

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 26 maart 2019 met nummer RvVb-A-1819-0782
in de zaak met rolnummer 1617-RvVb-0666-A

Verzoekende partijen	1. de heer Werner DE KEYSER 2. Mevrouw Frieda PASCHAE vertegenwoordigd door advocaten Guido MARINUS en Yves LOIX, met woonplaatskeuze op het kantoor van laatstgenoemde te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 27.
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN
Tussenkommende partijen	1. de nv EDEGEM REAL ESTATE vertegenwoordigd door advocaat Joost BOSQUET, met woonplaatskeuze op het kantoor te 2650 Edegem, Mechelsesteenweg 326 2. mevrouw Christine PITTILLIOEN wonende te 2640 Mortsel, Maalderijstraat 28

I. BESTREDEN BESLISSING

Verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 12 mei 2017 de vernietiging van de beslissing van verwerende partij van 2 maart 2017.

Verwerende partij heeft het administratief beroep van verzoekende partijen tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Mortsel van 14 november 2016 niet ingewilligd.

Verwerende partij heeft aan eerste tussenkommende partij een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden verleend voor het verbouwen van een sportzaal naar vier eengezinswoningen op de percelen gelegen te 2640 Mortsel, Maalderijstraat 24, met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie C, nummers. 172B5 en 172Y4.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

Eerste tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 15 september 2017 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen. De voorzitter van de Raad laat eerste tussenkommende partij met een beschikking van 24 oktober 2017 toe in de debatten.

2.

Tweede tussenkomende partij verzoekt met een aangetekende brief van 15 september 2017 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen. De voorzitter van de Raad laat tweede tussenkomende partij met een beschikking van 24 oktober 2017 toe in de debatten.

3.

Verwerende partij dient geen antwoordnota in, maar wel (in het gerelateerde dossier met rolnummer 1617/RvVb/0682/A) het administratief dossier. Eerste tussenkomende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. Verzoekende partij dient een toelichtende nota in.

4.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 18 september 2018.

Advocaat Nele ANSOMS voert het woord voor verzoekende partijen. Verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting. Advocaat Joost BOSQUET voert het woord voor eerste tussenkomende partij. Tweede tussenkomende partij verschijnt schriftelijk.

5.

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

III. FEITEN

1.

Eerste tussenkomende partij dient op 13 juli 2016 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Mortsel een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“verbouwing van de sportzaal naar 4 ééngezinswoningen”*.

De aanvraag kent een voorgeschiedenis. Op 18 maart 2015 dient eerste tussenkomende partij een gelijkaardige aanvraag in tot *“verbouwing van sportzaal naar 4 appartementen”*. Het college van burgemeester en schepenen van de Mortsel verleent hiervoor op 27 juli 2015 een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden, waaronder de voorwaarde dat er *“voor de aanvang der werken een schriftelijk akkoord moet worden voorgelegd (inzake wijziging van de erfdienstbaarheid) tussen de eigenaars van de verschillende percelen dat een vrije toegang met als minimale afmetingen breedte 4 m, hoogte 4m en gewicht 3,5 ton (conform advies brandweer), op ieder moment in de toekomst garandeert”*. Tegen deze beslissing wordt geen administratief beroep aangetekend. Er wordt klaarblijkelijk geen akkoord bereikt.

2.

De percelen liggen volgens het gewestplan ‘Antwerpen’, vastgesteld bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979, in woongebied.

De percelen liggen ook binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen’, goedgekeurd op 19 juni 2009, waarin geen nadere stedenbouwkundige voorschriften zijn vastgesteld.

3.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 27 juli 2016 tot en met 26 augustus 2016, dienen onder meer verzoekende partijen een bezwaar in.

De brandweer van zone Edegem-Lint adviseert op 18 augustus 2016 voorwaardelijk gunstig.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 10 november 2016 voorwaardelijk gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen verleent op 14 november 2016 een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden:

“ ...

Openbaar onderzoek

...

Volgnummer	INDIENER-NAAM	BEZWAAR
3	Guido Marinus namens dhr. en mevr. De Keyser-Paschael Maalderijstraat 24	3.3 Er is geen ligging aan een voldoende uitgeruste weg maar een privatieve erfdienstbaarheid

...

De gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar neemt omtrent deze bezwaarschriften het volgende standpunt in: ...

Volgnummer	STANDPUNT
3	3.3 Het project is gelegen aan de Maalderijstraat dewelke een voldoende uitgeruste weg is.

...

Het college van burgemeester en schepenen neemt omtrent deze bezwaarschriften het standpunt in van de stedenbouwkundig ambtenaar.

...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

...

Beschrijving van de omgeving

De structuur van het gebied is bepaald door de reeds aanwezige bebouwing (in hoofdzaak lintbebouwing,) en bestaande infrastructuur. Het betreft een achtergelegen gebouw dat vergund werd als magazijn en dat in het verleden werd afgesplitst van het woongebouw aan de straatkant en apart verkocht. Het gebouw is toegankelijk door een recht van doorgang over het perceel aan de straat. Het pand is gelegen in een rustige doodlopende residentiële straat waar in het midden een haakse bocht van 90° is. In de nabijheid is ook de verkaveling Windhoek en het ziekenhuis Sint Jozef, waardoor de parkeerdruk op de hele buurt vrij groot is.

...

Mobiliteitsimpact

De toegang tot het perceel gebeurt via een bestaande inrit(erfdienstbaarheid). Verder worden er 6 parkeerplaatsen (4 voor bewoners en 2 voor bezoekers) + grote fietsenstalling voorzien, wat een parkeernorm van 1.5 parkeerplaats per woongelegenheid geeft. Dit is meer dan bv. de zone in BPA Centrum, een gebied met een karakter vergelijkbaar met de locatie van de aanvraag.

