordeling

5.7. Artikel 101 DRO, van toepassing op het ogenblik dat het bestreden besluit werd genomen, luidt als volgt:

“§ 1. Niemand mag zonder voorafgaande verkavelingsvergunning een stuk grond verkavelen. Onder verkavelen wordt verstaan een grond vrijwillig verdelen in twee of meer kavels om ten minste één van deze kavels te verkopen of te verhuren voor meer dan negen jaar, een erfpacht of een opstalrecht te vestigen of één van deze overdrachtsvormen aan te bieden, zelfs onder opschortende voorwaarde, voor woningbouw of voor het opstellen van vaste of verplaatsbare inrichtingen die voor bewoning kunnen worden gebruikt.

§ 2. Een verkavelingsvergunning kan eveneens worden aangevraagd en verleend voor het verdelen van een stuk grond in twee of meer kavels om ten minste één van deze kavels te verkopen of te verhuren voor meer dan negen jaar, een erfpacht of een opstalrecht te vestigen of een van deze overdrachtsvormen aan te bieden, zelfs onder opschortende voorwaarde, voor de bouw of aanleg van industriële, ambachtelijke of commerciële gebouwen, constructies of terreinen.

§ 3. De verkavelingsvergunning laat slechts vervreemding van een kavel toe nadat de verkavelingsakte door de instrumenterende ambtenaar is opgemaakt. Die akte kan slechts worden opgemaakt na overlegging van een attest van het college van burgemeester en schepenen waaruit blijkt dat alle in de verkavelingsvergunning opgelegde voorwaarden en lasten zijn uitgevoerd of dat voor de uitvoering van de lasten een afdoende financiële waarborg is gestort in handen van de gemeenteontvanger of in zijn voordeel op onherroepelijke wijze door een bankinstelling is verleend”.

5.8. Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de kopers van de woningen eigenaar worden van “een individueel huis waarmee verbonden is het recht op het exclusieve genot van de grond waarop het huis gelegen is (de ‘footprint’ van het huis) en de aanpalende tuin”. Deze gronden zijn op het bouwplan als kavels met hun respectievelijke afmetingen en oppervlakte aangeduid.

5.9. In tegenstelling tot wat de verwerende partijen en de tussenkomende partijen voorhouden, kan uit artikel 101, § 1 DRO op het eerste gezicht niet worden afgeleid dat een voorafgaande verkavelingsvergunning niet vereist zou zijn indien op een grond eerst één of meer gebouwen worden opgericht op kavels, waarbij het de bedoeling is deze in kavels te verhuren voor meer dan negen jaar of er een erfpacht of opstalrecht te vestigen. Er anders over oordelen lijkt afbreuk te doen aan de doelstelling van deze decretale bepaling. Het feit dat het perceel onverdeelde medeëigendom blijft van de kopers van de

woningen doet hieraan geen afbreuk, aangezien verkopen slechts één van de gevallen is waarvoor een verkavelingsvergunning is vereist.

Bovendien kan uit de woorden “of één van deze overdrachtvormen aan te bieden, zelfs onder opschortende voorwaarde, voor woningbouw” op het eerste gezicht worden afgeleid dat ook de duidelijk vastgestelde intentie om over te gaan tot de verkoop, de verhuur voor meer dan negen jaar, of de vestiging van een erfpacht of opstalrecht, voor kavels van een grond, ook indien de woningbouw nog niet gerealiseerd is, een “voorafgaande verkavelingsvergunning” vereist. Een vergunningverlenende overheid die een bouw aanvraag moet beoordelen waaruit duidelijk kan worden opgemaakt dat aldus een voorafgaande verkavelingsvergunning is vereist, en desalniettemin een bouwvergunning aflevert, lijkt de aangehaalde decretale bepaling te miskennen.

5.10. Het eerste middel is ernstig.

NOOT – Een collectieve stedenbouwkundige vergunning als alternatief voor een verkavelingsvergunning? Over de splitsing van eigendom in het administratief recht

I. Inleiding

1. In het geannoteerde arrest doet de Raad van State uitspraak over de omvang van de verkavelingsvergunningsplicht indien men tot het “verkavelen” van een perceel overgaat. De uitspraak is niet enkel van belang op administratiefrechtelijk vlak, maar zet eveneens aan tot een reflectie over wat precies onder de opsplitsing van eigendom moet worden begrepen.

