

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/0062 van 29 september 2015
in de zaak 1314/0282/A/4/0244

In zake: het college van burgemeester en schepenen van de **gemeente LAARNE**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Frank JUDO en Bert VAN HERREWEGHE
kantoor houdende te 1000 Brussel, Keizerslaan 3
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 **René VAN TRAPPEN**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Wim DE CUYPER en Roy VANDER CRUYSEN
kantoor houdende te 9100 Sint-Niklaas, Vijfstraten 57
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 30 december 2013, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 14 november 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomen partij tegen de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij van 27 juni 2013 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomen partij een verkavelingsvergunning volgens ingediend plan verleend voor het oprichten van een vrijstaande eengezinswoning op lot 1.

De bestreden beslissing heeft betrekking op percelen gelegen te 9270 Laarne (deelgemeente Kalken), Scheestraat zn en met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie B, nummers 0704a en 0716.

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 tussenkomenende partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 9 juni 2015, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Nathalie DE CLERCQ heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Caroline DE MULDER die loco advocaat advocaten Frank JUDO en Bert VAN HERREWEGHE verschijnt voor de verzoekende partij, mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Roy VANDER CRUYSEN die verschijnt voor de tussenkomenende partij, zijn gehoord.

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.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en van het Procedurebesluit hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. TUSSENKOMST

De heer René VAN TRAPPEN verzoekt met een aangetekende brief van 4 maart 2014 om in het geding te mogen tussenkomen. De voorzitter van de vierde kamer heeft met een beschikking van 22 april 2014 de tussenkomenende partij toegelaten om in de debatten tussen te komen.

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

IV. FEITEN

1.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Laarne weigert op 21 april 2011 een verkavelingsvergunning voor het verkavelen van een perceel grond, gelegen aan de Scheestraat te Laarne. De aanvraag had betrekking op het creëren van een lot voor het oprichten van een ééngezinswoning in open bebouwing.

Na administratief beroep beslist de verwerende partij op 11 augustus 2011 om een verkavelingsvergunning te verlenen onder voorwaarden.

Deze beslissing wordt door de Raad vernietigd bij arrest nr. A/2012/0047 van 8 februari 2012.

De verwerende partij beslist op 26 april 2012 om de verkavelingsvergunning te weigeren.

Een volgende aanvraag tot verkaveling van hetzelfde perceel wordt door het college van burgemeester en schepenen geweigerd op 8 november 2012. Het administratief beroep wordt door de verwerende partij als onontvankelijk verworpen.

2.

Op 6 februari 2013 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomende partij bij de verzoekende partij een nieuwe aanvraag in. Opnieuw wordt een verkavelingsvergunning gevraagd voor het creëren van een lot voor het oprichten van een ééngezinswoning in open bebouwing. De aanvraag voorziet twee loten. Lot 1 wordt bestemd voor bebouwing en lot 2 wordt uit de verkaveling gesloten.

Het lot 1 is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan 'Gentse en Kanaalzone', gelegen in woongebied met landelijk karakter. Het lot 2 is gelegen in agrarisch gebied.

Het lot 1 is volgens de bestreden beslissing eveneens gelegen binnen de grenzen van het "(gemeentelijk) ruimtelijk uitvoeringsplan 'verfijning van de agrarische gebieden' (besluit deputatie van 9 augustus 2012)".

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 13 maart 2013 tot 11 april 2013, worden 2 bezwaarschriften ingediend. In het eerste bezwaarschrift wordt onder meer gesteld dat de uitweg, die thans enkel gebruikt wordt voor landbouwdoeleinden, als storend zal worden aanzien. In het tweede bezwaarschrift wordt onder meer gesteld dat het gevraagde in strijd is met vereisten van de goede ruimtelijke ordening, dat bebouwing gecreëerd wordt in tweede bouwlijn, dat de privacy wordt aangetast, en dat de uitweg achteraan veel te smal is.

De verzoekende partij beoordeelt de ingediende bezwaren als volgt:

“ ...

Het bezwaar van 04 april 2013 mbt. de strijdigheid met de juridische bestemming wordt onvankelijk en gegrond verklaard. De omzendbrief betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (gewijzigd via omzendbrief dd. 25/01/2002 en 25/10/2002) vermeldt onder art. 1.2.2. 'woongebieden met landelijk karakter' (meer bepaald onder art. 1.2.2.2.) dat 'aangezien voor de lintbebouwing, de bebouwing slechts kan worden toegestaan in functie van de voorliggende weg, is bebouwing op achtergelegen kavels in principe uitgesloten. Dergelijke bebouwing zal immers niet verenigbaar zijn met de goede ruimtelijke ordening van het gebied.'. Er kan dus gesteld worden dat de aanvraag niet conform de goede ruimtelijke ordening van het gebied is, aangezien het zich niet richt naar de voorliggende weg.

Het bezwaar van 04 april 2013 m.b.t. tot de uitweg over het perceel wordt onvankelijk verklaard, maar ongegrond. Door de mens gevestigde erfdienstbaarheden maken geen deel uit van de ruimtelijke ordening.

...”

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 10 juni 2013 een ongunstig advies, waarbij hij zich aansluit bij het vermeld standpunt van de verzoekende partij.

De verzoekende partij weigert op 27 juni 2013 een verkavelingsvergunning aan de tussenkomende partij, en motiveert zijn beslissing als volgt:

“ ...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

De aanvraag is principieel in overeenstemming met het van kracht zijnde plan.

Door de inplanting van het perceel achteraan, wordt een deel van het perceel landbouwgrond ingenomen en wordt de open ruimte in het noorden verder gehypothekerd. Het perceel wordt achter een bestaande woning gebouwd, in tweede bouwlijn.

In het woongebied met landelijk karakter wordt de eerste 30 m na de rooilijn gereserveerd voor de hoofdgebouwen. Eenmaal hierna wordt de een woonlint met landelijk karakter voorzien voor bijgebouwen, ... Op die manier wordt het typische ‘voorkomen’ van het woongebied beschermd. De percelen staan in functie van de voorliggende weg.

De omzendbrief betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (gewijzigd via omzendbrief dd. 25/01/2002 en 25/10/2002) vermeldt onder art. 1.2.2. ‘woongebieden met landelijk karakter’ (meer bepaald onder art. 1.2.2.2.) dat ‘aangezien voor de lintbebouwing, de bebouwing slechts kan worden toegestaan in functie van de voorliggende weg, is bebouwing op achtergelegen kavels in principe uitgesloten. Dergelijke bebouwing zal immers niet verenigbaar zijn met de goede ruimtelijke ordening van het gebied.’. Er kan dus gesteld worden dat de aanvraag niet conform de goede ruimtelijke ordening van het gebied is, aangezien de aanvraag zich niet richt naar de voorliggende weg.

Het perceel grenst aan een niet- verharde landbouwweg en voldoet niet aan de decretale beoordelingselementen m.b.t. een voldoende uitgeruste weg. De aanvraag voldoet ook niet aan de voorwaarden die een afwijking, op de vereiste van een voldoende uitgeruste weg, kunnen toelaten.

De impact op de mobiliteit is beperkt.

Tijdens het openbaar onderzoek werden 2 bezwaren ingediend.

Op 10/06/2013 bracht Ruimte Vlaanderen een ongunstig advies uit.

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen het beschikkend gedeelte van het ongunstig advies van 10 juni 2013 van Ruimte Vlaanderen kan bijtreden.

Om deze redenen is de aanvraag niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

Algemene conclusie

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen, en niet in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening en zijn onmiddellijke omgeving.

...”

De tussenkomende partij tekent tegen deze beslissing op 3 augustus 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 15 oktober 2013 om een verkavelingsvergunning te verlenen.

Na de hoorzitting van 15 oktober 2013 beslist de verwerende partij op 14 november 2013 om het beroep in te willigen en een verkavelingsvergunning te verlenen volgens ingediend plan. De verwerende partij motiveert haar beslissing onder meer als volgt:

“
...

1. Feitelijke en juridische gronden

...

1.1 Planologische voorschriften

- *Het terrein ligt binnen de perimeter van het gewestplan Gentse en Kanaalzone (K.B. 14 september 1977). De bouwplaats ligt in woongebied met landelijk karakter.*
- ...
- *Het terrein is gelegen binnen de grenzen van het ruimtelijk uitvoeringsplan 'verfijning van de agrarische gebieden' (besluit deputatie van 9 augustus 2012) dat de bestemming van dit gebied niet wijzigt.*
- *Het terrein is niet gelegen in een goedgekeurde, niet vervallen verkaveling.*

1.2 Andere relevante gegevens betreffende de ruimtelijke context

- *Het terrein ligt via een privatieve uitweg van 4,50 m breed aan de Scheestraat, een voldoende uitgeruste gemeenteweg.*
- *Het terrein ligt niet aan een (oud-)geklasseerde waterloop.*
- *Het gaat niet om een aanvraag met betrekking tot voorlopig of definitief beschermde monumenten of archeologische monumenten en met betrekking tot percelen die gelegen zijn in voorlopig of definitief beschermde stads- en dorpsgezichten, landschappen, ankerplaatsen of archeologische zones. De aanvraag is niet gelegen in het gezichtsveld van voorlopig of definitief beschermde monumenten.*
- *Het terrein ligt niet in ruimtelijk kwetsbaar gebied, een speciale beschermingszone, of in een park of een bos.*

...

1.5 Beschrijving van de omgeving, de bouwplaats en het project

Het goed situeert zich buiten het centrum van de gemeente Laarne, binnen de bebouwde landelijke omgeving van de deelgemeente Kalken.

De omgeving wordt gekenmerkt door een verspreide bebouwing langs de straatzijde, van overwegend vrijstaande bebouwingen en eengezinswoningen.

Het perceel paalt via een 4,50 m brede en ongeveer 25 m lange uitweg, aan de Scheestraat, een volwaardig uitgeruste gemeenteweg en is momenteel in gebruik als landbouwgrond. Rechts van de uitweg, tegenover de bouwplaats, op dezelfde diepte gemeten vanaf de hoofdweg, staat een vrijstaande bebouwing, welke haar toegang neemt vanuit de Scheestraat.

De aanvraag beoogt het verkavelen van een terrein voor het oprichten van een vrijstaande eengezinswoning op een lot 1. Het lot 2 dat verder in het agrarisch gebied is gelegen, blijft ongewijzigd en wordt uit de verkaveling gesloten. Het lot 1 heeft een grootte van 1465 m².

De beoogde woning kan volgens het voorstel opgericht worden langsheen de uitweg met de rechtse zijgevel min of meer evenwijdig aan de grens met het agrarisch gebied en op een bouwvrije afstand van minimaal 5,80 m ervan.