Schaal- Bouwdichtheid- Ruimtegebruik

Er wordt gebruik gemaakt van een bestaand vergund magazijn om de woonéénheden in onder te brengen. Het betreft een kleinschalig project, waar het bestaand magazijn voor een gedeelte wordt afgebroken en op de eerste verdieping enkele extra volumes krijgt. Qua schaal en bouwdichtheid past het ontwerp zich in in de bestaande context. De footprint blijft quasi ongewijzigd. Er blijft voldoende open ruimte behouden. De 4 woongelegenheden zijn voorzien van een klein tuintje. Verder zal worden opgelegd om de verharding in waterdoorlatende materialen te voorzien.

Visueel-vormelijke elementen

Het betreft een kleinschalig, creatief ontwerp, gelegen op een achtergelegen perceel. Het is logisch dat hier een apart karakter aan wordt gegeven met eigen materialen. Er wordt gebruik gemaakt van hout en wit pleisterwerk, wat 2 sobere materialen zijn die zich makkelijk inpassen in de omgeving. In de vergunningsvoorwaarden wordt opgelegd dat de daken moeten voorzien worden van een groendak.

...

Hinderaspecten

De leefruimtes, tuinen en terrassen zijn zo georiënteerd dat ze geen hinder of inkijk geven in de aanpalende tuinen en woningen. Tijdens het openbaar onderzoek werden 9 bezwaren ingediend (zie bespreking hierboven). De bouwheer moet een volwaardige groene tuinafscheiding plaatsen tussen de perceelsgrenzen met voldoende hoogte (onderling af te spreken) om de hinder van de wagens tot het minimum te beperken. De bouwheer dient nieuwe perceelsafsluitingen te voorzien. Hier geldt het veldwetboek en de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening die regels bepalen omtrent deze afsluitingen.

...

Toetsing aan de decretale beoordelingselementen

- Uitgeruste weg

... Het project is via een erfdienstbaarheid bereikbaar via een goed uitgeruste weg.

...

4.

Tegen deze beslissing tekenen verzoekende partijen op 30 december 2016 administratief beroep aan bij verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 23 februari 2017 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden te verlenen.

Na de hoorzitting van 28 februari 2017 verklaart verwerende partij het beroep op 2 maart 2017 ongegrond en verleent zij een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden:

“ ...

De brandweer bracht een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De aanvraag is in overeenstemming met de wetgeving voor de brandveiligheid van gebouwen, op voorwaarde dat het advies strikt wordt nageleefd.

De vergunningsvoorwaarde uit de eerdere stedenbouwkundige vergunning voor hetzelfde project (zie historiek) was ingegeven door het advies van de brandweerdiensten. Daarbij adviseerden deze dat de doorgang voor de brandweer in de regel dient te worden gedimensioneerd op 4 m breedte en 4m hoogte, met een belasting van 3,5 ton.

In een nieuw advies hebben de brandweerdiensten de lokale situatie nogmaals geëvalueerd en zijn zij van mening dat dezelfde doestellingen inzake brandveiligheid kunnen worden bereikt door de plaatsing van een hydrant voorbij de doorgang, en de plaatsing van brandladders tegen de achtergevels van de eengezinswoningen. Het nieuw advies reikt een tweede optie inzake brandveiligheid aan. Zij remedieert ook aan een toestand waarbij een theoretische hoogte van de erfdienstbaarheid van 3,10 m geen beletsel vormt voor de realisatie van het project.

De aanvraag is in overeenstemming met de decretale beoordelingselementen (artikel 4.3.5 en volgende) van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

De Maalderijstraat is een openbare gemeenteweg, die voldoet aan de eisen inzake minimale weguitrusting. De Maalderijstraat is immers een in duurzame materialen verharde weg voorzien van een elektriciteitsnet.

De 4 woongelegenheden sluiten via een private toegangsweg aan op deze voldoende uitgeruste weg. Daarnaast voorziet de aanvraag in de nodige aansluiting op de stedelijke riolerings- en nutsvoorzieningen.

Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen een stuk grond dat in volle breedte aan de openbare weg paalt of slechts met een beperkte breedte via een private toegangsweg. De private toegangsweg hoeft daarbij niet noodzakelijk eigendom te zijn van de aanvrager en hoeft zelf niet voldoende uitgerust te zijn. Daarentegen dient de weg voor het eigen gebruik van de betrokken woningen bestemd te zijn en exclusief toegang te verlenen tot de betrokken woningen.

Met betrekking tot de discussie over deze private toegangsweg, meer bepaald de discussie over de bestaande erfdienstbaarheid van doorgang en vermeende verzwaring ervan door de aanvraag, kan gesteld worden dat het niet aan de deputatie is om hierover te oordelen.

Een stedenbouwkundige vergunning heeft een zakelijk karakter en wordt verleend onder voorbehoud van de op het onroerend goed betrokken burgerlijke rechten (art. 4.2.22 §1 VCRO). Betwistingen over het al dan niet bestaan van zakelijke rechten, de interpretatie en de omvang ervan, behoren overeenkomstig art. 144 Gec.G.W. tot de uitsluitende bevoegdheid van de burgerlijke rechtbanken. Het is niet de taak van een vergunningverlenend bestuursorgaan om betreffende de omvang of een beweerde en formeel betwiste verzwaring van een erfdienstbaarheid te beoordelen.

Bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening zal wel worden beargumenteerd dat de aanvraag een lagere (verkeers)dynamiek beoogt dan de reeds vergunde functie (magazijn), die een aanvaardbare impact heeft op de mobiliteit en waarbij de bestaande toegangsweg volstaat om de 4 eengezinswoningen kwalitatief te bereiken.

