

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2015/0101 van 3 maart 2015
in de zaak 1314/0014/A/2/0059

In zake: de heer **Stefan VAN DEN EYNDE**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Jan OPSOMMER
kantoor houdende te 9700 Oudenaarde, Gentstraat 152
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **VLAAMS-BRABANT**

verwerende partij

Tussenkomende partij: het **college van burgemeester en schepenen** van de **gemeente GRIMBERGEN**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Marc VAN BEVER
kantoor houdende te 1850 Grimbergen, Vinkenstraat 18
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 6 september 2013, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 10 juli 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van de tussenkomende partij van 4 maart 2013 verworpen.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het ophogen van een holle weg.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te 1853 Grimbergen (Strombeek-Bever), Karenbergstraat zn en met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie B, nummers 107a en 152.

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 2 december 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jan OPSOMMER die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Jessica HENNIOUI die loco advocaat Marc VAN BEVER verschijnt voor de tussenkomenende partij, zijn gehoord.

De verwerende partij is schriftelijk verschenen.

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

III. TUSSENKOMST

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grimbergen verzoekt met een aangetekende brief van 31 januari 2014 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de tweede kamer heeft met een beschikking van 25 maart 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.

De aanvraag kent een voorgeschiedenis. Op 17 november 2011 werd een proces-verbaal opgesteld voor het aanbrengen van niet vergunde reliëfwijzigingen op het openbaar domein.

Op 21 november 2011 werd een navolgend proces-verbaal opgesteld voor het aanbrengen van niet vergunde reliëfwijzigingen op het openbaar domein en het negeren van een stakingsbevel.

Op 2 december 2011 werd een navolgend proces-verbaal opgesteld voor het aanbrengen van niet vergunde reliëfwijzigingen, het negeren van een tweede stakingsbevel en inbreuken op het veldwetboek.

Het Agentschap voor Natuur en Bos heeft tevens een proces-verbaal opgesteld. Op 20 april 2012 heeft de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid een positief advies verleend over het herstel van de plaats in de oorspronkelijke staat.

2.

Op 27 november 2012 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij de tussenkomende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het ophogen van een holle weg”*.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan ‘Halle-Vilvoorde-Asse’, gelegen in agrarisch gebied.

De percelen zijn niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet-vervallen verkaveling.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 20 december 2012 tot en met 18 januari 2013, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling brengt op 7 januari 2013 een gunstig advies uit.

Het Agentschap voor Natuur en Bos brengt op 9 januari 2013 een ongunstig advies uit.

De dienst Milieu van de gemeente Grimbergen verleent op 10 januari 2013 een ongunstig advies.

De tussenkomende partij brengt op 28 januari 2013 een ongunstig preadvies uit.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 19 februari 2013 het volgende ongunstig advies:

“ ...

Het ingediende bouwaanvraagdossier is volledig en de procedure tot behandeling van deze aanvraag is correct verlopen. Ik sluit mij volledig aan bij de planologische en ruimtelijke motivering van deze aanvraag, zoals opgebouwd door het college van burgemeester en schepenen.

Bijgevolg wordt deze aanvraag ongunstig geadviseerd.

...”

De tussenkomende partij weigert op 4 maart 2013 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college motiveert zijn beslissing als volgt:

“ ...

Het ontwerp integreert zich niet in de omgeving, inzonderheid omwille van:

- de functionele inpasbaarheid van het project:

Het regulariseren van het ophogen van een holle weg, die door de aanvrager omschreven wordt als een private exploitatieweg, is functioneel niet inpasbaar in deze omgeving.

Het gaat hier niet over een private exploitatieweg, zoals aangegeven door de aanvrager, maar over een stuk weg opgenomen in het openbaar domein. De bestaande aarden holle weg werd opgenomen op de kaarten van het Nationaal Geografisch Instituut en kwam tevens voor op de Graaf de Ferrariskaart. De weg heeft geen kadastraal nummer en is gelegen tussen de percelen 4^{de} afdeling sectie B 107a en 152.

...

- de schaal van het project:

De schaal van het project sluit niet aan bij de bestaande omgeving. Een grondophoging

tot 2,00 m is buiten proportie en kan niet aanvaard worden. Ondanks fotografisch bewijs van enorme aanvullingen (pv) is er in het regularisatiedossier sprake van grondophogingen tot maximaal 42 cm.