Aan de kant van de woning die zich ervoor situeert, naar de Scheestraat toe, wordt voorzien in een bouwvrije afstand van 10 m; ook tegenover de rechtsgelegen perceelgrens wordt minimaal 10 m bouwvrije strook gelaten. De maximum

bebouwbare oppervlakte wordt aldus 10 m gevelbreedte langsheen de ontsluitingsweg bij 15 m bouwdiepte.

De voorgestelde stedenbouwkundige voorschriften voorzien in een vrijstaande bebouwing met maximale kroonlijsthoogte 3 m en de dakvorm die vrij te kiezen is met helling tussen 0° en 45°; de nok dient evenwijdig geplaatst aan de achtergevel van de woning op perceel 715M (aan de Scheestraat), het gebruik van dakerkers is verboden; een deel van de oppervlakte van de bebouwing, kan, met een maximum van 25 % van de totale oppervlakte, gebruikt worden voor het uitoefenen van een vrij beroep.

De voorschriften - opgesteld in tabelvorm - met betrekking tot bijgebouwen, niet bebouwde gedeelten en verhardingen en afsluitingen maken deel uit van het dossier.

2. Motivering

2.4 De goede ruimtelijke ordening

De aanvraag beoogt het verkavelen van een terrein voor het oprichten van een vrijstaande eengezinswoning op het in woongebied met landelijk karakter gelegen terreindeel dat als 1465 m² groot lot 1 afgesplitst wordt van het in agrarisch gebied gelegen terreindeel dat als lot 2 ongewijzigd blijft en uit de verkaveling wordt gesloten.

Voorliggende aanvraag streeft een zekere verdichting na door het bebouwen van het in tweede bouwzone gelegen terreindeel dat nog in woongebied met landelijk karakter gelegen is en een ruime oppervlakte heeft. Dit resulteert in een optimaal gebruik van een terreindeel dat behoort tot de juridische voorraad bouwgronden.

De historisch gegroeide situatie waarbij het aan de straat palend voorliggend perceel ondiep is, kan bezwaarlijk de ontwikkeling van dit in woongebied met landelijk karakter gelegen terreindeel, dat kwalitatief ontsloten wordt door een uitweg in eigendom met een breedte van ongeveer 4,50 m, hypothekeken.

Het voorgestelde - herwerkte - verkavelingsontwerp laat het bouwen van een kleinschalige vrijstaande woning toe die aan de ligging in tweede bouwzone is aangepast en tevens het landelijk karakter van de omgeving ondersteunt, zulks conform de voorwaarden gesteld door de deputatie in haar besluit van 11 augustus 2011 (en de consideransen van het deputatiebesluit van 26 april 2012).

Deze voorwaarden luiden als volgt: "...

- de voorgevelbreedte van de woning is te beperken, tot maximaal 10m, zodat de bouwvrije afstand langs de zijde van en tot aan het agrarische gebied ca. 5.80 m bedraagt
- de kroonlijsthoogte wordt voorzien op 3 m als voorzien in de voorschriften. De dakhelling wordt bepaald op maximum 45°, met nokhoogte beperkt tot maximaal 8 m en de noklijn dient evenwijdig te worden genomen met de zijdelingse perceelgrenzen.
- enkel dakvlakvensters kunnen voorzien worden en standvensters op het dak zijn niet toegelaten
- op de scheiding met voorliggend perceel is een haag te voorzien met een hoogte van 2 m"

Inderdaad, de aanvrager heeft de breedte van de woning beperkt tot maximaal 10 m, zodat de afstand langs de zijde van en tot aan het agrarische gebied ca. 5,80 m bedraagt.

Dergelijke afstand is voldoende als buffer tegenover het achterliggende agrarische gebied in verhouding tot de toegelaten kroonlijsthoogte, mede gezien de grootste (in

woongebied met landelijk karakter gelegen) tuinzone (ruim 22 m op 27 m) noordwestelijk van de bebouwbare oppervlakte is gelegen en voldoende groot is. Van een 'vertuining' van het aanpalend agrarisch gebied hoeft bijgevolg geen sprake te zijn.

De maximum bebouwbare oppervlakte wordt aldus gereduceerd naar 10 m op 15 m.

Aan de zijde van de klager, naar de Scheestraat toe, wordt voorzien in een bouwvrije afstand van 10 m, een afstand die volstaat gelet op de maximaal toegelaten kroonlijsthoogte van 3 m.

Vanuit ruimtelijk oogpunt is het aangewezen de nokhoogte te beperken. Hierdoor zal de verkaveling meer afgestemd worden op de ligging van het perceel in tweede bouwzone, en aan de draagkracht van een dergelijk perceel, dat al te grote bebouwingen niet kan opnemen. Door de beperking van de gevelbreedte tot 10 m in combinatie met de maximale dakhelling van 45° en de maximale kroonlijsthoogte van 3 m, wordt de nokhoogte beperkt tot maximaal 8 m wat passend is voor dit perceel in tweede bouwzone.

Het voorzien van de nok evenwijdig met de achtergevel van de woning van klager, en het uitsluiten hierbij van dakerkers, zal eveneens minder schending van de privacy met zich meebrengen dan een zijgevel uitgebouwd als puntgevel van een zadeldak met nok evenwijdig met de voorgevel waarin ramen met rechtstreeks uitzicht kunnen worden voorzien.

Om ook op het tuinniveau een buffering te voorzien tussen beide eigendommen wordt in de voorschriften voorzien in een verplichte haag van 2 m hoog op de scheiding met voorliggend perceel.

Door het verkavelingsconcept zoals het nu voorligt, kan de privacy van de voorliggende eigendom gevrijwaard blijven en wordt aan appellant toch de mogelijkheid geboden het perceel van de aanvraag te bebouwen met een alsnog ruime landelijke eengezinswoning.

Gelet op het bovenstaande, dienen de bezwaren te worden verworpen gezien zij slaan op de burgerrechtelijke aspecten van een recht van overgang, wat de stedenbouwkundige evaluatie niet in de weg staat, en op de schending van de privacy tegenover het voorliggend perceel en op de strijdigheid met het woongebied met landelijk karakter, hetgeen beide opwerpingen zijn dewelke in bovenstaande evaluatie worden weerlegd.

Tijdens de hoorzitting verwees de gemeente naar haar GRS, doch een GRS kan niet gebruikt worden in het vergunningenbeleid, tenzij het uitwerking gekregen heeft in een uitvoeringsplan. Deze in het GRS opgenomen bepalingen kunnen dan ook niet de beoordelingsgrond vormen voor deze aanvraag, ook niet in toepassing van art. 4.3.1 §2 eerste lid 2° dat bepaalt dat het vergunningverlenende bestuursorgaan bij de beoordeling van het aangevraagde rekening houdt met de in de omgeving bestaande toestand, doch het ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in 1°, kan in rekening brengen. Dit zou immers het artikel 2.1.2 §7. -De ruimtelijke structuurplannen vormen geen beoordelingsgrond voor vergunningsaanvragen, noch voor het stedenbouwkundig uittreksel en attest- zinledig maken.

De precedentswaarde van deze verkaveling is niet van die aard dat dient gevreesd te worden voor een aanzuigeffect van dergelijke verkavelingen. Weinig andere percelen zullen een met dit terrein vergelijkbare ruimtelijke configuratie kennen, zo is de ligging op korte afstand van een kruispunt in deze mee bepalend net als het gegeven dat het

voorliggend perceel zeer ondiep is en dit perceel voldoende ruim om binnen de geëigende zone de noodzakelijke functies te kunnen opnemen.

Verder is het gegeven dat op het rechts aanpalend perceel eveneens een diep ingeplante woning voorkomt zeer specifiek voor deze site wat mee het gevraagde verantwoordt, net als de perceelsconfiguratie met voldoende ruime ontsluiting (meer dan 4 m breed) naar de weg.

Deze verkaveling kan dan ook niet aangegrepen worden om eender waar in de gemeente verkavelingen met het creëren van een tweede bouwzone mogelijk te maken.

...

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

In dit middel voert de verzoekende partij een schending aan van artikel 4.3.5 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van het besluit van de Vlaamse regering inzake de minimale wegwitruising, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen, van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het materiële motiveringsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, en van het gelijkheidsbeginsel in de zin van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De verzoekende partij zet uiteen:

“ ...

***Doordat** de deputatie geen rekening houdt met het feit dat het voorziene bouwproject niet is gelegen aan een voldoende uitgeruste weg.*

***Terwijl** de deputatie bij het nemen van haar beslissing rekening moet houden met alle relevante elementen die haar beslissing kunnen beïnvloeden, zeker indien die eerder werden opgeworpen in de administratieve procedure.*

Toelichting:

23. In overeenstemming met artikel 4.3.5. VCRO kan slechts een vergunning worden afgeleverd voor het oprichten van een woning wanneer het perceel is gelegen aan een voldoende uitgeruste weg, die “ten minste” verhard is met duurzame materialen en voorzien is van een elektriciteitsnetwerk: (...)

24. Ter zake zal Uw Raad, zelfs rekening houdend met haar marginale toetsingsbevoegdheid inzake, kunnen vaststellen dat de eengezinswoning die in de

verkavelingsvergunning wordt voorzien niet is gelegen aan een “voldoende uitgeruste weg” in de zin van art. 4.3.5. VCRO.

25. *Uit de Atlas van de buurtwegen voor de Provincie Oost-Vlaanderen kan worden afgeleid dat de voorziene eengezinswoning gelegen is aan een buurtweg, zijnde voetweg nr. 87.*

...

Hoewel die voetweg aan het voorste perceel ter hoogte van de Scheestraat (perceel nr. 715/M, in eigendom van mevr. COCQUET, atlas nr. 55) volgens de Atlas een breedte heeft van 4,5m, is deze weg ter hoogte van het perceel Van Trappen (atlas nr. 56) slechts 1m breed.

Een dergelijke smalle voetweg is alleen al om deze reden geen “voldoende uitgeruste weg” in de zin van art. 4.3.5. VCRO.

Foto's van de plaatselijke toestand van de betrokken voetweg tonen aan dat de buurtweg in feite een onverharde, tamelijk smalle weg is die kennelijk niet voldoende is uitgerust, d.w.z. niet is verhard met duurzame materialen of voorzien van een elektriciteitsnet zoals vereist door art. 4.3.5. VCRO.

...

Ook uit de plannen en foto's van verkavelingsaanvraag blijkt dat de betrokken voetweg niet voldoende is uitgerust, m.a.w. niet verhard is met duurzame materialen of voorzien van een elektriciteitsnet zoals vereist door art. 4.3.5. VCRO.