De volgende feiten gaven aanleiding tot het geding. In maart 2008 diende een projectontwikkelaar een aanvraag in tot het verkrijgen van een collectieve stedenbouwkundige vergunning voor het oprichten van een woonerf “The Waterfront”, bestaande uit 35 woningen met garages of carport, een wegenis met 18 parkeerplaatsen en gemeenschappelijke nutsvoorzieningen.¹ De projectontwikkelaar vat het geheel op als een appartementsmede-eigendom. Dit impliceert dat men met betrekking tot de groep van gebouwen statuten, een basisakte en een reglement van mede-eigendom opstelt. Er wordt eveneens een vereniging van mede-eigenaars opgericht. Elke koper van een woning verwerft zowel een eigen kavel als een aandeel in de gemeenschappelijke delen. *In casu* maken de verkochte woningen eigen kavels uit, waarop de kopers een exclusief eigendomsrecht kunnen laten gelden. De grond daarentegen wordt niet onderverdeeld in privaatieve delen, maar maakt als gemeenschappelijk deel een bijzaak uit van deze privaatieve ka-

vels. De aanvraag voorziet eveneens in de renovatie van een reeds bestaande villa, “het Kasteeltje van Adinkerke”, die deel uitmaakt van het bouwkundig erfgoed. Er wordt geen verkavelingsvergunning aangevraagd. In weerwil van verschillende bezwaarschriften levert de stad De Panne in april 2009 onder strikte voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning af. Twee buurtbewoners stellen hierop een vordering in bij de Raad van State om de schorsing te verkrijgen van het besluit waarin de vergunning werd toegekend. Zij menen dat de bepaling van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna Vlaamse Codex R.O.) waarin gesteld wordt dat niemand zonder voorafgaande verkavelingsvergunning een stuk grond mag verkavelen, werd geschonden.² Onder verkavelen verstaat men *het vrijwillig verdelen van een stuk grond in twee of meer kavels om ten minste één van deze kavels te verkopen of te verhuren voor meer dan negen jaar, een erfpacht of een opstalrecht te vestigen of één van deze overdrachtvormen aan te bieden, zelfs onder opschortende voorwaarde, voor woningbouw of voor het opstellen van vaste of verplaatsbare inrichtingen die voor bewoning kunnen worden gebruikt.*³

Aangezien de bouw en verkoop van individuele woningen volgens de verzoekende partijen een verkaveling uitmaakt waarvoor een verkavelingsvergunning vereist is, oordelen verzoekers dat de bepalingen omtrent het toepassingsgebied van de verkavelingsvergunningsplicht werden omzeild door gebruik te maken van de procedure om een stedenbouwkundige vergunning te verkrijgen. Ze zijn van mening dat de procedure waarbij een verkavelingsvergunning wordt toegekend, een eigen finaliteit heeft en bijzondere waarborgen biedt, die hen door deze omzeiling worden ontnomen.⁴

Zowel verwerende partijen (de stad De Panne en het Vlaamse Gewest) als tussenkomende partijen (de projectontwikkelaar en de vastgoedmakelaar) zijn van mening dat de bouw van volledige infrastructuurwerken en de verkoop van de gerealiseerde woningen enkel een collectieve bouwvergunning vereist. *In casu* zou het geheel worden opgevat als een appartementsmede-eigendom, waardoor het perceel niet in afzonderlijke kavels wordt onderverdeeld die samen met de woningen worden verkocht. Het exclusieve eigendomsrecht van

² Art. 4.2.15 §1 van de Vlaamse Codex R.O. luidt: *Niemand mag zonder voorafgaande verkavelingsvergunning een stuk grond verkavelen voor woningbouw of voor het opstellen van vaste of verplaatsbare constructies die voor bewoning kunnen worden gebruikt. De verkoop van kavels die het voorwerp uitmaken van een verkoop van woningen op plan valt eveneens onder deze vergunningsplicht. Een verkavelingsvergunning kan worden aangevraagd en verleend voor het verkavelen voor de aanleg en het bebouwen van terreinen voor andere functies.*

Op het ogenblik dat het besluit werd genomen, was het Decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening van 18 mei 1999 (hierna DRO) nog niet vervangen door de Vlaamse Codex R.O. van 15 mei 2009.

³ Deze omschrijving werd ongewijzigd overgenomen in het nieuwe art. 4.1.1. 14° van de Vlaamse Codex R.O.

⁴ Volgens VEKEMAN kan geen fundamenteel bezwaar worden ingebracht tegen een dergelijke omzeiling. Zijns inziens kunnen de nodige stedenbouwkundige eisen namelijk eveneens worden gesteld bij het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning. Zie hiervoor R. VEKEMAN, o.c., 330, nr. 355.

¹ De projectontwikkelaar draagt *in casu* de vergunning over aan de bouwpromotor.