- De visueel-vormelijke elementen van het project:

Door het ophogen van de holle weg tot het niveau van het rechts aanpalende perceel wordt de ruimtebeleving teniet gedaan. Het beschutte gevoel, bij het bewandelen van de weg is volledig weg.

- de cultuurhistorische aspecten van het project:

De historisch gegroeide holle weg werd volledig vernield door het opvullen ervan tot het niveau van het rechts aanpalend perceel.

Holle wegen zijn namelijk typische kleine landschapselementen voor heuvelachtige streken met een leemondergrond. Eeuwenlang gebruik van hetzelfde pad, te voet of met paard en kar, leidde tot een natuurlijk erosieproces. Losgewoelde aarde spoelde af met het regenwater en op die manier diepte de weg zich jaar na jaar verder uit. Het is een proces dat ook vandaag nog optreedt zolang het wegdek onverhard blijft. Per definitie noemen we een weg een 'holle weg' wanneer het wegdek minstens een halve meter lager ligt dan de gronden rondom. De meeste holle wegen zijn vermoedelijk vanaf de Middeleeuwen ontstaan. Sommige holle wegen zijn echter nog ouder en dateren uit de Romeinse tijd. Holle wegen dragen dus een stukje geschiedenis mee en maken daarom deel uit van ons cultureel erfgoed.

...

- de hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen van het project:

Het Laermans wandelpad wordt gehinderd en het gebruiksgenot wordt verminderd door het ophogen van de holle weg.

De natuur wordt gehinderd door het verwijderen van een volledige houtkant en het gedeeltelijk verwijderen van de houtkant aan de overzijde. Door het volledig opvullen van de holle weg tot het niveau van het rechts aanpalende perceel wordt tevens een het microklimaat teniet gedaan.

Naast hun cultuurhistorische waarde hebben holle wegen ook een belangrijke natuurwaarde. In ons intensief gebruikte landschap zijn holle wegen van groot belang voor plant en dier. Ze herbergen soms het laatste restje wilde natuur te midden van uitgestrekte akkers en dienen als verbindingsweg of stapsteen tussen bosjes en andere stukjes natuur die versnipperd liggen in de omgeving. Vele vogels, vlinders, vleermuizen, knaagdieren, vossen, ... vinden in holle wegen voedsel en beschutting. Ze bouwen er hun nesten of burchten of gebruiken de holle wegen om zich te verplaatsen doorheen het landschap. Door hun verzonken ligging heerst in holle wegen een microklimaat, zeker wanneer de bermen bebost zijn. Het is er windluw, schaduwrijk, vochtig, koeler in de zomer en zachter in de winter dan 'erbuiten'.

...”

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 18 april 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 26 juni 2013 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

“ ...

a) De beroeper stelt dat de betrokken landweg volledig privaat is en dus ook het gebruik ervan exclusief is, waarbij aangehaald wordt dat er nooit een wandelpad had mogen van gemaakt worden. Op het uittreksel van het kadaster werd een lijntje aan het begin van de

weg getekend als scheiding van de rest van de openbare wege, maar dit stemt niet overeen met de officiële kadasterkaarten, waarop deze wege gewoon doorloopt en deze grondstrook geen apart kadastraal nummer heeft, wat wijst op het publieke eigendom. Het klopt dat de weg niet is opgenomen in de atlas der buurtwegen, maar de weg kwam wel al voor op de veel oudere Ferrariskaart en komt ook voor op alle recentere topografische kaarten. Het enkele feit dat de weg niet in de atlas der buurtwegen werd opgenomen is niet afdoende om te stellen dat het geen openbare weg zou zijn, hier zijn het de kadastragegevens die doorslaggevend zijn. Alleen al het feit dat de ingrepen plaatsvonden aan het openbaar domein maakt dat de voorliggende aanvraag niet kan vergund worden.

Een RvS arrest nr.21270 – 4de kamer, van 16 juni 1981 inzake Opstaele t/stad Oostende en Vlaams Gewest, gaat verder in op de verhouding stedenbouwkundige vergunning-eigendom. Het volgende wordt gesteld:

‘Geen enkele wets- of verordeningsbepaling bepaalt uitdrukkelijk dat aanvragen om bouwvergunning slechts door de eigenaars van de grond waarop gebouwd zal worden of de houders van een bouwrecht kunnen worden ingediend. Er kan evenwel niet worden aangenomen dat om het even wie een aanvraag om bouwvergunning voor om het even welk perceel kan indienen. Een aanvraag om bouwvergunning heeft slechts dan zin, wanneer zij uitgaat van, of gedaan wordt in naam van, de eigenaar, de houder van een zakelijk recht, de houder van een bouwrecht, kortom van een aanvrager die in rechte de mogelijkheid heeft om de bouwvergunning desgevallend ook uit te voeren (...)