26. *Uw Raad zal kunnen vaststellen dat de bestreden beslissing die vaststelling nergens in overweging neemt, dat wil zeggen dat de in de verkaveling voorziene eengezinswoning zal palen aan een niet-uitgeruste buurtweg.*

De beslissing overweegt in dat verband enkel dat het perceel, “via een privatieve uitweg van 4.50m breed” gelegen is aan de Scheestraat, zijnde een “volwaardig uitgeruste gemeenteweg”, of nog, dat het perceel “kwalitatief ontsloten wordt door een uitweg in eigendom met een breedte van ongeveer 4,50m”, maar neemt nergens in overweging dat die uitweg geen louter ‘private toegangsweg’ is, zoals voorzien in artikel 3 van het Besluit van de Vlaamse regering van 17 november 2006, maar wel een openbare weg die kennelijk niet voldoet aan de vereisten van een uitgeruste weg in de zin van art. 4.3.5 VCRO.

27. *De vaststelling dat de zate van de buurtweg gelegen is op private eigendom (de bestreden beslissing heeft het over een “uitweg in eigendom”) betekent overigens niet dat die weg daardoor geen openbare wege nis zou betreffen.*

“Openbare wegen” kunnen algemeen worden omschreven als de wegen die in feite een openbare bestemming hebben en waarvan het publiek gebruik kan maken. Met andere woorden: het zijn “verkeerswegen” met een openbaar gebruik als bestemming. Het eigendomsstatuut van de strook grond waarop die weg is gelegen – privaat dan wel publiek – doet niet ter zake bij de beoordeling van het al dan niet openbaar karakter van de wege nis: een buurtweg is een openbare weg die voor het openbaar verkeer openstaat, waarbij de zate van zowel eigendom kan zijn van de gemeente als van een particulier.

De wet op de buurtwegen van 10 april 1841 zelf maakte voor de rangschikking in de categorie van de buurtwegen evenmin een onderscheid tussen wegen waarvan de

zate eigendom is van de gemeente en wegen waarvan de zate eigendom is van een particulier, maar onderwerpt beide aan een identiek regime.

Ook het Hof van Cassatie heeft al meermaals bevestigd dat “de enkele inschrijving, zelfs voor een louter private weg, volstaat om aan deze weg het karakter van buurtweg te verlenen” en dat de benaming waaronder de betrokken weg werd ingeschreven niet belangrijk is voor zijn kwalificatie als “buurtweg”.

28. *In zoverre de verwerende partij de bestreden beslissing baseert op de vaststelling dat de betrokken weg moet worden beschouwd als “private toegangsweg”, waarvoor de eisen inzake minimale uitrusting dan niet zouden gelden, is die ook manifest verkeerd gemotiveerd.*

Het feit dat Uw Raad noch verwerende partij zich zou kunnen uitspreken over het burgerrechtelijk statuut van een bepaald perceel, doet aan die vaststelling overigens geen afbreuk: het openbaar karakter van de wegenis blijkt hier ontegensprekelijk door de inschrijving van de weg in de Atlas van de buurtwegen.

29. *Hoewel een verkavelingsaanvraag in principe – althans volgens een letterlijke lezing van artikel 4.3.5, §1 VCRO – niet moet worden getoetst aan de al dan niet aanwezigheid van een voldoende uitgeruste weg in overeenstemming met artikel 4.3.5, §2 VCRO, toch dient een vergunningverlenende overheid bij de beoordeling van de aanvraag tot verkavelingsvergunning, rekening te houden met het feit dat bij de latere beoordeling van de uiteindelijke stedenbouwkundige vergunningsaanvraag de aanwezigheid van een voldoende uitgeruste weg is vereist.*

De ligging van de nieuw op te richten woning aan een niet-uitgeruste buurtweg heeft immers belangrijke gevolgen:

- (i) *De jure brengt de toegekende verkavelingsvergunning met zich mee dat er in tweede bouwzone een woning kan worden gebouwd aan een voetweg c.q. niet-uitgeruste buurtweg. In verkavelingen waar geen of beperktere lasten op het vlak van de weguitrusting zijn opgelegd, geldt de voorwaarde van een voldoende uitgeruste weg immers niet. Een en ander valt redelijkerwijze niet te verzoenen met de voorschriften inzake goede ruimtelijke ordening, temeer daar de Omzendbrief van 8 juli 1997 de oprichting van gebouwen in tweede bouwzone uitdrukkelijk verbiedt (zie infra, tweede middel);*
- (ii) *De facto zal (een deel van) die niet-uitgeruste buurtweg worden gebruikt als private uitweg voor het achterliggende perceel.*

Het dient trouwens opgemerkt dat voorliggende aanvraag evenmin voldoet aan de voorwaarden die bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning een afwijking op de vereiste van de voldoende uitgeruste weg zouden toelaten, zoals voorzien in artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van inzake de minimale weguitrusting. De aanvraag voldoet in elk geval niet aan punten 2° en 3° van die bepaling: de voorziene woning komt niet te liggen in een gebouwengroep en er zijn aan de buurtweg geen vijf andere bouwvergunningen afgeleverd sinds 1962. Bovendien is ook de uitzondering van art. 3 van bedoeld besluit, volgens dewelke de vereiste van een minimale uitrusting niet geldt voor een private toegangsweg tot de woning voor zover deze private toegangsweg aansluit op een voldoende uitgeruste

weg, ter zake niet van toepassing daar de ontsluitingsweg in casu geen private toegangsweg betreft, maar wel een buurtweg, i.e. een openbare wegenis...

30. Ter zake moet worden vastgesteld dat de verwerende partij, ondanks de afwezigheid van een voldoende uitgeruste weg, noch de verkavelingsaanvraag heeft geweigerd noch – in zoverre als mogelijk - de nodige uitvoering van wegeniswerkzaamheden heeft opgelegd als last. Hierdoor creëert de verwerende partij een problematische situatie m.b.t. de latere beoordeling bij de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag. Bijgevolg zou, indien de bestreden beslissing niet wordt vernietigd, de verzoekende partij gehouden zijn om de stedenbouwkundige vergunning, aangevraagd conform de bestaande verkavelingsvergunning, moeten verlenen – gelet op het feit dat de verkavelingsvergunning een subjectief recht tot realisatie van het project met zich meebrengt – waarbij zij de aanwezigheid van een voldoende uitgeruste weg niet meer in haar beoordeling ter zake mag meenemen, aangezien in de beslissing omtrent de verkavelingsvergunning geen lasten inzake het uitvoeren van wegenis- en uitrustingswerken zijn opgenomen.

Gelet op de ernstige juridische en feitelijke gevolgen van die niet-uitgeruste buurtweg in de voorziene verkaveling, had de deputatie op zijn minst al die omstandigheden en consequenties voldoende in overweging moeten nemen bij de beoordeling van de voorliggende verkavelingaanvraag, nl. dat zij een rechtstoestand dreigt te creëren die, naar de toekomst (en met name wat betreft de beoordeling van een eventuele stedenbouwkundige aanvraag) de verzoekende partij in een bijzonder delicate positie plaatst. Minstens had zij haar beslissing op dit punt afdoende moeten motiveren in de zin van art. 2 en 3 van de Formele Motiveringswet.

31. Het komt de Raad niet toe zijn beoordeling van de eisen van een goede ruimtelijke ordening in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidstoezicht, heeft hij echter wel tot opdracht aan de hand van de concrete gegevens van de zaak na te gaan of de overheid de feiten waarop haar beoordeling steunt correct heeft vastgesteld en of zij op grond van die feiten in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat de te vergunnen bouwwerken verenigbaar zijn met de goede plaatselijke ordening.

Dat is kennelijk niet het geval.

De verwerende partij is maar al te goed op de hoogte van de hierboven besproken problematiek.

Zij heeft er ten laatste kennis van gekregen naar aanleiding van het beroep dat de verzoekende partij heeft ingesteld voor uw Raad tegen de vergunningsbeslissing van 11 augustus 2011 (zaak nr. 1112/0088/A/4/0069). In die procedure ontleende de verzoekende partij een eerste middel aan de vaststelling dat de deputatie geen rekening hield met het feit dat het voorziene bouwproject niet is gelegen aan een voldoende uitgeruste weg, maar aan een niet-uitgeruste buurtweg. De verwerende partij heeft zich hier toen overigens tegen verweerd – weze het beperkt – in haar antwoordnota, zodat zij er zeker niet onwetend van kon zijn op het moment dat de bestreden beslissing werd genomen.

Overigens heeft de verzoekende partij haar weigeringsbeslissing van 27 juni 2013 (mede) gebaseerd op de afwezigheid van een voldoende uitgeruste weg. De weigeringsbeslissing overweegt in dat verband uitdrukkelijk: “Het perceel grenst aan

een niet-verharde landbouwweg en voldoet niet aan de decretale beoordelingselementen m.b.t. een voldoende uitgeruste weg. De aanvraag voldoet ook niet aan de voorwaarden die een afwijking, op de vereiste van een voldoende uitgeruste weg, kunnen toelaten". Dit element wordt door de deputatie nergens mee in overweging genomen.

In tegendeel. In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij, weliswaar onder de titel "Andere relevante gegevens betreffende de ruimtelijke context" en "Beschrijving van de omgeving", dat de weg waarlangs gebouwd wordt voldoende (moet) zijn uitgerust. Uit het bestreden besluit kan dus worden afgeleid dat de deputatie de ligging van het bouwperceel aan een "volwaardige uitgeruste weg" op doorslaggevende wijze relevant acht bij de beoordeling van de verenigbaarheid van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening. Anderzijds blijkt uit de bestreden beslissing zelf dat de verwerende partij slechts vaststelt dat de het perceel enkel via een niet-uitgeruste (privatieve) uitweg is gelegen aan de Scheestraat, zijnde wel een voldoende uitgeruste weg.

Een en ander maakt de bestreden beslissing in elk geval niet draagkrachtig gemotiveerd, en ook kennelijk onredelijk, zodat ook het redelijkheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur is geschonden.

32. *Bovendien kan in het kader van een zorgvuldig overheidshandelen van een normale, voorzichtige en redelijk handelende vergunningsverlenende overheid worden verwacht dat die, op het moment dat zij een verkavelingsvergunning verleent, op de hoogte is van, en rekening houdt met, alle feitelijkheden en gebeurtenissen die haar beslissing zouden kunnen beïnvloeden. De kern van elke discretionaire bestuursbeslissing ligt immers in de belangenafweging die het bestuur steeds dient te maken. Dergelijke zorgvuldige besluitvorming vereist in de eerste plaats dat het bestuur alle ter zake dienende gegevens en belangen ook daadwerkelijk in acht neemt, om ze vervolgens behoorlijk met elkaar te confronteren en tegen elkaar af te wegen, alvorens een beslissing te nemen.*

Uit de bestreden vergunningsbeslissing blijkt echter niet dat de overheid in deze de nodige zorgvuldigheid aan de dag heeft gelegd bij (de voorbereiding van) haar beslissing en of ze de feitelijke en juridische gevolgen van haar beslissing correct heeft ingeschat, zodat ze in elk geval het zorgvuldigheidbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur schendt.