*De bestaande toegangsweg is voorzien voor grotere voertuigen (tot 3,5 ton) in functie van een magazijn via een erfdienstbaarheid van doorgang, en is derhalve bij uitstek geschikt voor het ontsluiten met personenwagens en fietsen van 4 eengezinswoningen.
..."*

Dit is de bestreden beslissing.

5.

Tegen voormelde beslissing wordt ook door tweede tussenkomende partij, samen met de heer VAN BEIRENDONCK en mevrouw WALDUKAT, met een aangetekende brief van 15 mei 2017 een verzoek tot vernietiging ingesteld. Deze zaak is gekend onder rolnummer 1617/RvVb/0682/A.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

Uit het dossier blijkt dat de respectievelijke verzoeken tot tussenkomst van eerste en tweede tussenkomende partij tijdig en regelmatig zijn ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

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 MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 4.2.25 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van de artikelen 2, 42 en 192 Gemeentedecreet van 15 juli 2005, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van het zorgvuldigheids- en het materieel motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zij stellen in essentie dat een (semi-) openbare wegenis wordt gecreëerd, zonder dat er een (noodzakelijke) voorafgaande beslissing voorligt van de gemeenteraad over de zaak van de wegen. Zij wijzen met name op de vaststelling dat er *“bij deze woongelegenheden parkeerplaatsen worden voorzien, bereikbaar via een toegangsweg”*, die *“uitmondt op een op de plannen aangeduid 'semi-publiek' binnenplein”*. Zij menen dat er *“door de inrichting van het terrein” “de facto een openbare, minstens semi-openbare wegenis wordt gecreëerd”*, gezien *“de wegenis die naar de woningen leidt publiek toegankelijk is”*, en gezien *“belevering, afvalophaling, postbedeling edm. klaarblijkelijk allen via deze toegangsweg gebeuren”*, waardoor *“de site, en meer in het bijzonder de toegangsweg er naartoe, een openbaar karakter krijgt”*, zoals *“ook expliciet wordt bevestigd in de aanvraag, waarin gesproken wordt van een semi-publiek plein”* en waarbij *“'bezoekersparkeerplaatsen' worden voorzien”*. Zij wijzen op rechtspraak van de Raad, waarbij onder meer wordt geoordeeld dat *“het al dan niet privaats eigendomsstatuut van een weg niet volstaat om te besluiten dat de wegenis geen openbaar of semi-openbaar karakter kan verkrijgen”*, en dat *“de vraag of de wegenis al dan niet openbaar gebruikt zal worden bepalend is voor de bevoegdheid van de gemeenteraad”*, waarbij *“onder 'openbaar' gebruik dient verstaan te worden, wegen die voor het publiek verkeer openstaan, terwijl dit niet noodzakelijker wijze impliceert dat deze wegen daarom ingericht worden voor het voertuigenverkeer in het algemeen”*. Zij benadrukken dat *“alles wat verband houdt met het statuut van de gemeentewegen en infrastructuurwerken overeenkomstig de artikelen 2, 42 en 192 van het Gemeentedecreet binnen de bevoegdheid van de gemeenteraad valt”*, en wijzen op artikel 4.2.25 VCRO. Zij stellen dat *“er geen discussie kan bestaan dat de voorliggende aanvraag betrekking heeft op de uitrusting van bestaande wegen met een openbaar karakter”*, terwijl *“de beslissing over de ‘zaak van de wegen’ zowel het tracé van de wegenis omvat, als de uitrusting ervan, waaronder de riolering”*, terwijl *“dergelijke werken in casu worden aangevraagd, wat expliciet vermeld wordt in het aanvraagdossier”*, zodat *“het aangevraagde voorgelegd had moeten worden aan de gemeenteraad, opdat deze had kunnen beslissen over de zaak van de wegen”*. Zij stellen tevens *“dat verwerende partij het aspect van de ontsluiting op geen enkele wijze in haar beoordeling heeft betrokken”*, hoewel *“dit nochtans een essentieel gegeven is, mede gelet op het voorwerp van de aanvraag”*, terwijl *“uit het administratief dossier blijkt dat ook in de voorbereiding van de bestreden beslissing op geen enkele wijze aandacht werd besteed aan het aspect van de wegen”*.

2.

Eerste tussenkomende partij betwist de gegrondheid van het middel. Zij stelt vooreerst dat *“artikel 4.2.25 VCRO in casu niet van toepassing is”*, gezien *“de toegangsweg tot de te realiseren woningen geen openbaar karakter heeft, waardoor er geen sprake is van enige zaak van de wegen”* en *“er dan ook geen beslissing van de gemeenteraad van de stad Mortsel nodig is hieromtrent”*. Zij wijst erop dat er *“in de bestreden beslissing consequent sprake is van ‘private toegangsweg’ die enkel bestemd is voor het eigen gebruik van de betrokken woningen en exclusief toegang verleent tot de betrokken woningen”*, en meent dat *“verzoekende partijen er volledig aan voorbijgaan dat de toegangsweg een conventionele erfdienstbaarheid van doorgang betreft die haar oorsprong vindt in de notariële aankoopakte van 9 november 1995”*, terwijl *“een dergelijke conventioneel gevestigde erfdienstbaarheid van doorgang over een aanpalend perceel die toelaat dat een kavel vanaf de openbare weg kan worden bereikt, geen openbaar karakter heeft”*. Zij benadrukt dat