Een stedenbouwkundige vergunning dient niet noodzakelijk door de eigenaar te worden aangevraagd. Daarenboven wordt ze niet *intuitu personae* toegekend. Zie hiervoor R. VEKEMAN, *Ruimtelijke ordening en stedenbouw: planologie, verordeningen en vergunningen*, Mechelen, Kluwer, 2004, 261, nr. 296.

de kopers slaat enkel op de gekochte woning en heeft geen betrekking op de aanpalende tuin en het onverdeelde deel van het perceel waarop hun woning gelegen is. Deze grond maakt een bijzaak uit van de privatieve kavels en behoort in onverdeeldheid toe aan alle mede-eigenaars. De kopers kunnen bijgevolg enkel een mede-eigendomsrecht laten gelden ten aanzien van het volledige kadastraal perceel. De bouwpromotoren spreken van een situatie van ‘volledig horizontale mede-eigendom’.

De Raad van State treedt de verzoekende partijen bij door te oordelen dat de bevoegde instanties artikel 101 §1 DRO (thans art. 4.2.15 §1 Vlaamse Codex R.O.) schenden door een stedenbouwkundige vergunning toe te kennen zonder eerst na te gaan of een verkavelingsvergunning kon worden toegekend. Het besluit waarin de stedenbouwkundige vergunning werd toegestaan, wordt bijgevolg op basis van een *a priori* beoordeling geschorst.

II. De horizontale stapeling van eigendomsrechten: een verkaveling?

2. In het geannoteerde arrest buigt de Raad van State zich in de eerste plaats over de vraag of de oprichting van een privaat woonerf – waarbij eigendomsrechten horizontaal worden gestapeld – een verkaveling uitmaakt.

Binnen het bestaande Belgische rechtskader kunnen de Opstalwet⁵ en de Appartementswet⁶ als juridisch instrument dienen om eigendomsrechten horizontaal te stapelen. Bij de vestiging van een recht van opstal gaat men uit van een splitsingsgedachte waarbij een eigendom – op iedere gewenste hoogte of diepte – horizontaal kan worden gesplitst, waardoor meerdere eigendommen boven elkaar kunnen worden gestapeld.⁷ Aangezien het opstalrecht voorkomt dat de grondeige-

naar door natrekking (zie *infra*) eigenaar wordt van hetgeen onder, op of boven de grond wordt gebouwd, ontstaat een juridische horizontale scheiding tussen de eigendom van de grond en de eigendom van de opstallen.⁸ De vestiging van het opstalrecht doorknipt aldus de natrekking en is hierdoor een juridisch breekijzer om de eigendom van de opstallen af te scheiden van de grondeigendom.⁹ Ook de Appartementswet maakt het mogelijk om eigendomsrechten horizontaal te stapelen. Deze wetgeving houdt een wettelijke afwijking van de natrekking in, omdat de grond als gemeenschappelijk deel in onverdeeldheid toebehoort aan alle mede-eigenaars, terwijl iedere mede-eigenaar exclusief eigenaar is van een privatieve kavel.¹⁰

A. Horizontale eigendomssplitsingen in het kader van de Opstalwet

3. Zoals hierboven werd vermeld, kunnen partijen de zwaartekracht van de natrekking doorbreken.

Onroerende natrekking wordt in artikel 546 B.W. omschreven als *het recht verkregen door de eigendom van een zaak op al wat zij voortbrengt en op hetgeen, hetzij natuurlijk, hetzij kunstmatig als bijzaak ermee verenigd wordt*. Meer specifiek met betrekking tot grondeigendom bepaalt artikel 552 B.W. dat de grondeigendom zich eveneens uitstrekt tot hetgeen zich boven en onder de grond bevindt (*superficies solo cedit*). Verder bevat artikel 553 B.W. een dubbel (weerlegbaar) wettelijk vermoeden (1) dat de constructies die worden opgericht boven, op of onder de grond, door de grondeigenaar en op zijn kosten werden aangebracht en (2) dat deze hem ook toebehoren. Terwijl de *superficies solo cedit* regel in het Romeinse recht een regel met absolute strekking was, maakt deze regel in het huidige recht slechts een weerlegbaar vermoeden uit.¹¹ Volgens de traditionele opvatting is het bijgevolg mogelijk om de eigendom van de grond te scheiden van de boven- of ondergrond.¹² Hierdoor zijn de grond, bovengrond en ondergrond vatbaar voor afzonderlijke toe-eige-

⁵ Wet van 10 januari 1824 over het recht van opstal, *Journal officiel du Royaume des Pays-Bas*, XIX, 1824, nr. 13.

⁶ Wet van 30 juni 1994 tot wijziging en aanvulling van de bepalingen van het Burgerlijk Wetboek betreffende de mede-eigendom, *B.S.* 26 juli 1994, 19217. Gewijzigd door de wet van 2 juni 2010 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek teneinde de werking van de mede-eigendom te moderniseren en transparanter te maken, *B.S.* 28 juni 2010, 39717.