Dit geldt te meer, daar zij op het moment van de bestreden beslissing maar al te goed op de hoogte was van de hierboven besproken problematiek.

Het middel is gegrond.

33. *In elk geval is de opvatting, waarbij bij het verlenen van een verkavelingsvergunning in tweede bouworde geen rekening wordt gehouden met de afwezigheid van een voldoende uitgeruste weg, problematisch in het licht van het gelijkheidsbeginsel zoals vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.*

De regel die stelt dat een stedenbouwkundige vergunning slechts kan worden verleend langsheen een voldoende uitgeruste weg, beschermt in wezen de beheerders van die wegen. Indien er gebouwd wordt langsheen wegen die daartoe niet geschikt zijn, kan op termijn de vraag worden gesteld om die wegen met

gemeenschapsgeld uit te rusten. De regel dat een bestuur een stedenbouwkundige vergunning maar kan verlenen indien het bouwproject is gelegen aan een bestaande voldoende uitgeruste weg, zoals vermeld in 4.3.5 § 1 VCRO, geldt echter niet voor verkavelingen waar geen of beperktere lasten op het vlak van de weguitrusting zijn opgelegd (art. 4.3.5 § 4 VCRO). Die uitzondering geldt ook voor de toekomst.

Met andere woorden: het is niet mogelijk om een stedenbouwkundige vergunning te verlenen aan een niet uitgeruste weg, maar het is wel mogelijk om een verkavelingsvergunning te verlenen aan een niet-uitgeruste weg, waarna het wél mogelijk zal zijn om die stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

Op die manier ontstaat er voor de vergunningverlenende overheid een ongelijke behandeling tussen enerzijds de gemeentelijke overheid die wordt geconfronteerd met een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van een woning aan een niet-uitgeruste weg – waarvoor art. 4.3.5 § 1 VCRO onverkort van toepassing is - en anderzijds de gemeentelijke overheid die wordt geconfronteerd met een aanvraag tot verkavelingsvergunning met het oog op de verwezenlijking van een bouwproject gelegen aan een niet-uitgeruste weg - waarvoor de vereiste van art. 4.3.5 § 1 VCRO dan niet geldt.

Subsidiar, indien alle voorgaande overwegingen niet zouden volstaan om het middel gegrond te achten, verzoekt de verzoekende partij Uw Raad, alvorens een uitspraak te doen, volgende vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

“Schendt artikel 4.3.5 VCRO de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het voorziet in een ongelijke behandeling tussen enerzijds een vergunningverlenende overheid die wordt geconfronteerd met een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van een woning aan een niet-uitgeruste weg - waarvoor de voorwaarde van een voldoende uitgeruste weg wel geldt - en anderzijds een vergunningverlenende overheid die wordt geconfronteerd met een aanvraag tot verkavelingsvergunning met het oog op de verwezenlijking van een woningbouwproject gelegen aan een niet-uitgeruste weg waarvoor de voorwaarde van een voldoende uitgeruste weg niet geldt, ook niet indien hierin geen of beperktere lasten op het vlak van de weguitrusting zijn opgelegd.”

...”

De verwerende partij repliceert:

“ ...

Verzoekster werpt op dat het voorziene bouwproject niet gelegen is aan een voldoende uitgeruste weg, zodat geen vergunning kon worden verleend.

Verzoekster kan vooreerst worden bijgetreden wanneer ze stelt dat de toegangsweg zelf niet verhard is met duurzame materialen. Dit is echter geen legaliteitsbelemmering voor het verlenen van een verkavelingsvergunning, in tegenstelling tot wat verzoekster voorhoudt, aangezien artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2006 inzake de minimale weguitrusting het volgende bepaalt: (...)

Het perceel paalt via een 4,50 m brede en ongeveer 25 m lange uitweg, aan de Scheestraat, een volwaardig uitgeruste gemeenteweg. Deze toegangsweg is de eigendom van aanvrager en is enkel voor eigen gebruik bestemd om met de auto

toegang te nemen tot het perceel. De deputatie kon terecht stellen dat er sprake is van een privatieve uitweg die aansluit op een voldoende uitgeruste weg.

Dat deze toegangsweg deels samenvalt met de voetweg nr. 87 doet geen afbreuk aan het gegeven dat dit een privatieve toegangsweg betreft. Deze toegangsweg is namelijk in eigendom van aanvrager en kan voor de volledige breedte van 4,5 meter tot het perceel enkel door de aanvrager worden gebruikt. Deze weg verleent geen toegang tot andere percelen dan dit perceel.

Bovendien heeft het bestreden besluit betrekking op een verkavelingsaanvraag en niet op een stedenbouwkundige aanvraag, terwijl artikel 4.3.5. §1 VCRO stedenbouwkundige aanvragen betreft.

De deputatie kon derhalve in alle redelijkheid stellen dat het terrein via een privatieve uitweg van 4,50 m breed aan een voldoende uitgeruste gemeenteweg ligt.

Subsidiair verzoekt verzoekster om een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

"Schendt artikel 4.3.5 VCRO de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre het voorziet in een ongelijke behandeling tussen enerzijds een vergunningverlenende overheid die wordt geconfronteerd met een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van een woning aan een niet-uitgeruste weg –waarvoor de voorwaarde van een voldoende uitgeruste weg wel geldt – en anderzijds een vergunningverlenende overheid die wordt geconfronteerd met een aanvraag tot verkavelingsvergunning met het oog op de verwezenlijking van een woningbouwproject gelegen aan een niet-uitgeruste weg –waarvoor de voorwaarde van een voldoende uitgeruste weg niet geldt, ook niet indien hierin geen of beperkte lasten op het vlak van weguitrusting zijn opgelegd?"

Uit de rechtsleer blijkt dat de ratio legis voor de weigeringsgrond van artikel 100 § 1 DRO het tegengaan is van onverantwoorde investeringen in infrastructuur en dat de wetgever met het voorschrift vooral beoogt om de gemeentebesturen een bescherming te bieden tegen gedwongen uitgaven voor uitrusting van wegen waarlangs gebouwd zou worden op grond van vergunningen die zij voordien zouden hebben verleend. Bij gebrek aan een deugdelijke rechtsgrond voor een weigering moeten de gemeenten immers deze wegen uitrusten op eigen kosten. Deze regeling van artikel 100 § 1 DRO sluit in die zin aan bij de regeling dat werken tot uitrusting van een verkaveling ten laste van de verkavelaar kunnen worden gelegd (A. DESMET, "De onvoldoende uitgeruste weg: een probleemkind van de ruimtelijke ordening", T.R.O.S. 2005/38, 115).

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (Parl. St. VI. Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, p. 138 nr. 1) is de reden voor dit "verschil" duidelijk uiteengezet:

"Evenzeer blijft het principe van kracht dat de eis betreffende de ligging aan een voldoende uitgeruste weg niet geldt in hoofde van verkavelingsaanvragen. Aan verkavelingen kunnen immers steeds lasten worden verbonden betreffende (aanvullende) wegenis- of uitrustingswerken."

Een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning of een aanvraag tot verkavelingsvergunning betreffen geen gelijkaardige gevallen, waarvoor elk een andere

regeling aangaande de uitrusting van de weg is voorzien. Artikel 4.3.5 §1 VCRO schendt derhalve klaarblijkelijk niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Het eerste middel is ongegrond.

...

De tussenkomenende partij stelt:

“ ...

Verzoekende partij verwijt verwerende partij geen rekening te hebben gehouden met het feit dat het voorziene bouwproject niet gelegen zou zijn aan een voldoende uitgeruste weg en dienaangaande haar beslissing onvoldoende gemotiveerd zou hebben.

Dit standpunt kan niet worden bijgetreden.

Uw Raad kan zich in de uitoefening van het hem legaliteitstoezicht, niet in de plaats te stellen van verwerende partij bij het beoordelen van de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag die het voorwerp uitmaakt van de bestreden beslissing.

Uw Raad is enkel bevoegd om na te gaan of verwerende partij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of ze die correct heeft beoordeeld en op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot het bestreden besluit kon komen. Daartoe moet uit de bestreden beslissing duidelijk blijken op welke overwegingen de verwerende partij zich heeft gesteund.

Vooreerst dient te worden opgemerkt dat het eerste middel van verzoekende partij zich baseert op een vermeende schending van artikel 4.3.5 VCRO, waarvan zij zelf aangeeft dat een verkavelingsaanvraag in principe niet moet worden getoetst aan de al dan niet aanwezigheid van een voldoende uitgeruste weg.

Niettemin heeft verzoekende partij dd. 21 april 2011 daarentegen reeds een eerdere verkavelingsaanvraag voor de kwestieuze percelen dienen te beoordelen en daarbij inzake artikel 4.3.5 VCRO tot de vaststelling gekomen dat:

“Overwegende dat het perceel paalt aan een uitgeruste weg en gesitueerd is buiten het centrum van de gemeente binnen een bebouwde landelijke omgeving. [...]”

Zonder dat de omstandigheden ter plaatse of de juridische toestand in enige zin is gewijzigd, heeft verzoekende partij in het kader van onderhavige vergunningsaanvraag zonder verdere motivering een bocht van 180° genomen en gesteld dat:

“Het perceel grenst aan een niet-verharde landbouwweg en voldoet niet aan de decretale beoordelingselementen m.b.t. een voldoende uitgeruste weg. De aanvraag voldoet ook niet aan de voorwaarden die een afwijking, op de vereiste van een voldoende uitgeruste weg, kunnen toelaten.”

In deze passage geeft verzoekende partij geenszins aan dat de verkavelingsaanvraag zou gelegen zijn aan een buurtweg, zoals op heden voor uw Raad wordt beweerd. Dit betekent dat verzoekende partij reeds driemaal een gewijzigd standpunt heeft aangenomen ten opzichte van de ligging van de verkavelingsaanvraag aan een voldoende uitgeruste weg.

Van een duidelijk standpunt door verzoekende partij inzake de ligging van de verkavelingsaanvraag aan een voldoende uitgeruste weg, nota bene geen beoordelingscriterium voor een verkavelingsaanvraag (zie supra), is tot op heden geen sprake.

Eveneens dient te worden opgemerkt dat verzoekende partij onderhavig middel reeds voor uw Raad als eerste middel heeft ingeroepen in het kader van een beroep tot nietigverklaring tegen een eerdere (gelijkaardige voor wat betreft de betrokken percelen) verkavelingsaanvraag van tussenkomende partij. Uw Raad is dan ook, naar oordeel van tussenkomende partij terecht, niet ingegaan op het aangebrachte middel inzake de beweerde schending van artikel 4.3.5 VCRO.

Vervolgens kan verwezen worden naar de beoordeling van onderhavige verkavelingsaanvraag door de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar dd. 15 oktober 2013.

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar had op het ogenblik van zijn beoordeling van de verkavelingsaanvraag kennis van alle correcte feitelijke omstandigheden, juridisch toepasselijke bepalingen en het weigeringsmotief van verzoekende partij in haar beslissing dd. 27 juni 2013.