“zowel in de aanvraag als de bestreden beslissing duidelijk staat vermeld dat de private toegangsweg volledig teruggaat op dit conventioneel bedongen recht van doorgang”, evenals dat “zowel de omvang van de doorgang als de plaatsing van nutsleidingen volledig worden geregeld in de notariële akte”. Zij merkt op dat “aangezien deze erfdienstbaarheid van doorgang een burgerlijk recht betreft, verwerende partij als vergunningverlenende overheid hierover geen uitspraak mocht doen”, vermits “zij de vergunning enkel kan toekennen onder voorbehoud van de bestaande burgerlijke rechten”, en “enkel de burgerlijke rechter zich kan uitspreken over de omvang van de burgerlijke rechten”, zoals in de bestreden beslissing terecht wordt opgemerkt. Zij stelt dat er ook “in het onwaarschijnlijke geval dat de private toegangsweg toch als een openbare weg zou worden beschouwd nog niet is voldaan aan de in artikel 4.2.25 VCRO bepaalde voorwaarden”, gezien “er slechts een voorafgaande gemeenteraadsbeslissing is vereist indien het om wegeniswerken gaat waarover de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft”, terwijl gelet op artikel 4.3.1 VCRO “de gemeenteraad met betrekking tot de zaak der wegen in feite enkel nog bevoegd is om een beslissing te nemen indien de aanleg van de weg moet worden vastgelegd in het budget van de gemeente of wanneer voor de aanleg van de weg een overheidsopdracht noodzakelijk is” dan wel “wanneer het gaat om het verkrijgen van wegen”. Zij stelt dat er “in de aanvraag en de bestreden beslissing geen sprake is van de aanleg van een nieuwe toegangsweg op kosten van de stad Mortsel, noch van een overdracht van de toegangsweg door de stad Mortsel”, zodat “de aanvraag geen enkele aangelegenheid omvat waarover de gemeenteraad een beslissing zou moeten nemen alvorens de vergunning kan worden uitgereikt”. Ter weerlegging van de aangevoerde “schending van de motiveringsplicht wat betreft de ontsluiting van de aanvraag” benadrukt zij dat “de bestreden beslissing duidelijk melding maakt van de conventionele erfdienstbaarheid van doorgang” en “ook een uitgebreide motivatie bevat betreffende de ontsluiting van de projectsite”, die zij citeert, en die “afdoend is om aan te tonen dat de projectsite op volwaardige wijze ontsloten wordt”.

3.

Verzoekende partij benadrukt in haar toelichtende nota, onder verwijzing naar rechtspraak van de Raad en de Raad van State, *“dat het al dan niet openbare karakter van een wegenis niet afhankelijk is van de formele private eigendomsstructuur van de wegenis, maar wel van het feitelijke gebruik van de wegenis”,* zodat *“de private eigendomsstructuur van de wegenis niet uitsluit dat deze een openbare of een quasi openbare bestemming kan krijgen”,* waarbij *“een openbaar of semi-openbaar karakter kan ontstaan door het feit dat de weg gebruikt wordt door het publiek, zoals bezoekers”.* Zij stelt dat *“de vraag of er al dan niet een recht van doorgang, dan wel enige andere erfdienstbaarheid geldt, aldus niet relevant is”,* en dat *“de doorslaggevende feitelijke gegevens die het al dan niet openbaar karakter uitmaken van de wegenis onder andere zijn de locatie van brievenbussen, de regeling van huisvuilophaling, de mogelijke toegang voor derden en de aanleg van nutsleidingen en straatverlichting”.* In die optiek meent zij *“dat de eerste tussenkomende partij, door te kijken naar de formele bewoording in de notariële akte, de aanvraag en de bestreden beslissing, een foutief criterium hanteert bij de toetsing of het gaat om een al dan niet openbare weg”,* vermits *“de feitelijke elementen die (zij) aanbrengt in het inleidende verzoekschrift, zoals ‘belevering, afvalophaling, postbedeling edm’ integendeel wel degelijk essentieel zijn”.* Zij herhaalt dat er *“door de inrichting van het terrein geen discussie kan bestaan over het openbaar, minstens semi-publiek karakter ervan”.* Wat betreft de bevoegdheid van de gemeenteraad over de zaak van de wegen stelt zij dat *“eerste tussenkomende partij in artikel 4.3.1 een quasi-volledige uitholling leest van de volheid van bevoegdheid van de gemeenteraad”,* en wijst zij op rechtspraak waarin *“onder meer op basis van de memorie van toelichting van de decreetgever de ‘exclusieve en autonome’ bevoegdheid van de gemeenteraad (wordt) verduidelijkt”.* Zij herhaalt dat uit de bestreden beslissing *“blijkt dat de Deputatie op geen enkele wijze is ingegaan op het al dan niet openbare karakter van de weg, noch op de noodzaak tot het nemen van een beslissing door de gemeenteraad”.* Zij stelt dat *“de passages waarnaar eerste tussenkomende partij verwijst terzake niet dienend zijn”* gezien ze *“uitsluitend betrekking hebben op het al dan niet voorhanden zijn van*

een erfdienstbaarheid”, terwijl “dit aspect losstaat van de vraag of de weg al dan niet een openbaar karakter heeft, alsmede van de vraag of de gemeenteraad een beslissing diende te nemen”.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.2.25 VCRO luidt (in de toepasselijke versie) als volgt:

“Als de vergunningsaanvraag wegeniswerken omvat waarover de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft, en het vergunningverlenende bestuursorgaan oordeelt dat de vergunning kan worden verleend, neemt de gemeenteraad een beslissing over de zaak van de wegen, alvorens het vergunningverlenende bestuursorgaan een beslissing neemt over de vergunningsaanvraag.