⁷ G. BLOCKX, F. LENS en L. WYNANT, *Erfpacht, opstal en erfdienstbaarheden*, Mechelen, Kluwer, 2006, 65; H. DE PAGE, *Traité élémentaire de droit civil belge*, Brussel, Bruylant, 1961-1975, Liv. V Des biens et des droits réels, IIe part. Les droits réels, T. VIII. Mode d'acquérir la propriété, Ch. IV, L'accession, 577, nr. 681; C. DESTAME en R. BOMBRAULT, *Pratique de l'état descriptif en volumes*, Parijs, Litec, 1995, 3; P. LECOCQ, "Superficie et emphytéose: aspects civils" in X (ed.), *Guide juridique de l'entreprise – Traité théorique et pratique. 2ième édition*, Titre III, Livre 34, p. 8, nr. 3; P. LEVIE, *Traité théorique et pratique des constructions érigées sur le terrain d'autrui*, Leuven, Publications universitaires de Louvain, 1951, 365, nr. 149; R. TIMMERMANS, "Horizontale eigendomssplitsing in volumepercelen, het aantrekkende complement van appartements-eigendom", *Not.Fisc.M.* 2005, 208; R. TIMMERMANS, "Is opstal een geldig surrogaat voor splitsing van etagegebouwen in appartements-eigendom?", *T.App.* 2008, afl. 1, 4 en 6; X (ed.), *Division de l'immeuble. Le sol, l'espace, le bâti. 103e congrès notaires de France*, Lyon 23-26 sep-

tembre 2007, Litec – Editions du JurisClasseur, 2007, 450, nr. 2264.

⁸ A. KLUYSKENS, *Beginselen van Burgerlijk Recht, IV, Zakenrecht*, Antwerpen, Standaard-Boekhandel, 1946, 240, nr. 247.

⁹ J.-M. ROUX, "Les droits de superficie – Principes et évolutions", *Informations Rapides de la Copropriété* n° 559, juni 2010, p. 9; R. TIMMERMANS, "Enkele bedenkingen over horizontale splitsing van eigendom, het zelfstandig recht van opstal, de tijdelijkheid en het verlangen naar de eeuwigheid", *Not.Fisc.M.* 2009, afl. 1-2, 40.

¹⁰ V. SAGAERT, *De vergeten dimensie van het eigendomsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2008, 8, nr. 14; V. SAGAERT, "Volume-eigendom. Een verkenning van de verticale eigendomsbegrenzing van onroerende eigendom", *TPR* 2009, 65.

¹¹ F. LAURENT, *Principes de droit civil français, VIII*, Brussel, Bruylant, 1878, p. 329, nr. 250 en p. 330, nr. 251; P. LEVIE, *o.c.*, 127, nr. 47; *Pandectes belges: Répertoire général de législation, de doctrine et jurisprudence belges*, "Accession", Brussel, Larcier, 1882-1900, 45, nr. 165.

¹² R. DERINE, F. VAN NESTE en H. VANDENBERGHE, *Beginselen van Belgisch privaatrecht, Zakenrecht*, Antwerpen, Standaard, 1974, 835, nr. 570.

ning.¹³ De grondeigenaar zal hiervoor op uitdrukkelijke of stilzwijgende wijze moeten verzaken aan de natrekking.¹⁴ In dit laatste geval moeten extrinsieke elementen, d.w.z. elementen die niet louter van de partijen zelf uitgaan, de waarachtigheid van de verzaking aantonen.¹⁵

4. Partijen dienen hierbij echter rekening te houden met het arrest van het Hof van Cassatie waarin het Hof iedere verzaking aan de natrekking gelijkstelt met de vestiging van een recht van opstal.¹⁶ Aangezien de vestiging van een opstalrecht één van de overdrachtvormen is waarin artikel 4.2.15 § 1 van de Vlaamse Codex R.O. voorziet, zullen partijen hierdoor verplicht zijn een verkavelingsvergunning te verkrijgen.

De uitspraak van het Hof van Cassatie maakte een einde aan de bestaande onzekerheid omtrent de juiste kwalificatie van een verzaking aan de natrekking.¹⁷ Verschillende auteurs achtten het namelijk mogelijk om de eigendom van de grond te splitsen van de eigendom van opstallen, buiten het toepassingsdomein van de Belgische Opstalwet om.¹⁸ Hierdoor zouden men kunnen ontsnappen aan de dwingende termijnbeperking van het opstalrecht tot vijftig jaar (art. 4 Opstalwet). Verschillende theorieën werden hiervoor aangehaald. In de eerste plaats werd gesteld dat de verzaking aan de natrekking in bepaalde gevallen een louter persoonlijk recht, en dus geen opstalrecht, doet ontstaan. Hiernaast werd geopperd dat een afwijking van het principe van de natrekking een recht *sui generis* vestigt. Andere auteurs poogden aan de hand van de vestiging van een erfdiensbaaierheid – het enige beperkt zakelijk recht dat eeuwigdurend kan zijn – aan de (dwingende termijnbeperking van de) Opstalwet te ontsnappen.¹⁹