...

In toepassing van artikel 4.7.23, §1 VCRO heeft verwerende partij dan ook terecht haar beslissing dd. 14 november 2014 genomen op grond van voormeld verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar.

Verwerende partij heeft dan ook met de nodige zorgvuldigheid de bestreden beslissing genomen en deze afdoende gemotiveerd.

Alleen al om deze redenen dient het eerste middel als ongegrond te worden afgewezen.

Aanvullend dient te worden vastgesteld dat verzoekende partij onterecht uitgaat van de veronderstelling dat het openbaar karakter van de wegenis ontegensprekelijk blijkt uit de inschrijving van de weg in de Atlas der buurtwegen.

Eenzijds wordt door verzoekende partij geenszins het eigendomsstatuut van de kwestieuze strook grond betwist. Terecht, gezien deze toebehoort aan tussenkomende partij.

Anderzijds volstaat de loutere opname van een perceel in de Atlas der Buurtwegen geenszins om dit zonder meer als buurtweg te kwalificeren.

...

Een betwisting inzake het burgerrechtelijk statuut van het perceel in kwestie behoort niet tot de toegewezen bevoegdheid waarover uw Raad, noch verwerende partij beschikt.

Overeenkomstig artikel 4.2.22 VCRO hebben vergunningen een zakelijk karakter en worden zij verleend onder voorbehoud van de op het onroerend goed betrokken burgerlijke rechten.

Verwerende partij heeft dan ook terecht geoordeeld in het kader van de goede ruimtelijke ordening, dat de verkaveling kwalitatief ontsloten wordt via de Scheestraat door een uitweg in eigendom met een breedte van ongeveer 4,50 m en er geen reden is tot weigering van de verkavelingsaanvraag.

In de mate verzoekende partij zou aansturen op een opportuniteitsbeoordeling door Uw Raad, dient Uw Raad zich onbevoegd te verklaren en het middel als ongegrond af te wijzen.

...

De verzoekende partij dupliceert:

“ ...

11. Vooreerst dient vastgesteld dat noch de verwerende partij noch de tussenkomende partij betwisten dat de toegangsweg tot het perceel geen uitgeruste weg is in de zin van art. 4.3.5. VCRO. De verwerende partij erkent uitdrukkelijk dat de weg niet is verhard met duurzame materialen.

12. In hoofddorde is verwerende partij echter van oordeel dat zij de vereiste ligging aan een voldoende uitgeruste weg alsnog op een correcte wijze heeft beoordeeld, aangezien het bouwterrein via die toegangsweg is gelegen aan een voldoende uitgeruste gemeenteweg. Zij beroept zich op de toepassing van art. 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2006 inzake de minimale weguitrusting.

Zoals uiteengezet in het verzoekschrift, is de uitzondering van art. 3 van bedoeld besluit - volgens dewelke de vereiste van een minimale uitrusting niet geldt voor een private toegangsweg tot de woning voor zover deze private toegangsweg aansluit op een voldoende uitgeruste weg - ter zake niet van toepassing.

Er is te dezen immers geen sprake van een ‘private toegangsweg’, zoals voorzien in artikel 3 van het Besluit van de Vlaamse regering van 17 november 2007.

Zoals uitvoerig uiteengezet in het verzoekschrift, blijkt uit de atlas van de buurtwegen voor de Provincie Oost-Vlaanderen dat de eengezinswoning die in de verkaveling wordt voorzien is gelegen aan een niet-uitgeruste buurtweg, zijnde voetweg nr. 87.

Verwerende partij erkent dat ook met zoveel woorden in haar nota:

...

13. In tegenstelling tot wat verwerende partij beweert, impliceert de vaststelling dat de zate van die buurtweg gelegen is op private eigendom van de tussenkomende partij, en die weg op dit moment enkel toegang zou verlenen tot dit perceel, niet dat die weg geen “openbare wegenis” zou betreffen. Ter zake volstaat het terug te verwijzen naar de rechtspraak en rechtsleer die werd aangehaald in het verzoekschrift.

Ook het feit dat Uw Raad noch verwerende partij zich zou kunnen uitspreken over het burgerrechtelijk statuut van een bepaald perceel, zoals de tussenkomende partij opmerkt, doet aan die vaststelling geen afbreuk: het openbaar karakter van de wegenis blijkt hier ontegensprekelijk door de inschrijving van de weg in de atlas van de buurtwegen.

14. De stelling van de tussenkomende partij, nl. dat de loutere opname van het perceel in de atlas van de buurtwegen niet volstaat om die als “buurtweg” te kwalificeren, is trouwens niet relevant: over de wegen die ingeschreven staan in de atlas van de buurtwegen en die lopen over particuliere grond beschikt het publiek immers automatisch over een openbare erfdienstbaarheid van doorgang. In de atlas der buurtwegen werden trouwens van meet af aan ook wegen met een private bedding

opgenomen, waarop de overheid dan slechts een gebruiksrecht ten behoeve van het publiek had. Voor deze wegen beoogde de atlas van de buurtwegen dus het bestendigen van een bestaande publiekrechtelijke erfdienstbaarheid van doorgang, die evengoed een openbaar gebruik betekent.

Het dient trouwens te worden vastgesteld dat de verwerende partij en de verzoekende partij niet aantonen - en wellicht ook niet kunnen aantonen - dat de aanvrager ook effectief de eigenaar is van de bedding van de betrokken buurtweg. Integendeel. Het heeft er alle schijn van dat de betrokken buurtweg na inschrijving in de atlas der buurtwegen is gaan behoren tot het openbaar domein van de gemeente ingevolge de verkorte verkrijgende verjaring voorzien in art. 10 van de wet van 10 april 1841. Op die manier kan er hoe dan ook geen sprake zijn van een 'private toegangsweg'.

15. *In tegenstelling tot wat de tussenkomende partij suggereert, stuurt de verzoekende partij ter zake geenszins aan op enige 'opportuiniteitsbeoordeling' door Uw Raad: zelfs rekening houdend met haar marginale toetsingsbevoegdheid inzake, zal Uw Raad kunnen vaststellen dat de eengezinswoning die in de verkavelingsvergunning wordt voorzien niet is gelegen aan een "voldoende uitgeruste weg" in de zin van art. 4.3.5. VCRO.*

In haar nota werpt de tussenkomende partij in dat verband nog op dat de verzoekende partij in het kader van een eerdere verkavelingsaanvraag d.d. 21 april 2011 voor de kwestieuze percelen heeft vastgesteld dat het perceel wél is gelegen aan een voldoende uitgeruste weg. Die stelling is hier niet relevant. De gemeente is in het kader van onderhavige procedure uiteraard niet gebonden door het standpunt dat zij jaren geleden heeft ingenomen in het kader van een andere verkavelingsaanvraag - die overigens werd geweigerd wegens strijdig met de wettelijke bepalingen en de goede ruimtelijke ordening. In elk geval verduidelijkt de tussenkomende partij niet of en in welke mate een en van belang zou (kunnen) zijn bij de beoordeling van de (on)wettigheid van de thans bestreden beslissing door Uw Raad.

16. *Voor het overige beroepen zowel de verwerende partij als de tussenkomende partij zich op het feit dat de vereiste van een ligging aan een voldoende uitgeruste weg in de zin van art. 4.3.5. VCRO enkel geldt voor het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning.*

Die vaststelling doet echter geen afbreuk aan de kern van het betoog van de verzoekende partij, nl. de verwerende partij - op zijn minst - de ernstige juridische en feitelijke gevolgen van die niet-uitgeruste buurtweg in de voorziene verkaveling voldoende in overweging had moeten nemen, nl. dat zij hierdoor een rechtstoestand dreigt te creëren die, naar de toekomst (en met name wat betreft de beoordeling van een eventuele stedenbouwkundige aanvraag) de verzoekende partij in een bijzonder delicate positie plaatst. Minstens had zij haar beslissing op dit punt afdoende moeten motiveren in de zin van art. 2 en 3 van de Formele Motiveringswet. Zij heeft dit niet gedaan.

De verwerende partij voert op dit punt zelfs geen verweer. De motivering ex post die zij geeft in haar verzoekschrift kan de bestreden vergunning in elk geval niet verantwoorden.

Ook de vrijblijvende stelling van de tussenkomende partij, nl. dat de deputatie een aan het verslag van de PSA gelijklopende beslissing heeft genomen, is niet relevant: het enkele feit dat de verwerende partij de overwegingen van het verslag van de PSA integraal heeft overgenomen impliceert uiteraard niet dat de beslissing daarmee ipso facto zorgvuldig en afdoende is gemotiveerd. Integendeel. Een onzorgvuldig voorbereide handeling zal allicht leiden tot een kennelijk onredelijke beslissing.

17. Zoals toegelicht in het verzoekschrift, is de opvatting waarbij bij het verlenen van een verkavelingsvergunning in tweede bouworde geen rekening wordt gehouden met de afwezigheid van een voldoende uitgeruste weg, hoe dan ook problematisch in het licht van het gelijkheidsbeginsel zoals vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De verwerende partij beperkt zich ter zake tot de stelling dat een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning en een aanvraag tot verkavelingsvergunning geen gelijkaardige gevallen betreffen, zodoende dat er voor elk een andere regeling aangaande de uitrusting van de weg kan worden voorzien.

Ook die stelling kan niet overtuigen.

Fundamenteel is immers dat, in de huidige stand van de regelgeving, een gemeentelijke overheid zich geconfronteerd kan zien met een situatie waarin de toegekende verkavelingsvergunning de jure met zich meebrengt dat er in tweede bouwzone een woning kan worden gebouwd aan een niet-uitgeruste weg. Op die manier ontstaat er een ongelijke behandeling tussen enerzijds de gemeentelijke overheid die wordt geconfronteerd met een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van een woning aan een niet-uitgeruste weg – waarvoor art. 4.3.5 § 1 VCRO onverkort van toepassing is - en anderzijds de gemeentelijke overheid die wordt geconfronteerd met een aanvraag tot verkavelingsvergunning met het oog op de verwezenlijking van een bouwproject gelegen aan een niet-uitgeruste weg - waarvoor de vereiste van art. 4.3.5 § 1 VCRO dan niet geldt.

De “verantwoording” voor die verschillende behandeling die de verwerende partij citeert uit de parlementaire voorbereiding (p. 3-4), geldt in elk geval niet voor verkavelingen waar geen of beperktere lasten op het vlak van de weguitrusting zijn opgelegd: in dat geval speelt de voorwaarde van een voldoende uitgeruste weg immers niet en is het voor een vergunningverlenende overheid mogelijk om een verkavelingsvergunning te verlenen voor een project aan een niet-uitgeruste weg, waarna het een stedenbouwkundige vergunning kan verlenen – ten koste van de wegbeheerder, die op termijn kan worden gevraagd om die wegen met gemeenschapsgeld uit te rusten.