Weliswaar treedt de bevoegde overheid, wanneer zij over een bouwaanvraag uitspraak doet, niet als rechter op om vast te stellen of de aanvrager al dan niet een subjectief recht heeft om op zijn grond een gebouw op te richten, doch wel als bestuursoverheid om te beslissen, door het geven of het weigeren van de bouwvergunning, of een bepaalde wijze van uitoefenen van dat recht al dan niet verenigbaar is met de openbare belangen waarvan de zorg hem door de wet is opgedragen. De bevoegde overheid is derhalve niet verplicht de door de aanvrager vermelde hoedanigheid op haar waarachtigheid te toetsen. Evenwel, in geval van twijfel, kan de bevoegde overheid vergen dat een titel, waaruit de aangegeven hoedanigheid zou blijken, zou worden voorgelegd. Daarboven vermag de bevoegde overheid, wanneer zij pertinent weet dat de door de aanvrager aangegeven hoedanigheid niet met de werkelijkheid overeenstemt, de bouwvergunning niet af te geven’

In het voorliggende geval is het duidelijk dat de aanvrager niet diegene is die een subjectief recht heeft om de grond in te richten, gezien het openbaar domein betreft, en dat de wegbeheerder, in dit geval de gemeente, niet achter het project staat. Het verlenen van de vergunning is in dit geval niet verenigbaar met de openbare belangen. Onder deze omstandigheden is een inhoudelijke ruimtelijke beoordeling van de aanvraag zelfs niet langer relevant. De aanvraag is niet voor vergunning vatbaar.

b) Het goed is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan. Het goed maakt geen deel uit van een goedgekeurde niet vervallen verkaveling. Volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse is het goed gelegen in het agrarisch gebied. Artikel 11 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen is van kracht. Gezien de voorgestelde reliëfingreep een landbouwkundige doelstelling heeft, kan geen strijdigheid vastgesteld worden met de planologische bestemmingsbepalingen voor de plaats.

c) Hoofdstuk III, afdeling I, artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het algemeen waterbeleid (Belgisch Staatsblad 14 november 2003) legt bepaalde verplichtingen op, die de watertoets worden genoemd. Deze watertoets houdt in dat de eventuele schadelijke effecten van het innemen van ruimte ten koste van de watersystemen worden ingeschat. De aanvraag is niet gelegen binnen een overstromingsgevoelige zone. Er dringen zich in het kader van de watertoets geen maatregelen op inzake overstromingsvrij bouwen of beperkingen inzake de inname van komberging. Daarnaast valt de aanvraag evenmin onder de aanvragen waarop de hemelwaterverordeningen van toepassing zijn, gezien er geen bebouwing of verharding wordt gerealiseerd. Het plaatselijke afstromingsregime zal wijzigen, maar niet ten koste van de infiltratiecapaciteit van de bodem.

De ingreep wordt door de aanvrager gemotiveerd als ingegeven door een erosieprobleem. Dit erosieprobleem is inderdaad bestaande en in kaart gebracht. De aanvrager verwijst naar overleg met de dienst Waterlopen van de provincie en de VLM. Uit dit overleg is echter als voorstel gekomen dat de bovenste akker zou uitgerust worden met een grasbufferstrook van 21m om verdere erosie te bestrijden, geenszins is ooit geadviseerd om de holle weg dan maar dicht te leggen.

d) In elk geval dient gesteld dat de betrokken landweg door het regionaal landschap is geïnventariseerd als een klein landschapselement, zijnde 'houtkant' of graft, en eveneens is opgenomen als biologisch zeer waardevol met aanduiding als holle weg. Voor beide kleine landschapselementen: graften en holle wegen geldt een 'verbod op het wijzigen' (Art.7 van het BVR van 23 juli 1998 tot vaststelling van nadere regels inzake de uitvoering van het natuurdecreet van 21 oktober 1997). De aanvraag is in strijd hiermee. Bijkomend stelt Art 16 van het decreet op natuurbehoud van 21 oktober 1997 dat de overheid bij het toekennen van de vergunningen er zorg moet voor dragen dat geen vermijdbare schade aan de natuur kan ontstaan (de zorgplicht).