Als de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid had, maar geen beslissing heeft genomen over de zaak van de wegen, roept de provinciegouverneur op verzoek van de deputatie of de Vlaamse Regering, de gemeenteraad samen. De gemeenteraad neemt een beslissing over de zaak van de wegen en deelt die beslissing mee binnen een termijn van zestig dagen vanaf de samenroeping door de provinciegouverneur.”

Overeenkomstig geciteerd artikel dient er ‘voorafgaandelijk’ aan de (gunstige) beslissing van de vergunningverlenende overheid omtrent een aanvraag die de aanleg omvat van nieuwe wegen dan wel de wijziging van bestaande wegen, die een openbare of quasi-openbare bestemming krijgen, noodzakelijk een beslissing van de gemeenteraad voor te liggen over ‘de zaak van de wegen’. Hieronder wordt het bepalen van het tracé van de wegen alsook de uitrusting ervan verstaan, zoals de wegverharding en bestrating, de weguitrusting en de nutsleidingen, de aanleg van stoepen en wegboorden, aanplanting, de inrichting van de (eventuele) parkeerplaatsen, gratis grondafstand, en de weerslag op de mobiliteit, afwatering, waterzuivering, afvalophaling en noodzakelijke uitbreiding van maatschappelijke infrastructuur, zonder dat dit impliceert dat de gemeenteraad zich ook kan uitspreken over de goede ruimtelijke ordening. De gemeenteraad beschikt ter zake (overeenkomstig de artikelen 2, lid 1 en 42, §§1 en 2 Gemeentedecreet) over een volheid van bevoegdheid. Deze (decretaal bepaalde) volgorde van beslissen heeft tot doel om de exclusieve en autonome bevoegdheid van de gemeenteraad inzake de wegenis te vrijwaren ten opzichte van de vergunningverlenende overheid. Gezien de gemeenteraad ter zake exclusief bevoegd is, dient haar betreffende beslissing te worden verstaan als een beslissing die de in de aanvraag voorgestelde wegenis (onvoorwaardelijk) goedkeurt.

2.

Zoals blijkt uit het administratief dossier en door partijen niet wordt betwist, omvat voorliggende vergunningsaanvraag onder meer de uitrusting van een bestaande private toegangsweg tot de bouwpercelen, waarop een notariële erfdienstbaarheid van doorgang rust. De discussie tussen partijen betreft de vraag in hoeverre de in de aanvraag voorziene toegangsweg tot de nieuwe woningen een openbare of quasi-openbare bestemming krijgt, waarbij de gemeenteraad alsdan eerst een beslissing dient te nemen omtrent ‘de zaak van de wegen’. Deze vraag betreft een feitenkwestie, die moet worden beoordeeld aan de hand van het administratief dossier. De Raad kan zijn beoordeling daaromtrent niet in de plaats stellen van die van de vergunningverlenende overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij enkel bevoegd om na te gaan of verwerende partij de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan niet op kennelijk onredelijke wijze tot haar -bestreden- beslissing is gekomen. Een kennelijk onredelijke beslissing zal slechts voorliggen wanneer de Raad vaststelt dat de beslissing van verwerende partij dermate afwijkt van het normaal te verwachten beslissingspatroon, dat het ondenkbaar is dat een ander zorgvuldig handelend

bestuur, in dezelfde omstandigheden, tot dezelfde besluitvorming zou komen. Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht dient verwerende partij in haar -bestreden- beslissing duidelijk de hiermee verband houdende redenen op te geven waarop zij haar beslissing steunt, derwijze dat het de belanghebbende mogelijk is met kennis van zaken tegen de beslissing op te komen. De opgegeven motieven moeten afdoende zijn.

3.

De bestreden beslissing overweegt inzake (het al dan niet openbaar karakter van) de toegangsweg waarlangs de nieuwe woningen zullen worden ontsloten bij de omschrijving van de aanvraag dat *“het terrein van de aanvraag niet rechtstreeks grenst aan de openbare weg (Maalderijstraat)”*, maar dat *“de toegangsweg van en naar de projectsite loopt over het aanpalend perceel Maalderijstraat 24”* dat *“eigendom is van één van de beroepsindieners”*, waarbij *“in de notariële akte van 9 november 1995 voor een aankoop van het pand Maalderijstraat 24 een erfdienstbaarheid werd opgenomen die stelt dat er een doorgang moet verzekerd blijven voor het achterliggende magazijn met als afmetingen: breedte 4m, hoogte 3,10m en maximaal gewicht 3,5 ton”*. Voorts wordt hieromtrent bij de beoordeling van de decretale beoordelingselementen overwogen dat *“de Maalderijstraat een openbare gemeenteweg is, die voldoet aan de eisen inzake minimale wegutrusting”*, en dat *“de 4 woongelegenheden via een private toegangsweg aansluiten op deze voldoende uitgeruste weg”* en *“de aanvraag daarnaast voorziet in de nodige aansluiting op de stedelijke riolerings- en nutsvoorzieningen”*. Er wordt gesteld dat *“er geen onderscheid wordt gemaakt tussen een stuk grond dat in volle breedte aan de openbare weg paalt of slechts met een beperkte breedte via een private toegangsweg”*, die *“daarbij niet noodzakelijk eigendom hoeft te zijn van de aanvrager en zelf niet voldoende uitgerust hoeft te zijn”*, maar *“voor het eigen gebruik van de betrokken woningen bestemd dient te zijn en exclusief toegang dient te verlenen tot de betrokken woningen”*. Wat betreft *“de discussie over de bestaande erfdienstbaarheid van doorgang en vermeende verzwaring ervan door de aanvraag”*, wordt opgemerkt dat *“het niet de taak is van een vergunningverlenend bestuursorgaan om betreffende de omvang of een beweerde en formeel betwiste verzwaring van een erfdienstbaarheid te beoordelen”*.