Indien alle voorgaande overwegingen op zich niet zouden volstaan om het middel gegrond te achten, verzoekt de verzoekende partij Uw Raad, alvorens een uitspraak te doen, de prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof zoals geformuleerd in het gedinginleidend verzoekschrift.

18. Verzoekende partij verwijst voor het overige naar haar uiteenzetting in haar verzoekschrift.

...

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert in essentie aan dat de voorziene eengezinswoning zal palen aan een niet-uitgeruste voetweg, dat ook bij de beoordeling van een verkavelingsaanvraag rekening moet gehouden worden met artikel 4.3.5 VCRO vermits de later aan te vragen stedenbouwkundige vergunning maar zal kunnen afgeleverd worden voor zover de op lot 1 voorziene woning is gelegen aan een voldoende uitgeruste weg en dat ook de zorgvuldigheidsplicht de vergunningverlenende overheid verplicht rekening te houden met alle feitelijkheden en gebeurtenissen die haar beslissing zouden kunnen beïnvloeden. In ondergeschikte orde suggereert de verzoekende partij een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof om reden dat artikel 4.3.5 VCRO een ongelijkheid zou creëren omdat het mogelijk is om een verkavelingsvergunning te verlenen aan een niet-uitgeruste weg.

2.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de aanvraag van de tussenkomen partij betrekking heeft op een verkavelingsvergunning, waarbij een deel van het terrein, als lot 1, wordt afgesplitst om te bestemmen als bouwkavel voor “open bebouwing”, en de rest van het terrein, als lot 2, uit de verkaveling wordt gesloten.

Het lot 1 is volgens de gewestplanbestemming gelegen in woongebied met landelijk karakter. De grens tussen lot 1 en lot 2 situeert zich op de grenslijn tussen het woongebied met landelijk karakter en het agrarisch gebied.

Deze gegevens worden niet betwist.

Uit het verkavelingsplan blijkt dat het terrein van de aanvraag, en het voorziene lot 1, weliswaar grotendeels gelegen is achter de bestaande bebouwing aan de Scheestraat, maar ook een strook bevat met een breedte van 4,50 meter die grenst aan de Scheestraat. De strook versmalt, ongeveer ter hoogte van de achterperceelsgrens van het naastliggend perceel, tot een breedte van 4,30 meter. Op het verkavelingsplan wordt op de voormelde strook van het lot 1 ook een voetweg – die versmalt tot 1 meter – aangeduid en een “uitweg”. De perceelsconfiguratie van lot 1 bevat derhalve naast een achterliggend stuk grond tevens een stuk grond – met een breedte van 4,50 meter – dat paalt aan de Scheestraat.

2.

Uit de voorgaande gegevens volgt dat de verwerende partij in de bestreden beslissing terecht vaststelt dat het terrein van de aanvraag – “via” de voormelde strook – gelegen is aan de Scheestraat. Het wordt niet betwist dat deze straat een voldoende uitgeruste weg is.

Het gegeven dat de in het vorig randnummer vermelde strook in de bestreden beslissing een “private uitweg” of “ontsluitingsweg” wordt genoemd doet aan deze conclusie geen afbreuk, evenmin als het gegeven dat zich op deze strook eveneens een voetweg en erfdienstbaarheid van uitweg situeert.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing overigens ook vast dat het terrein van de aanvraag door de perceelsconfiguratie ervan beschikt over een voldoende ruime ontsluiting (meer dan 4 meter) naar de weg. Ook deze vaststelling wordt bevestigd in het verkavelingsplan.

De argumentatie van de verzoekende partij dat het terrein van de aanvraag en het lot 1 enkel gelegen is aan een niet-uitgeruste voetweg, kan derhalve niet gevolgd worden.

3.

Nog los van de vraag of met artikel 4.3.5 VCRO moet rekening gehouden worden bij het beoordelen van verkavelingsaanvraag, moet vastgesteld worden dat het terrein van de betrokken aanvraag, evenals het voorziene lot 1, gelegen zijn aan een voldoende uitgeruste weg. Tevens moet vastgesteld worden dat de verwerende partij niet onterecht vaststelt dat het lot 1 door zijn configuratie beschikt over een ontsluiting met een breedte van meer dan 4 meter. De vragen van de verzoekende partij naar toepassing, en het rekening houden met artikel 4.3.5 VCRO bij het beoordelen van verkavelingsaanvragen, zijn, evenmin als de gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof, niet relevant zijn voor de beoordeling van het eerste middel. De vragen van de verzoekende partij steunen immers op de verkeerde premisse dat het terrein van de betrokken aanvraag niet is gelegen aan een voldoende uitgeruste weg, maar enkel ontsloten wordt via een niet-uitgeruste voetweg.

4.

Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunten van de partijen

In dit middel voert de verzoekende partij een schending aan van artikel 1.1.4 VCRO, van artikel 4.3.1 VCRO, van artikel 4.4.1. VCRO, van artikel 6, 1.2.2 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen, van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, het materiële motiveringsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, en van het gelijkheidsbeginsel in de zin van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

De verzoekende partij zet uiteen:

“...

34. *De aanvraag heeft betrekking op een perceel dat volgens het gewestplan gelegen is in een woongebied met een landelijk karakter. Zoals gezegd, is het perceel niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan.*

Artikel 6.1.2.2. van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen bepaalt: “De woongebieden met landelijk karakter zijn bestemd voor woningbouw in het algemeen en tevens voor landbouwbedrijven.”

35. *Ter zake moet worden vastgesteld dat het vergunde project voorziet in de verkaveling van een achterliggend perceel in tweede bouwzone, voor het oprichten van een eengezinswoningwoning (zie fig. 1 en fig. 2).*

Zoals gezegd, wordt het betrokken perceel enkel ontsloten via een niet-uitgeruste buurtweg (voetweg nr. 87, fig. nr. 4).

Een dergelijke vergunning is kennelijk niet in overeenstemming met de voorschriften van de Omzendbrief, die in een woongebied met landelijk karakter de oprichting van

gebouwen in tweede bouwzone uitdrukkelijk verbiedt wanneer die zijn gelegen aan een onvoldoende uitgeruste weg.

Een en ander maakt dat de bestreden vergunning niet in overeenstemming is met de voorschriften inzake de goede ruimtelijke ordening, zoals voorzien in artikel 4.3.1. VCRO.

36. *Door de verkaveling van het achterliggende perceel in tweede bouwzone toe te staan, wordt immers afgeweken van de voorschriften van de Omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen.*

Volgens die Omzendbrief, kan bebouwing in woongebied met landelijk karakter immers enkel worden toegestaan “in functie van de voorliggende weg” en “is bebouwing op de achtergelegen kavels in principe uitgesloten, daar dergelijke bebouwing niet verenigbaar is met de goede plaatselijke ordening van het gebied”. In de Omzendbrief wordt de oprichting van een woning in tweede bouwzone in een woongebied met landelijk karakter om die reden uitdrukkelijk uitgesloten:

“[...] De weg waarlangs gebouwd moet worden moet, gelet op de plaatselijke toestand voldoende zijn uitgerust. Geenszins kunnen gebouwen in tweede bouwzone aanvaard worden.”

...

In dit geval stemt het perceelsgedeelte A overeen met Lot 1 van de verkavelingaanvraag. Net zoals in het voorbeeld, is de weg waarlangs de voorziene ééngezinswoning zal worden opgericht niet voldoende uitgerust: het betreft een onverharde voetweg.

Voormelde Omzendbrief heeft weliswaar geen verordenende werking, toch heeft hij de waarde van een beleidsregel waarvan minstens een relatief dwingende kracht uitgaat.

37. *Hoewel een dergelijke beleidsregel uiteraard niet blind mag worden toegepast en het bestuur er niet van ontslaat om ieder individueel geval op zijn eigen merites te beoordelen, is het rechtspraak van de Raad van State dat een afwijking van een beleidsregel - om niet willekeurig te zijn en de gelijkheid niet te schenden - op wettige en in redelijkheid aanvaardbare motieven moet berusten.*

In dat verband heeft de Raad van State in verschillende arresten erkend dat een stedenbouwkundige richtlijn - waarvan weliswaar geen verbindende kracht uitging (de zgn. “nota Morel”) - kan beschouwd worden als een beleidsregel waarvan een relatief dwingende kracht uitgaat. Bijgevolg mochten de bevoegde overheden bij het beoordelen van een verkavelingaanvraag die ‘norm’ niet zomaar naast zich neerleggen, maar dienden zij voor de gebeurlijke verzaking aan de betrokken regel gegronde motieven aan te voeren, afgeleid uit de gewijzigde omstandigheden of uit gewijzigde eisen van de behoorlijke ruimtelijke ordening of van de goede plaatselijke aanleg van de plaats of uit de veranderde inzichten of doelstellingen van het ruimtelijk en stedenbouwkundig beleid. Een afwijking van die beleidsregel was enkel mogelijk wanneer dit op ‘wettige en in redelijkheid aanvaardbare motieven’ berust, aldus de Raad van State.

Die redenering kan in deze zaak mutatis mutandis worden toegepast.

Net zoals voormelde nota, kan de Omzendbrief worden aangemerkt als een stedenbouwkundige richtlijn die weliswaar niet de verbindende kracht heeft van een stedenbouwkundige verordening, maar wel moet worden beschouwd als een beleidsregel waarvan minstens een relatief dwingende kracht uitgaat. De Omzendbrief dient te worden opgevat als een algemene stedenbouwkundige gedragslijn die een weerspiegeling geeft van de algemene opvatting omtrent de vereisten van een goede ruimtelijke ordening in woongebied met landelijk karakter.

In het licht van voormelde rechtspraak is het dan ook noodzakelijk dat een afwijking van die beleidsregel op wettige en in redelijkheid aanvaardbare motieven moet berusten.

Dergelijke motieven zijn hier niet voorhanden.

38. *Bovendien moet in het licht van de formele motiveringsplicht vervat in artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet, uit de bestreden beslissing zelf kunnen worden afgeleid op welke gronden de overheid heeft beslist dat de betrokken beleidsregel in de voorliggende zaak niet hoeft worden toegepast. De afwijking op de beleidsregel vervat in de Omzendbrief wordt in ieder geval niet gemotiveerd in de beslissing zelf, minstens worden er geen afdoende redenen aangehaald die dergelijke afwijking in recht en redelijkheid kunnen verantwoorden en derhalve de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening kunnen schragen:*

- De bestreden beslissing verwijst ter verantwoording van de verkaveling in tweede bouwzone vooreerst naar de ruime oppervlakte van het in tweede bouwzone gelegen woongebied en een 'optimaal gebruik' van de 'juridische voorraad bouwgrond'. In het licht van de Omzendbrief, verantwoordt de bestreden beslissing echter niet hoe dergelijk 'optimaal gebruik' van de beschikbare bouwgronden en een afwijking op het principieel verbod van bebouwing in tweede bouwzone kan rechtvaardigen. Op grond van een dermate algemeen geformuleerd motief kan immers elke vergunning in tweede bouwzone worden verantwoord.