In deze dient nog gesteld te worden dat een vergunning dient worden geweigerd wanneer uit de verplicht in te winnen adviezen een strijdigheid blijkt met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden (art.4.3.3. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening). Wat even goed geldt als het meteen uit het aanvraagdossier blijkt. Hier blijkt het uit het aanvraagdossier en wordt het bevestigd door het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos.

e) Uit ruimtelijk oogpunt dient nog gesteld dat de goede plaatselijke ordening in ernstige mate wordt aangetast door de aanvraag. De betrokken holle weg maakte deel uit van een markant landschappelijk geheel, bij de samenkomst van verschillende landwegen en een kapelletje als rustpunt, in de omgeving van de beschermde historische hoeve. Dit waardevol landschappelijk geheel is een rustpunt in een omgeving die onder een sterke verstedelijkingsdruk staat.

Conclusie

De aanvraag komt niet in aanmerking voor vergunning, om volgende redenen:

- de aanvraag heeft betrekking op openbaar domein, waar er geen subjectief recht is voor de aanvrager om de werken uit te voeren en de wegbeheerder niet achter de ingreep staat;
- de aanvraag schendt de regelgeving inzake de kleine landschapselementen in uitvoering van het natuurdecreet en de bijhorende zorgplicht;
- er zijn betere en andere manieren voorhanden om aan erosiebestrijding te doen, zonder aan de waarde van de holle weg te raken;

- *naast de schending van de natuurwaarden van de betrokken holle weg, wordt ook het landschap in aanzienlijke mate geschaad.*
- ...

Na de hoorzitting van 10 juli 2013 beslist de verwerende partij op 10 juli 2013 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

a) De beroeper stelt dat de betrokken landweg volledig privaat is en dus ook het gebruik ervan exclusief is, waarbij aangehaald wordt dat er nooit een wandelpad had mogen van gemaakt worden. Op het uittreksel van het kadaster werd een lijntje aan het begin van de weg getekend als scheiding van de rest van de openbare wegeis, maar dit stemt niet overeen met de officiële kadasterkaarten, waarop deze wegeis gewoon doorloopt en deze grondstrook geen apart kadastraal nummer heeft, wat wijst op het publieke eigendom. Het is niet duidelijk waar de andere versie van het kadasterplan werd verkregen. Het klopt dat de weg niet is opgenomen in de atlas der buurtwegen, maar de weg kwam wel al voor op de veel oudere Ferrariskaart en komt ook voor op alle recentere topografische kaarten. Het enkele feit dat de weg niet in de atlas der buurtwegen werd opgenomen is niet afdoende om te stellen dat het geen openbare weg zou zijn. Gangbaar zijn wegen zonder kadastrale nummer, die zonder enige afscheiding doorlopen in de omliggende wegeis openbare wegen. Een definitieve beoordeling hiervan kan slechts blijken uit eigendomsaktes. De akte die wordt toegevoegd door de aanvrager toont helemaal niet aan dat het om privaat eigendom gaat. In de akte zijn 13 kadastrale percelen opgenomen (één met hoeve en 12 landbouwpercelen), die allen terug te vinden zijn omliggend aan de betrokken weg, en met afmetingen gaande van ca. 28 a tot meer dan 12ha, samen ca. 34ha. De betrokken weg kan hooguit (afhankelijk van de breedte) een oppervlakte hebben die ergens tussen 5a en 8a is gesitueerd, en wordt dus niet mee vermeld in de akte. Nergens onder de andere rubrieken van de akte is sprake van deze weg, en de verkoper geeft ook te kennen van geen erfdienstbaarheid kennis te hebben.

Dit alles laat toe dat geen enkel overtuigend argument wordt aangevoerd dat de weg privaat zou zijn. Alleen al het feit dat de ingrepen plaatsvonden aan het openbaar domein maakt dat de voorliggende aanvraag niet kan vergund worden.