Uit geciteerde overwegingen blijkt dat de bestreden beslissing klaarblijkelijk zonder meer aanneemt dat de toegangsweg is bestemd voor het eigen gebruik van de vier woningen en exclusief toegang verleent tot deze woningen, zonder dat wordt gemotiveerd op basis waarvan wordt geoordeeld dat deze private weg een private bestemming heeft en geen openbare of quasi-openbare bestemming. Nochtans blijkt op basis van het administratief dossier (waaronder de mer-screeningsnota) en de bestreden vergunning dat de aanvraag voorziet in de aansluiting van de woningen *“op de stedelijke riolerings- en nutsvoorzieningen”*. Tevens blijkt daaruit dat de toegangsweg niet wordt afgesloten, maar toegang geeft tot onder meer een semi-publieke binnentuin, ter hoogte waarvan voertuigen kunnen draaien (*“semi-publieke binnentuin en circulatie wagens”*), en tot twee parkeerplaatsen voor bezoekers (*“parkeergelegenheid bezoekers”*), zodat deze weg in beginsel openstaat voor het publiek verkeer. Voorts blijkt dat er ter hoogte van de zone voor ‘circulatie wagens’ en de parkeerplaatsen een afvalberging wordt voorzien, zonder dat duidelijk is hoe de huisvuilophaling wordt georganiseerd, en met name of het huisvuil buiten de eigendom richting de Maalderijstraat wordt gebracht. Het is evenmin duidelijk waar de brievenbussen van de woningen worden gesitueerd, met name ter hoogte van de woningen dan wel ter hoogte van de Maalderijstraat. In de bestreden beslissing wordt derhalve geen duidelijkheid gegeven op welke manier de voor de woningen vereiste diensten van openbaar nut zullen worden georganiseerd, hoewel dit relevant is voor de beoordeling van de vraag of de toegangsweg al dan niet een openbare of quasi-openbare bestemming krijgt en de gemeenteraad zich ter zake al dan niet eerst moet uitspreken.

Gelet op voormelde vaststellingen getuigt de bestreden beslissing niet van een zorgvuldig onderzoek naar het karakter van de toegangsweg en de daaraan gekoppelde noodzaak van een voorafgaandelijke (gunstige) beslissing van de gemeenteraad inzake de wegenis overeenkomstig

artikel 4.2.25 VCRO. Verwerende partij kon op basis van geciteerde overwegingen redelijkerwijze niet besluiten dat de toegangsweg tot de woningen een private bestemming heeft. De overweging in de bestreden beslissing dat de toegangsweg private eigendom betreft doet geen afbreuk aan voormeld oordeel, gezien de eigendomsstructuur van de wegenis (net zomin als het feit dat de wegenis niet aan het openbaar domein wordt overgedragen) op zich niet uitsluit dat die wegenis een openbare of quasi-openbare bestemming heeft.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 4.3.5 §§1 en 2 VCRO, van artikel 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 november 2006 inzake de minimale weguitrusting (hierna: Weguitrustingsbesluit), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Zij stellen in essentie dat de bouwpercelen niet zijn gelegen langs een voldoende uitgeruste weg in de zin van artikel 4.3.5 VCRO, en dat dit alleszins niet afdoende blijkt uit de bestreden beslissing. Zij wijzen (in navolging van hun eerste middel) op het semi-publiek karakter van de toegangsweg, en stellen onder verwijzing naar rechtspraak van de Raad dat zelfs in de hypothese dat dit een private toegang betreft *“de verplichting uit artikel 4.3.5 VCRO onverkort van toepassing blijft”* en *“zelfs een privatieve wegenis voldoende uitgerust dient te zijn, alvorens een stedenbouwkundige vergunning verleend kan worden voor het oprichten van een woning”*. Zij wijzen op artikel 3 Weguitrustingsbesluit, dat *“een verdere nuancering vormt van artikel 4.3.5 VCRO”*, en stellen onder verwijzing naar rechtspraak daaromtrent van de Raad van State dat *“de verplichting voor een stuk grond om te liggen aan een voldoende uitgeruste wegenis niet van toepassing is wanneer er sprake is van een private toegang tot de woning/stuk grond die exclusief tot betreffend stuk grond toegang verschaft”*. Zij menen dat *“dit in casu niet het geval is”*, gezien *“de wegenis toegang geeft tot de vier te realiseren woningen”* en er *“van een private toegangsweg aldus geen sprake is”*. Zij stellen *“dat verwerende partij had moeten nagaan of de vergunning verleend werd langsheen een afdoende uitgeruste weg”*, maar dat *“deze afweging niet werd gemaakt”*. Zij *“benadrukken dat de ontsluiting geenszins als afdoende uitgeruste weg kan worden aanzien”*, gezien *“er geen sprake is van een duurzame verharding, er geen riolering is, geen verlichting, ...”*, en stellen onder verwijzing naar rechtspraak van de Raad van State, die blijkens de parlementaire voorbereiding werd bevestigd in artikel 4.3.5 VCRO, *“dat het voldoende uitgeruste karakter beoordeeld dient te worden in relatie tot wat gangbaar is in de onmiddellijke omgeving, en wat de toestand is van de wegenis waarop wordt aangesloten”*.

2.