5. In eerdere arresten hield de Raad echter geen rekening met deze monistische visie van het Hof van Cassatie. Zo was er volgens de Raad geen verkavelingsvergunning vereist voor de oprichting van meerdere woningen op een stuk grond en de afzonderlijke verkoop ervan zonder de grond.²⁰ Door de monistische visie niet toe te passen, werd de verkoop van individuele woonegelegenheden los van de grond, niet als de vestiging van een opstalrecht beschouwd. De publiekrechtelijke kwalificatie van de verzaking aan de natrekking loopt aldus niet gelijk met de privaatrechtelijke kwalificatie.

B. Horizontale eigendomssplitsingen in het kader van de Appartementswet

6. Het geannoteerde arrest beantwoordt de vraag of een opsplitsing van een gebouw of groep van gebouwen in privatieve kavels waarbij de eigenaars van dergelijke kavels deel blijven uitmaken van eenzelfde vereniging van mede-eigenaars, onderworpen is aan de verkavelingsvergunningsplicht.

7. Indien men een gedeelte van de grond afsplitst en ten aanzien van dit deel een opstalrecht toekent waarbij men een constructie opricht met het oog op woningbouw, is een verkavelingsvergunning vereist (art. 4.2.15 § 1 Vlaamse Codex R.O.).²¹ Uit de bestaande wetgeving kan echter geen dergelijke verplichting worden afgeleid voor de opsplitsing van een gebouw in privatieve delen binnen het kader van de Appartementswet wanneer de gelijkvloerse verdieping uit slechts één kavel bestaat. De bouw van een appartementsgebouw op een onverdeeld kadastraal perceel, waarbij privatieve delen worden overgedragen, maakt klassiek geen verkaveling uit in de zin van de toepasselijke regelgeving. Artikel 4.2.15 § 1 van de Vlaamse Codex R.O. bepaalt namelijk dat “niemand zonder voorafgaande verkavelingsvergunning een stuk grond mag verkavelen [...]”. Het feit dat de wetgever de grond – en niet de opstallen op deze grond – centraal plaatst, impliceert dat enkel de opsplitsing van de grond – en dus niet een opsplitsing van de opstallen – een verkavelingsvergunning vereist. Opstalrechten en appartementsrechten worden dus niet steeds aan dezelfde vergunningsplicht onderworpen.²²

Enkel wanneer men een groep van gebouwen opricht of wanneer de gelijkvloerse verdieping van een appartementsgebouw uit meer dan één kavel bestaat, zal men binnen het toepassingsgebied van artikel 4.2.15 § 1 van de Vlaamse Codex R.O. vallen. In deze gevallen wordt de grond namelijk onderverdeeld in kavels. Zo oordeelde de Raad van State *in casu* dat men niet aan de verkavelingsvergunningsplicht ontsnapt door een groep van gebouwen op te richten binnen het kader van de Appartementswet, wanneer de grond in kavels wordt onder-

t.v, nr. 483; H. DU FAUX, “La renunciation à accession – Analyse et implications”, *Rev.not.b.* 1980, 7.

²⁰ RvS nr. 66.863, 18 juni 1997, *Amén.* 1998, 44.

²¹ RvS nr. 75.781, 16 september 1998, *T.Gem.* 2000, 105; R. VEKEMAN, *o.c.*, 328, nr. 353.

²² V. SAGAERT, “Volume-eigendom. Een verkenning van de verticale begrenzing van onroerende eigendom”, *TPR* 2009, 89, nr. 79.

¹³ R. DERINE, F. VAN NESTE en H. VANDENBERGHE, *o.c.*, 1033, nr. 701; F. LAURENT, *o.c.*, 332, nr. 253; R. TIMMERMANS, “Enkele bedenkingen over horizontale splitsing van eigendom, het zelfstandig recht van opstal, de tijdelijkheid en het verlangen naar de eeuwigheid”, *Not.Fisc.M.* 2009, afl. 1-2, 39; R. TIMMERMANS, “Horizontale eigendomssplitsing in volumepercelen, het aantrekende complement van appartements-eigendom”, *Not.Fisc.M.* 2005, 208; F. VAN NESTE, *Beginselen van Belgisch privaatrecht, Zakenrecht, Boek I, Goederen, bezit en eigendom*, Brussel, Story-Scientia, 1990, 366, nr. 203.