- De bestreden beslissing verwijst naar de 'historisch gegroeide situatie' waardoor het aan de straat palende perceel ondiep is en die situatie de ontwikkeling van de achterliggende terreinen niet mag hypothekeren. De beslissing motiveert echter opnieuw niet waarom die 'historische situatie' een afwijking op voornoemde beleidsregel kan verantwoorden. Ook dit motief kan de vergunning in redelijkheid niet verantwoorden, daar in wezen elke zone gelegen in tweede bouwzone 'historisch' is gegroeid – m.a.w. het logische gevolg is van het feit dat er eerder, in eerste bouwzone, werd gebouwd...

- De bestreden beslissing stelt verder dat de 'precedentswaarde' van de verkaveling niet van die aard zou zijn dat een 'aanzuigeffect' van dergelijke verkavelingen moet worden gevreesd, omdat "weinig andere percelen een met dit terrein vergelijkbare ruimtelijke configuratie kennen" en "deze verkaveling hoe dan ook niet kan worden aangegrepen [...] om eender waar in de gemeente verkavelingen met het creëren van een tweede bouwzone mogelijk te maken".

Vooreerst is het volstrekt onduidelijk op welke (objectieve) gegevens de deputatie deze stelling baseert. Nochtans kan van een vergunningverlenende overheid worden verwacht dat wanneer die, in strijd met een duidelijke beleidsregel een vergunning verleent, waarvan zij zelf erkent dat die uitzonderlijk is, het die beslissing des grondiger motiveert (lees: aan de hand van rechtens en in feite correcte motieven).

Daarbij dient opgemerkt dat een ontwikkeling in tweede bouwzone in de gemeente LAARNE nog nooit eerder werd toegestaan in de woonlinten. De passage 'beschikbare juridische voorraad bouwgrond' die de deputatie aanhaalt, houdt ook in dat opzicht geen steek.

Bovendien erkent de deputatie zelf met zoveel woorden dat het vergunnen van een verkaveling in tweede bouwzone uitzonderlijk is, maar het in de gegeven omstandigheden kan worden toegelaten omdat de voorgestelde aanvraag mogelijk 'een laatste in zijn soort zou betreffen'. Een dergelijke overweging houdt manifest geen enkel verband met de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening van de aanvraag in het licht van art. 4.3.1. VCRO, en dient om die reden te worden verworpen.

- De bestreden beslissing stelt verder dat "op het rechts aanpalend perceel eveneens een diep ingeplante woning voorkomt [wat] zeer specifiek is voor deze site [en] mee het gevraagde verantwoordt, net als de perceelsconfiguratie met voldoende ruime ontsluiting (meer dan 4m breed)." De enkele vaststelling dat op het rechtsaanpalend perceel al een diep ingeplante woning voorkomt biedt geen afdoende verantwoording voor het thans vergunde bouwwerk in tweede bouwzone. Wat betreft de gebrekkige ontsluiting van het terrein, kan worden verwezen naar het eerste middel, zodat ook dit motief de bestreden beslissing niet kan dragen.

39. Tot slot dient vastgesteld wat volgt.

Om binnen de gemeente een doelgericht woonbeleid te kunnen voeren, voorziet het Gemeentelijk ruimtelijk structuurplan in een aantal afgeleide "beleidscategorieën". Deze categorieën zijn gebiedsgericht, en gebaseerd op het nederzettingspatroon van Laarne. In het informatief gedeelte van het GRS wordt, vanuit de bestaande toestand van het nederzettingspatroon een indeling gemaakt in verschillende bouwpatronen of -vormen die, in het richtinggevend gedeelte van het GRS, worden vertaald naar "beleidscategorieën".

Volgens het GRS (richtinggevend deel, onder titel 5.1. - 'Gewenste nederzettingsstructuur'; titel 5.1.2. - 'Ruimtelijk beleid', p. 25") behoort het perceel langs de Scheestraat tot de beleidscategorie "Rurale woongebieden" i.e. de gehuchten en bebouwde zones (lint- of korrelvormig = landelijke woonconcentraties) die gelegen zijn buiten de woonkernen en die zich onderscheiden t.o.v. de rest van de (open) omgeving; de nadruk ligt in deze gebieden minimum op de consolidatie en de kwalitatieve opwaardering van de bestaande woonfunctie. Het betrokken perceel wordt ingedeeld in de Rurale woongebieden "TYPE B": deze woongebieden behoren volgens het GRS tot de hoofdruimten, waar de open ruimte primeert (Zandakkers, Groene Buitens, Schelde- en Damvallei) of zijn opgenomen omwille van landschappelijke en/of verkeerskundige redenen. Het ruimtelijk beleid voor deze gebieden is, naast het verbeteren van de kwaliteit van de woonfunctie met mogelijkheden tot uitbreiding en herbouw, gericht op het bevriezen (lees: consolidatie) van de bestaande toestand inzake het aantal woningen. Dit betekent dus dat de binnen deze gebieden de creatie van nieuwe volwaardige bouwkwavels en nieuwe percelen buiten het huidig juridisch kader principieel wordt afgewezen.

Dit deel van het GRS werd om die reden door de gemeente op de hoorzitting onder de aandacht gebracht van de deputatie. De deputatie volstaat in het bestreden besluit echter met een algemene verwijzing naar art. 2.1.2 § 7 en 4.3.1 VCRO, op

basis waarvan de bepalingen van het structuurplan volgens haar geen beoordelingsgrond kunnen vormen voor de voorliggende aanvraag.

Hoewel de voornoemde bepalingen de vergunningverlenende overheid inderdaad niet verplichten om rekening te houden met bepalingen uit een GRS, bieden die artikelen wel de mogelijkheid om rekening te houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen waaronder de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO. De bepalingen die de deputatie aanhaalt in de bestreden beslissing beletten dus geenszins dat de beschrijving van de kwaliteiten van het open ruimtegebied in het GRS mee betrokken wordt bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de voorliggende verkavelingsaanvraag met de goede ruimtelijke ordening. De overweging van de deputatie mist op dit punt dus (juridische) grondslag en is manifest verkeerd gemotiveerd.

Bovendien is de beslissing op dit punt ook niet draagkrachtig gemotiveerd, in zoverre de visie inzake ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente, zoals uitgedrukt in haar GRS, op geen enkele manier (inhoudelijk) bij de beoordeling van de voorliggende aanvraag worden betrokken. Zo kan uit de door de deputatie aangehaalde overwegingen van het bestreden besluit niet worden afgeleid op grond van welke - met de ruimtelijk ordening verband houdende overwegingen - zij heeft beslist om de overwegingen van het GRS op dit punt zonder meer ter zijde te schuiven.

40. *Samengevat kan worden gesteld dat, doordat het bestreden besluit een verkaveling in tweede bouwzone vergunt, de vergunning kennelijk niet in overeenstemming is met de voorschriften van de Omzendbrief en de voorschriften inzake de goede ruimtelijke ordening, zoals voorzien in artikel 4.3.1. VCRO, alsook met de bepalingen van het GRS.*

De afwijkingen op de beleidsregels vervat in de Omzendbrief en de bepalingen van het GRS worden bovendien niet gemotiveerd in de beslissing zelf, minstens worden er in het bestreden besluit geen draagkrachtige redenen aangehaald die dergelijke afwijking in recht en redelijkheid kunnen verantwoorden, en de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening kunnen schragen. De bestreden beslissing schendt daardoor naast de formele motiveringsplicht en het materiële motiveringsbeginsel, ook het rechtszekerheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, alsook het gelijkheidsbeginsel vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Aangezien uit de bestreden beslissing in elk geval niet kan worden afgeleid de verwerende partij rekening heeft gehouden met de overwegingen in de Omzendbrief en het GRS, en dit ongeacht de aard en de draagwijdte ervan, schendt de bestreden beslissing tevens het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Het middel is gegrond.

...”

De verwerende partij repliceert:

“ ...

Verzoekster werpt op dat de deputatie afwijkt van de voorschriften in de omzendbrief door de verkaveling van het achterliggend perceel in tweede bouwzone toe te staan en dat in de bestreden beslissing de reden hiertoe niet gemotiveerd is. Bovendien voert

verzoekster aan dat de deputatie wel rekening mag houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen en in die zin met de voorschriften van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan. Ze heeft echter niet gemotiveerd waarom ze het GRS niet in haar beoordeling heeft betrokken.

De “omzendbrief betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen” van 8 juli 1997 heeft geen verordenende kracht. Het aanvoeren van een schending van deze omzendbrief kan derhalve niet tot de vernietiging van een bestreden beslissing leiden. Voor zover de schending wordt aangevoerd voor de voormelde omzendbrief is het middel onontvankelijk (zie RvVb nr. A/2012/0459 van 7 november 2012)

Verwijzingen naar de omzendbrief van 8 juli 1997 zijn bovendien niet nuttig nu deze omzendbrief slechts richtlijnen bevat en geen voorwaarden, zoals het verbod van bebouwing in tweede bouwzone in woongebied met landelijk karakter, kan toevoegen aan de bepalingen van het Inrichtingsbesluit. Dit betreft dan ook geen duidelijke beleidsregel die moet worden negeleefd.

De deputatie heeft de aanvraag dan ook in concreto beoordeeld in het licht van de onmiddellijke omgeving en de goede ruimtelijke ordening ter plaatse (stuk 11, p. 5-7): (...)

De deputatie heeft vastgesteld dat het voorgestelde verkavelingsontwerp slechts een kleinschalige vrijstaande woning mogelijk maakt die aan de ligging in tweede bouwzone is aangepast. Door de beperkte breedte van de tuinzone langs de zijde van het agrarisch gebied is er ook geen sprake van een ‘vertuining’ van het aanpalend agrarisch gebied. Aan de zijde van de klager is voorzien in een bouwvrije afstand van 10 m, wat afdoende is in verhouding tot de beperkte kroonlijsthoogte. Verder is ook de nokhoogte beperkt. Op het rechts aanpalend perceel komt eveneens een diep ingeplante woning voor. Uit niets blijkt dat de bestreden beslissing niet afdoende gemotiveerd is. De deputatie heeft de verkavelingsvergunning dan ook terecht verleend.