Eerste tussenkomende partij betwist de gegrondheid van het middel. Zij benadrukt (in navolging van haar weerlegging van het eerste middel) dat *“de private toegangsweg geen openbare weg is”*, maar *“een conventionele erfdienstbaarheid van doorgang betreft dewelke altijd als een private weg dient te worden beschouwd”*. Zij wijst erop dat *“er geen onderscheid wordt gemaakt tussen een stuk grond dat in volle breedte aan de openbare weg paalt of slechts met een beperkte breedte via een private toegangsweg”*, die *“niet noodzakelijk eigendom hoeft te zijn van de aanvrager en zelf niet voldoende uitgerust hoeft te zijn”*, en die *“voor het eigen gebruik van de betrokken woningen bestemd dient te zijn en exclusief toegang dient te verlenen tot de betrokken woningen”*. Zij stelt dat het feit *“dat deze toegangsweg bedoeld is voor 4 woningen en niet voor één enkele woning het privaats karakter van deze toegangsweg niet teniet doet”*, zodat *“verwerende partij in casu dan ook*

kon volstaan met het voldoende uitgerust karakter van de Maalderijstraat na te gaan”, hetgeen “wel degelijk voldoende is gemotiveerd in de bestreden beslissing”. Zij stelt dat “artikel 3 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 2006 inzake de minimale weguitrusting in casu dus niet is geschonden”, en dat “verwerende partij volledig rechtsgeldig heeft geoordeeld dat de vereiste van minimale weguitrusting niet van toepassing is op de private toegangsweg”.

3.

Verzoekende partijen herhalen in hun toelichtende nota grotendeels de argumentatie in hun verzoekschrift. Zij betwisten onder verwijzing naar rechtspraak daaromtrent van de Raad van State nogmaals dat de toegangsweg tot de woningen een ‘private toegang’ betreft, die *“louter en alleen is bestemd voor het eigen gebruik van de enkele betrokken woning”*, en merken op dat in de bestreden beslissing *“van de notie ‘woning’ zonder motivering ‘woningen’ wordt gemaakt”*. Zij wijzen in dit kader op rechtspraak van de Raad waarin wordt overwogen dat *“het begrip ‘private toegangsweg tot de woning’ bij gebrek aan een definitie van het begrip in de gewone spraakgebruikelijke betekenis dient te worden begrepen, meer bepaald als een weg die enkel voor het eigen gebruik van de betrokken woning bestemd is”*, zodat *“het dient te gaan om een weg die rechtstreeks toegang geeft tot het in artikel 4.3.5, §1 VCRO bedoelde ‘stuk grond’ met de woning waarvoor de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend”*, en *“een ontsluitingsweg die toegang verleent tot meerdere andere percelen met woningen niet kan aanzien worden als een ‘private toegangsweg tot de woning’ in de zin van artikel 3”*, gezien *“het niet valt in te zien hoe de bepaling van artikel 3 die expliciet stelt dat het om een toegangsweg voor slechts één woning gaat, anders kan geïnterpreteerd worden”*. Zij herhalen dat er *“in casu sprake is van een wegnis die toegang geeft tot vier woningen, niet één”*, zodat *“de uitzonderingsbepaling uit artikel 3 niet van toepassing is”*, terwijl *“de toegangsweg manifest onvoldoende is uitgerust”*.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.3.5 VCRO luidt (in de toepasselijke versie) als volgt:

“§1. Een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een gebouw met als hoofdfunctie ‘wonen’ ... kan slechts worden verleend op een stuk grond, gelegen aan een voldoende uitgeruste weg, die op het ogenblik van de aanvraag reeds bestaat.

§2. Een voldoende uitgeruste weg is ten minste met duurzame materialen verhard en voorzien van een elektriciteitsnet. De Vlaamse Regering kan bepalen in welke gevallen, en onder welke voorwaarden, gelet op de plaatselijke toestand, van deze minimale uitrusting kan worden afgeweken.

Een voldoende uitgeruste weg voldoet voorts aan de uitrustingsvoorwaarden die worden gesteld in stedenbouwkundige voorschriften of vereist worden door de plaatselijke toestand, daaronder begrepen de voorzieningen die in de gemeente voorhanden zijn en het ruimtelijk beleid van de gemeente.

§3. In het geval de opdrachtgever instaat voor zowel het bouwen van de gebouwen als de verwezenlijking van de voor het project noodzakelijke wegniswerken ... kan de stedenbouwkundige vergunning voor de gebouwen worden afgeleverd zodra de stedenbouwkundige vergunning voor de wegniswerken is verleend.

Het vergunningverlenende bestuursorgaan kan in dat geval een afdoende financiële waarborg voor de uitvoering van de wegniswerken eisen.

§4. De voorwaarde, vermeld in §1, is niet van toepassing: ...

3° op het verbouwen, herbouwen of uitbreiden van bestaande constructies.”

In het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid wordt omtrent deze bepaling onder meer het volgende gesteld (*Parl. St. VI. Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, p. 131, nrs. 416 en 417*):

“416. Het huidige artikel 100, §1, eerste lid, DRO omvat een verplichting om een stedenbouwkundige vergunning te weigeren indien het aangevraagde gelegen is aan een onvoldoende uitgeruste weg. Er wordt daarbij aangegeven wat minimaal is vereist opdat er sprake zou zijn van een voldoende uitgeruste weg. Het moet met name gaan om een met duurzame materialen verharde weg, voorzien van een elektriciteitsnet. De weg dient voorts te voldoen aan de uitrustingsvoorwaarden die worden gesteld in stedenbouwkundige voorschriften of vereist worden door de plaatselijke toestand, daaronder begrepen de voorzieningen die in de gemeente voorhanden zijn en het ruimtelijk beleid van de gemeente (met dien verstande dat één en ander niet impliceert dat bvb. een vergunning voor een woning die niet aansluitbaar is op het rioleringsnetwerk moet worden geweigerd omdat bvb. drie vierden van de woningen in de gemeente aansluitbaar zijn).