¹⁴ P. LEVIE, *o.c.*, p. 147, nr. 53 en p. 188, nr. 66; V. SAGAERT, *De vergeten dimensie van het eigendomsrecht*, Antwerpen, Intersentia, 2008, 9, nr. 17; F. VAN NESTE, *o.c.*, 360, nr. 199.

¹⁵ G. BLOCKX, F. LENS en L. WYNANT, *o.c.*, 65; P. LEVIE, *o.c.*, 150, nr. 56; R. TIMMERMANS, “Enkele bedenkingen over horizontale splitsing van eigendom, het zelfstandig recht van opstal, de tijdelijkheid en het verlangen naar de eeuwigheid”, *Not.Fisc.M.* 2009, afl. 1-2, 36.

¹⁶ Cass. 19 mei 1988, *Arr. Cass.* 1987-88, 1230, *R.W.* 1988-89, 572.

¹⁷ N. VERHEYDEN-JEANMART en P.P. RENSON, “La propriété et les enjeux urbanistiques du troisième millénaire. La propriété des volumes” in A. WIJFFELS (ed.), *Le Code civil entre ius commune et droit privé européen*, Brussel, Bruylant, 2005, 346.

¹⁸ *Répertoire notarial*, “Emphytéose et superficie, aspects civil”, Tome II, Livre VI, p. 134, nr. 122; *Répertoire pratique de droit belge : législation, doctrine et jurisprudence*, Brussel, Bruylant, 1929-1967, t. VII/2, p. 1133, nr. 69.

¹⁹ C. DEMOLOMBE, *De la distinction des biens, de la propriété, de l'usufruit, de l'usage et de l'habitation. Cours de code civil*, 1854,

verdeeld die na de realisatie van de bouwwerken zonder de grond worden overgedragen. Deze redenering is niet enkel van toepassing op groepen van gebouwen, maar zal eveneens gelden wanneer slechts één gebouw wordt opgericht op meerdere kavels die zullen worden overgedragen op een wijze waarin artikel 4.2.15 §1 van de Vlaamse Codex R.O. voorziet. Het feit dat de kadastrale eenheid behouden blijft, vormt geen beletsel om binnen het toepassingsgebied van deze bepaling te vallen. Deze bepaling vereist namelijk enkel een verdeling van de grond in kavels. De vaststelling dat op het bouwplan de kavels met hun afmetingen en oppervlakte werden aangeduid, leidt er volgens de Raad van State toe dat er *in casu* sprake is van een dergelijke verdeling.

Zoals hierboven reeds werd vermeld, zal echter geen verkavelingsvergunning vereist zijn indien de gelijkvloerse verdieping van een appartementsgebouw slechts uit één kavel bestaat. Dat er binnen het gebouw horizontale en verticale eigendomssplitsingen worden aangebracht waardoor het gebouw uit meerdere kavels bestaat, brengt hierin geen verandering. Zoals hierboven reeds bleek, plaatst de wetgever de grond centraal, waardoor enkel een opsplitsing van de grond een verkavelingsvergunning vereist. Indien een appartementsgebouw op de gelijkvloerse verdieping uit slechts één kavel bestaat, is er van een dergelijke opsplitsing geen sprake en zal men niet binnen het toepassingsgebied van de verkavelingsvergunningsplicht vallen. Bestaat de gelijkvloerse verdieping daarentegen uit meer dan één kavel, dan is er sprake van een verdeling van de grond en zal een verkavelingsvergunning moeten worden aangevraagd. Soortgelijke eigendomssplitsingen worden aldus niet op dezelfde wijze behandeld. Men kan zich de vraag stellen of dit onderscheid te rechtvaardigen is.

III. Duidelijk vastgestelde intentie tot verkavelen

8. Uit het besproken arrest blijkt in de tweede plaats dat de Raad van State eveneens een verkavelingsvergunning vereist wanneer de intentie van de bouwpromotor om het bouwwerk na realisatie te verdelen, duidelijk werd vastgesteld, al werden de bouwwerken nog niet gerealiseerd. Deze verplichting wordt afgeleid uit de bewoordingen “*of één van deze overdrachtsvormen aan te bieden, zelfs onder opschortende voorwaarde, voor woningbouw*”. Volgens de Raad van State zou de vaststelling dat een vergunning niet vereist is wanneer men eerst de bouwwerken uitvoert en daarna de kavels overdraagt, afbreuk doen aan de doelstelling van de Vlaamse Codex R.O. Het omkeren van de chronologie tussen splitsen en bouwen biedt aldus geen vrijstelling voor de verkavelingsvergunningsplicht.