Aangaande het begrip “beleidsmatig gewenste ontwikkeling” kan worden opgemerkt dat dit een rekbaar begrip is, waarvan de inhoud niet alleen uit de ruimtelijke structuurplannen, maar ook uit andere bestuursdocumenten kan voortvloeien. Wanneer de verzoekende partij ter ondersteuning van de ingeroepen schending louter en alleen verwijst naar bepalingen van het ruimtelijk structuurplan, dient verwezen te worden naar het artikel 2.1.2, §7 VCRO dat stelt dat een ruimtelijk structuurplan geen beoordelingsgrond uitmaakt voor vergunningsaanvragen (RvVb nr. A/2013/0274 van 28 mei 2013). De deputatie heeft de toetsing aan het gemeentelijk ruimtelijke structuurplan terecht afgewezen. Dit is volledig in de lijn met de rechtspraak van uw Raad.

Bovendien is de deputatie conform artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° VCRO niet verplicht om beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in rekening te brengen.

Het tweede middel is ongegrond.

...

De tussenkomende partij stelt:

“ ...

Verzoekende partij verwijt verwerende partij geen rekening te hebben gehouden met de Omzendbrief van 8 juli 1997 en het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan, en vervolgens dienaangaande haar beslissing onvoldoende gemotiveerd zou hebben.

Dit standpunt kan niet worden bijgetreden.

Vooreerst dient te worden verwezen naar hetgeen werd uiteengezet in de weerlegging van het eerste middel van verzoekende partij. Nogmaals, het terrein dat het voorwerp uitmaakt van de verkavelingsaanvraag ligt via een privatieve uitweg van 4,50 m breed aan de Scheestraat, een voldoende uitgeruste weg.

De verkavelingsaanvraag is aldus wel degelijk in overeenstemming met de voorschriften inzake de goede ruimtelijke ordening en van enige schending van artikel 4.3.1 VCRO is geen sprake.

Evenmin heeft verwerende partij in de bestreden beslissing op enige wijze artikel 6.1.2.2 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, noch de Omzendbrief van 8 juli 1997 geschonden.

De rechtspraak van de Raad van State omtrent het “afwijken” van de Omzendbrief van 8 juli 1997 is heel duidelijk:

“De omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen waarnaar de verzoeker in dit verband verwijst heeft geen reglementair karakter zodat een mogelijke schending ervan niet tot de onwettigheid van het bestreden besluit kan leiden.”

Nu het middel van verzoekende partij gebaseerd is op de schending van artikel 6.1.2.2 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen en een eventuele schending niet tot de onwettigheid van het bestreden besluit kan leiden, dient alleen al om deze redenen het middel als ongegrond te worden afgewezen.

Ook uw Raad heeft zich reeds uitgesproken inzake de geldingskracht van de Omzendbrief van 8 juli 1997:

“De omzendbrief van 8 juli 1997 waarnaar de verwerende partij verwijst, heeft geen reglementair karakter maar slechts een louter interpretatief karakter.”

Verzoekende partij kan aldus niet worden bijgetreden wanneer gesteld wordt dat de Omzendbrief van 8 juli 1997 de waarde heeft van een beleidsregel waarvan minstens een relatief dwingende kracht van uitgaat.

Niettemin heeft verwerende partij in de bestreden beslissing afdoende gemotiveerd waarom het bouwen in tweede bouwzone kan worden toegestaan: (...)

Ondanks de afwezigheid van enige dwingend voorschrift hiertoe, mag uit voorgaande passage blijken dat verwerende partij afdoende heeft gemotiveerd waarom bebouwing in tweede bouwzone op deze plaats toelaatbaar is.

Gelet op voorgaande is een schending van artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen geenszins voorhanden.

Alleen al om deze redenen dient het tweede middel als ongegrond te worden afgewezen.

Verzoekende partij is bovendien van oordeel dat verwerende partij in de bestreden beslissing geen rekening houdt met de bepalingen van het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan Laarne (goedgekeurd door CBS dd. 29 januari 2004).

De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening is heel duidelijk wat betreft het betrekken van een ruimtelijk structuurplan in de beoordeling van een concrete vergunningsaanvraag: (...)

Verwerende partij geeft dan ook in de bestreden beslissing aan hetgeen volgt: (...)

Standpunt dat bovendien ook door uw Raad reeds nog in recente arresten werd bijgetreden: (...)

Gelet op voorgaande mist het tweede middel van verzoekende partij dan ook elke juridische grondslag.

In de mate verzoekende partij zou aan sturen op een opportuniteitsbeoordeling door Uw Raad, dient Uw Raad zich onbevoegd te verklaren en het middel als ongegrond af te wijzen.

De aangegeven wetsbepalingen en beginselen zijn niet geschonden zodat het eerste middel als ongegrond dient te worden afgewezen.

...

De verzoekende partij dupliceert:

“ ...

- 11. Noch de verwerende partij noch de tussenkomende betwisten dat de vergunning, die een verkaveling in tweede bouwzone vergunt, principieel niet in overeenstemming is met de voorschriften van de Omzendbrief en de voorschriften inzake de goede ruimtelijke ordening, zoals voorzien in artikel 4.3.1. VCRO, alsook met de bepalingen van het GRS.*

De verwerende partij en de tussenkomende partij beperken zich echter tot de stelling dat de Omzendbrief niet verordenend is en ook bepalingen van een Gemeentelijk ruimtelijk structuurplan geen beoordelingsgrond vormen voor vergunningsaanvragen, zodoende dat een schending ervan niet kan leiden tot de onwettigheid van de bestreden beslissing.

Die vaststelling doet geen afbreuk aan de onwettigheid van de thans bestreden beslissing.

- 12. Zoals toegelicht in het verzoekschrift, dient de Omzendbrief te worden aangemerkt als een stedenbouwkundige richtlijn die weliswaar niet de verbindende kracht heeft van een stedenbouwkundige verordening, maar wel moet worden beschouwd als een beleidsregel waarvan minstens een relatief dwingende kracht uitgaat. De omzendbrief dient te worden opgevat als een algemene stedenbouwkundige gedragslijn die een weerspiegeling geeft van de algemene opvatting omtrent de*

vereisten van een goede ruimtelijke ordening in woongebied met landelijk karakter. In het licht van voormelde rechtspraak is het dan ook noodzakelijk dat een afwijking van die beleidsregel op wettige en in redelijkheid aanvaardbare motieven moet berusten.

Ter zake wordt in de bestreden beslissing een verkaveling in tweede bouwzone vergund.

Een en ander maakt dat de bestreden vergunning kennelijk niet in overeenstemming is met de voorschriften van de Omzendbrief, die in een woongebied met landelijk karakter de oprichting van gebouwen in tweede bouwzone uitdrukkelijk verbiedt wanneer die zijn gelegen aan een onvoldoende uitgeruste weg, en de voorschriften inzake de goede ruimtelijke ordening, zoals voorzien in artikel 4.3.1. VCRO.

De afwijking op de beleidsregel vervat in de Omzendbrief wordt echter niet gemotiveerd in de beslissing zelf, minstens worden er bij de beoordeling van de aanvraag geen afdoende redenen aangehaald die een afwijking kunnen verantwoorden en de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in recht en redelijkheid kunnen schragen. Ter zake kan worden terugverwezen naar hetgeen hierover werd uiteengezet in het verzoekschrift, randnr. 38.

Over dat laatste punt voert verwerende partij zelfs geen verweer.

13. *Hoewel de vergunningverlenende overheid inderdaad niet verplicht is om rekening te houden met bepalingen uit een GRS, bieden die artikelen wel de mogelijkheid om rekening te houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen waaronder de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO. Fundamenteel is dat de bepalingen die de deputatie aanhaalt in de bestreden beslissing geenszins beletten dat de beschrijving van de kwaliteiten van het open ruimtegebied in het GRS mee betrokken wordt bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de voorliggende verkavelingsaanvraag met de goede ruimtelijke ordening. De overweging van de deputatie mist op dit punt dus (juridische) grondslag en is manifest verkeerd gemotiveerd.*

Bovendien is de beslissing op dit punt in elk geval niet draagkrachtig gemotiveerd, in zoverre de visie inzake ruimtelijke ontwikkeling van de gemeente, zoals uitgedrukt in haar GRS, op geen enkele manier (inhoudelijk) bij de beoordeling van de voorliggende aanvraag worden betrokken. Zo kan uit de door de deputatie aangehaalde overwegingen van het bestreden besluit niet worden afgeleid op grond van welke - met de ruimtelijk ordening verband houdende overwegingen - zij heeft beslist om de overwegingen van het GRS op dit punt zonder meer ter zijde te schuiven.

14. *Verzoekende partij verwijst voor het overige naar haar uiteenzetting in haar verzoekschrift.*

Het middel is gegrond.

...

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij stelt in essentie dat de bestreden beslissing strijdig is met de beleidsregel van de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-

gewestplannen en gewestplannen, dat bebouwing in woongebied met landelijk karakter moet in functie staan van de voorliggende weg en dat een afwijking daarvan in de bestreden beslissing niet is gemotiveerd. Daarnaast stelt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing ook strijdig zou zijn met de richtinggevende bepalingen van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan Laarne (hierna : GRS Laarne) en dat de loutere verwijzing naar artikel 2.1.2, § 7 VCRO niet volstaat, aangezien kan rekening gehouden worden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen bij de beoordeling van de verenigbaarheid van een aanvraag met de goede ruimtelijke ordening.

2.

In de mate dat de verzoekende partij aanvoert dat de bestreden beslissing strijdig is met de “beleidsregels” uit voormelde omzendbrief, steunt haar argumentatie op de premisse dat het betrokken perceel enkel ontsloten wordt via een niet-uitgeruste buurtweg. Uit de bespreking van het eerste middel blijkt dat de verzoekende partij in die premisse niet kan gevolgd worden en dat integendeel blijkt dat het betrokken perceel over een breedte van 4,50 meter aansluit op de Scheestraat.

Voor zover de verzoekende partij verwijst naar de richtinggevende bepalingen van het GRS Laarne, kan haar argumentatie evenmin gevolgd worden, nog los van de vraag of richtinggevende bepalingen die de verzoekende partij viseert kunnen of moeten beschouwd worden als beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in de zin van artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 2° VCRO. De richtinggevende bepalingen waar de verzoekende partij naar verwijst bepalen immers slechts dat “de creatie van nieuwe volwaardige bouwkavels nieuwe percelen buiten het huidig juridisch kader wordt afgewezen”, terwijl niet kan worden ingezien hoe deze bepaling – welke rechtsgevolgen er ook zouden aan verbonden worden – kan beletten dat een verkavelingsvergunning kan worden verleend binnen het bestaande juridisch kader, hetgeen ten dezen het geval is aangezien de verleende verkavelingsvergunning in overeenstemming wordt geacht met de bestaande bestemmingsvoorschriften.

3.

Het middel is ongegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer René VAN TRAPPEN is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk maar ongegrond.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.
4. 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 29 september 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vierde kamer, samengesteld uit:

Nathalie DE CLERCQ, voorzitter van de vierde kamer,
met bijstand van

Katrien VISSERS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Katrien VISSERS

Nathalie DE CLERCQ