417. Deze traditionele voorwaarde wordt thans overgenomen, waarbij een aantal verduidelijkingen en nuanceringen wordt aangebracht. Eén en ander wordt in de volgende randnummers toegelicht. Afgezien van deze verduidelijkingen en nuanceringen kunnen de bestaande rechtspraak en rechtsleer betreffende de voldoende uitgeruste weg behouden blijven. Zo blijft het ook in de toekomst zo dat ‘er geen stedenbouwkundige, noch juridische redenen [voorhanden zijn] die een onderscheid zouden kunnen verantwoorden [...] tussen een stuk grond dat in volle breedte aan de openbare weg paalt of een stuk grond dat met een beperkte breedte via een private toegangsweg aan de openbare weg paalt’. In dat laatste geval blijft de regel behouden dat de toegangsweg niet noodzakelijk eigendom moet zijn van de aanvrager en dat de private toegangsweg zélf niet voldoende moet zijn uitgerust.”

Artikel 3 Weguitrustingsbesluit, dat een verduidelijking vormt op artikel 4.3.5 VCRO, luidt als volgt:

“De eisen inzake minimale weguitrusting, vastgelegd in artikel 4.3.5, §2, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, hebben geen betrekking op de private toegangsweg ... tot de woning voor zover deze private toegangsweg aansluit op een voldoende uitgeruste weg.”

Uit geciteerde bepalingen volgt dat een ‘private toegangsweg tot de woning’ niet moet voldoen aan de eisen van de minimale weguitrusting, mits deze toegangsweg aansluit op een voldoende uitgeruste weg. Het begrip ‘private toegangsweg tot de woning’ dient daarbij ingevolge de ontstentenis van een definitie te worden begrepen in de gewone spraakgebruikelijke betekenis, met name als een weg die enkel voor het eigen gebruik van de betrokken woning is bestemd dan wel exclusief toegang geeft tot de woning waarvoor de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend.

2.

De bestreden beslissing overweegt bij de beoordeling van de decretale beoordelingselementen dat “de Maalderijstraat een openbare gemeenteweg is, die voldoet aan de eisen inzake minimale weguitrusting”, en dat “de 4 woongelegenheden via een private toegangsweg aansluiten op deze voldoende uitgeruste weg” en “de aanvraag daarnaast voorziet in de nodige aansluiting op de stedelijke riolerings- en nutsvoorzieningen”. Er wordt gesteld dat “er geen onderscheid wordt gemaakt tussen een stuk grond dat in volle breedte aan de openbare weg paalt of slechts met een beperkte breedte via een private toegangsweg”, die “daarbij niet noodzakelijk eigendom hoeft te zijn van de aanvrager en zelf niet voldoende uitgerust hoeft te zijn”, maar “voor het eigen gebruik van de betrokken woningen bestemd dient te zijn en exclusief toegang dient te verlenen tot de betrokken woningen”.

Uit geciteerde overwegingen blijkt dat verwerende partij oordeelt dat de toegangsweg tot de woningen moet worden beschouwd als een ‘private toegangsweg die aansluit op een voldoende

uitgeruste weg' in de zin van artikel 3 Weguitrustingsbesluit, zodat deze weg niet noodzakelijk dient te voldoen aan de eisen inzake minimale weguitrusting in artikel 4.3.5, §2 VCRO opdat er overeenkomstig artikel 4.3.5, §1 VCRO een stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend voor een woning. Uit de betreffende overwegingen blijkt tevens impliciet dat verwerende partij klaarblijkelijk oordeelt dat de private toegangsweg zelf vooralsnog niet voldoet aan de eisen inzake minimale weguitrusting in artikel 4.3.5, §2 VCRO, evenals dat er geen sprake is van "*het verbouwen, herbouwen of uitbreiden van bestaande constructies*" in de zin van artikel 4.3.5, §4 VCRO. Evenwel blijkt uit de bestreden beslissing niet afdoende op basis waarvan verwerende partij oordeelt dat de betreffende toegangsweg moet worden beschouwd als een "*private toegangsweg tot de woning*" in de zin van geciteerd artikel 3 Weguitrustingsbesluit, terwijl ze nochtans in functie staat van vier woningen. Verwerende partij vermocht in het licht van de bewoordingen van artikel 3 Weguitrustingsbesluit niet zonder meer te overwegen dat de toegangsweg is bestemd voor het eigen gebruik van de vier woningen en exclusief toegang verleent tot deze woningen.

Gelet op voormelde vaststellingen getuigt de bestreden beslissing niet van een zorgvuldig onderzoek naar het (privaat) karakter van de toegangsweg en de daaraan gekoppelde vereiste van de ligging van de bouwpercelen aan een voldoende uitgeruste weg overeenkomstig artikel 4.3.5 VCRO.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de nv Edegem Real Estate is ontvankelijk.
2. Het verzoek tot tussenkomst van mevrouw Christine PITTILLIOEN is ontvankelijk.
3. De beslissing van verwerende partij van 2 maart 2017, waarbij aan eerste tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden wordt verleend voor het verbouwen van een sportzaal naar vier eengezinswoningen op de percelen gelegen te 2640 Mortsel, Maalderijstraat 24, met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie C, nrs. 172B5 en 172Y4, wordt vernietigd.
4. Verwerende partij dient een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van verzoekende partijen, en dit binnen een termijn van 4 maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
5. De kosten van het beroep, begroot op 400 euro rolrechten, worden ten laste gelegd van verwerende partij.
6. De kosten van de respectievelijke tussenkomsten, telkens begroot op 100 euro per tussenkomende partij, worden ten laste gelegd van respectievelijk eerste en tweede tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 26 maart 2019 door de achtste kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Marino DAMASOULIOTIS

Pascal LOUAGE