9. Met deze uitbreiding neemt de Raad van State afstand van de heersende opvatting in de rechtsleer. Deze bestaat erin dat een eigenaar die verschillende constructies op eenzelfde terrein opricht en naderhand afzonderlijk verkoopt, geen verkavelingsvergunning moet aanvragen, aangezien men vóór de uitvoering van de werken de grond nog niet verkavelde, en de

verkaveling na de uitvoering van de werken niet meer geschiedt met het oog op woningbouw.²³ De verkavelingsvergunningsplicht zou bijgevolg enkel van toepassing zijn op onbebouwde terreinen. De verdedigers van deze stelling beroepen zich op de *ratio legis* van de vergunningsplicht. Een verkavelingsvergunning beoogt namelijk de bebouwbaarheid van een perceel te garanderen wanneer men dit overdraagt in het kader van een verkaveling. In deze zin oordeelde het Hof van Cassatie dat een verkavelingsvergunning aan een perceel het karakter van bouwgrond verleent en de belangen van kopers van een lot beschermt door hen te garanderen dat een woning mag worden opgericht op het aan hen overgedragen stuk grond.²⁴ De verkavelingsvergunning als “waarborg voor bouwgrond” zou ieder nut verliezen nadat de bouwwerken werden gerealiseerd.²⁵

Bij het uitvaardigen van de verkavelingsvergunningsplicht heeft de wetgever zich echter eveneens door een tweede doelstelling laten leiden. De vergunningsaanvraag stelt de bevoegde instanties namelijk op de hoogte van opsplitsingen die op hun grondgebied worden aangebracht.²⁶ Het is deze tweede doelstelling waar de Raad van State zich op beroept om deze uitbreiding van het toepassingsgebied te rechtvaardigen. Indien partijen zouden kunnen ontsnappen aan de verkavelingsvergunningsplicht door eerst constructies op te richten en deze achteraf afzonderlijk te verhandelen, zouden de bevoegde overheden niet langer op de hoogte worden gebracht van dergelijke verdelingen.

10. Reeds een dag na de besproken uitspraak bevestigt de Raad van State deze stelling door te oordelen dat men niet buiten de verkavelingsvergunningsplicht valt door eerst de bouwwerken te laten aanvangen en pas daarna het terrein in loten te verdelen.²⁷ *In casu* werd de schorsing gevraagd van een stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van twee meergezinswoningen met elk zes appartementen. De bouwpromotor trachtte de verkavelingsvergunningsplicht te omzeilen door voor te houden dat er vóór de uitvoering van de werken geen verkaveling plaatsvindt, en de verkaveling na de voltooiing van de

²³ I. DIJKMANS, *o.c.*, 410; R. VEKEMAN, *o.c.*, 330, nr. 355.

²⁴ Cass. (1e k.) AR C.97.0349.N, 9 maart 2000 (*Vlaams Gewest / V.*, *Amén.* 2001 (weergave M. BOES), 184, *Arr.Cass.* 2000, afl. 3, 536, *Bull.* 2000, afl. 3, 528, *P&B* 2001, 103; Cass. AR C.92.8326.N, 7 april 1995 (*Bulcke / Tanghe*), *Arr.Cass.* 1995, 380, *Bull.* 1995, 393, *Pas.* 1995, I, 393, *R.W.* 1995-96 (verkort), 501, *T.Not.* 1996, 135, *T.B.P.* 1997 (samenvatting), 65.

²⁵ Bepaalde auteurs menen echter dat een perceel niet noodzakelijk (volledig) onbebouwd moet zijn opdat er nog sprake zou kunnen zijn van een verkavelingsvergunningsplicht. Volgens deze opvatting spreekt men van een kavel wanneer men een gedeelte van een goed afsplitst en is de onbebouwde eigendomsvoorwaarde weggevallen. Zie hiervoor J. DE JONGHE, *Ruimtelijke ordening, stedenbouw en onroerende goederen*, Mechelen, Kluwer, 2008, 254. Andere auteurs menen dat een verkavelingsvergunning vereist is wanneer minstens één perceel dat in de verkaveling is betrokken, onbebouwd is. Zie hiervoor I. DIJKMANS, *o.c.*, 410.

²⁶ I. DIJKMANS, *o.c.*, 413.

²⁷ RvS (10e k.) nr. 197.931, 17 november 2009, www.raadvst-consetat.be (19 april 2010).

werken niet meer geschiedt met het oog op woningbouw. Door in dit geval de uitbreiding van het toepassingsgebied toe te passen op een situatie waarin de werken nog niet werden uitgevoerd, maar waarbij vaststaat dat de bouwpromotor de bedoeling heeft de constructies na hun realisatie aan de hand van mede-eigendom afzonderlijk te verhandelen, wordt voorkomen dat men artikel 4.2.15 § 1 van de Vlaamse Codex R.O. omzeilt door eerst de werken uit te voeren en pas daarna de constructies afzonderlijk te verhandelen.

IV. Besluit

11. De rechtszekerheid zou baat hebben bij een decretaal ingrijpen waarbij iedere horizontale eigendomssplitsing gelijkgesteld wordt met een verticale eigendomssplitsing. Het Nederlandse bestemmingsplan zou hierbij als inspiratiebron kunnen dienen. Dit plan met een normatieve functie maakt een van de belangrijkste instrumenten van de ruimtelijke ordening uit.²⁸ In Nederland kunnen bevoegde instanties het beschikbare bouwvolume van een perceel beperken in het bestemmingsplan, waarin bepaalde eisen gesteld kunnen worden omtrent de aard, nadere situering, hoogte, diepte en het aantal bouwlagen van bouwwerken.²⁹ Zolang de eigenaar van een perceel de opgelegde begrenzing respecteert, kan deze binnen het beschikbare volume eigendomssplitsingen aanbrengen zonder dat hiervoor een verkavelingsvergunning is vereist. Of het verticale of horizontale splitsingen betreft, is hierbij van geen belang. Een dergelijke regeling zou een einde kunnen maken aan de ongerechtvaardigde ongelijke behandeling van horizontale en verticale eigendomssplitsingen in het Belgische recht.

Sofie BOULY

Assistent Instituut voor Goederenrecht, K.U. Leuven

²⁸ H.J. DE VRIES, *De ruimte begrensd. Het bestemmingsplan en het spanningsveld tussen beleidsruimte en rechtszekerheid*, Deventer, Kluwer, 1994, 33; J. W. VAN ZUNDERT, *Het bestemmingsplan: een juridisch-bestuurlijke inleiding in de ruimtelijke ordening*, Brussel, Samsom, 1977, 11; J. W. VAN ZUNDERT, *Ruimtelijk bestuursrecht: tekst en commentaar: de tekst van de Wet op de ruimtelijke ordening, de woningwet en enkele aanverwante wetten voorzien van commentaar*, Deventer, Kluwer, 2006, 29.

Zo bepaalt art. 7.10 van de Nederlandse Wet Ruimtelijke Ordening "Het is verboden gronden en bouwwerken te gebruiken of te laten gebruiken in strijd met een bestemmingsplan [...]".

²⁹ P.J.J. VAN BUUREN, A.G.A. NIJMEIJER, J. ROBBE en A.A.J. DE GIER, *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer, Kluwer, 2009, 30.

Raad van State 11 mei 2010

Arrest nr. 203.875

Voorzitter: de h. Stevens

Staatsraden: de h. Bovin en Van Nieuwenhove

Advocaten: mrs. Craeybeckx, Plavsic en Claes

RUIMTELIJKE ORDENING – VERKAVELINGSVERGUNNING –
VERVAL – GEHEELVERKOOP

De verkoop van een verkaveling in haar geheel komt niet in aanmerking als een verkoop die het verval van de verkavelingsvergunning kan verhinderen (art. 4.6.4, § 1, lid 1 VCRO). Die bepaling is evenwel niet van toepassing op verkopen van verkavelingen die vaste datum hebben verkregen voor 1 september 2009 (art. 7.5.6, lid 1 VCRO). Bijgevolg worden verkopen van verkavelingen in hun geheel, die vaste datum hebben verkregen voor 1 september 2009 en die voor het overige voldoen aan de voorwaarden bedoeld in artikel 4.6.4, § 1 VCRO geacht het verval van de verkavelingsvergunning te verhinderen.

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 september 2005, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 12 juli 2005 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Ruimtelijke Ordening, Wetenschappen en Technologische Innovatie houdende inwilliging van het beroep van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schoten en van de gemachtigde ambtenaar en vernietiging van het besluit van 31 juli 2003 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen waarbij aan de verzoekende partij de vergunning wordt verleend voor de wijziging van een verkaveling betreffende gronden gelegen aan de Kievitdreef-Ooievaarsdreef te Schoten, kadastraal bekend sectie A, nrs. 95/g, 96/s en 96/x.

(...)

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Op 17 maart 1980 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schoten aan V. een vergunning voor het verkavelen van gronden gelegen aan de Kievitdreef 3-5 – Ooievaarsdreef 1A-3 te Schoten, kadastraal bekend sectie A, nrs. 85/k4, 85/t5, 85/v5, 96/f, 96/l, 96/m,

96/n, 97/v, 95/g, 96/s, 85/u5, 85/w5, 96/v, 85/b7 en 85/a7.

Voor de kavels 1 en 3 tot 5 gelden de volgende voorwaarden:

“– bijgaande stedenbouwkundige voorschriften worden toegepast;