Een RvS arrest nr.21270 – 4de kamer, van 16 juni 1981 inzake Opstaele t/stad Oostende en Vlaams Gewest, gaat verder in op de verhouding stedenbouwkundige vergunning-eigendom. Het volgende wordt gesteld:

‘Geen enkele wets- of verordeningsbepaling bepaalt uitdrukkelijk dat aanvragen om bouwvergunning slechts door de eigenaars van de grond waarop gebouwd zal worden of de houders van een bouwrecht kunnen worden ingediend. Er kan evenwel niet worden aangenomen dat om het even wie een aanvraag om bouwvergunning voor om het even welk perceel kan indienen. Een aanvraag om bouwvergunning heeft slechts dan zin, wanneer zij uitgaat van, of gedaan wordt in naam van, de eigenaar, de houder van een zakelijk recht, de houder van een bouwrecht, kortom van een aanvrager die in rechte de mogelijkheid heeft om de bouwvergunning desgevallend ook uit te voeren (...).

Weliswaar treedt de bevoegde overheid, wanneer zij over een bouwaanvraag uitspraak doet, niet als rechter op om vast te stellen of de aanvrager al dan niet een subjectief recht heeft om op zijn grond een gebouw op te richten, doch wel als bestuursoverheid om te beslissen, door het geven of het weigeren van de bouwvergunning, of een

bepaalde wijze van uitoefenen van dat recht al dan niet verenigbaar is met de openbare belangen waarvan de zorg hem door de wet is opgedragen. De bevoegde overheid is derhalve niet verplicht de door de aanvrager vermelde hoedanigheid op haar waarachtigheid te toetsen. Evenwel, in geval van twijfel, kan de bevoegde overheid vergen dat een titel, waaruit de aangegeven hoedanigheid zou blijken, zou worden voorgelegd. Daarboven vermag de bevoegde overheid, wanneer zij pertinent weet dat de door de aanvrager aangegeven hoedanigheid niet met de werkelijkheid overeenstemt, de bouwvergunning niet af te geven’.

In het voorliggende geval is het duidelijk dat de aanvrager niet diegene is die een subjectief recht heeft om de grond in te richten, gezien het openbaar domein betreft, en dat de wegbeheerder, in dit geval de gemeente, niet achter het project staat. Het verlenen van de vergunning is in dit geval niet verenigbaar met de openbare belangen. Onder deze omstandigheden is een inhoudelijke ruimtelijke beoordeling van de aanvraag niet langer relevant. De aanvraag is niet voor vergunning vatbaar.

De overwegingen in acht genomen komt de aanvraag niet in aanmerking voor vergunning, om volgende redenen:

- de aanvraag heeft betrekking op openbaar domein, waar er geen subjectief recht is voor de aanvrager om de werken uit te voeren en de wegbeheerder niet achter de ingreep staat.*
- ...*

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

De verzoekende partij is de aanvrager van de stedenbouwkundige vergunning.

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

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Enig middel

Standpunt van de partijen

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.7.23 VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 inzake de uitdrukkelijk motivering van bestuurshandelingen, het materieel motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

De verzoekende partij meent dat de weg niet publiek is maar wel haar private eigendom. De verzoekende partij wijst er op dat de gemeente geen eigendomstitel voorlegt, dat de weg niet ingeschreven is op de Atlas der Buurtwegen en dat er geen vonnis voorligt waaruit blijkt dat de weg tot het openbaar domein behoort.

Zij meent dat de motivering in de bestreden beslissing in verband met de eigendom van de weg zowel in feite als in rechte faalt en dat de verwerende partij zowel haar motiveringsplicht als het zorgvuldigheidsbeginsel heeft geschonden.

De verzoekende partij stelt dat de deputatie bij de beoordeling van het eigendomsrecht de regels van het burgerlijk recht diende toe te passen.

Volgens de verzoekende partij mag de verwerende partij niet zo'n groot belang hechten aan de kadasterplannen omdat de kadasterplannen opgemaakt worden voor andere doeleinden dan het bewijzen van eigendom.

De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij ten onrechte heeft geoordeeld dat de exploitatieweg tot het openbaar domein zou behoren.

De verzoekende partij verwijst naar de Ferrariskaart waar de exploitatieweg volgens de verzoekende partij is afgescheiden van de openbare Karenbergstraat door een duidelijke streep. Verder stelt de verzoekende partij dat de losweg niet staat ingeschreven in de Atlas der Buurtwegen en dat er geen eigendomstitel van de overheid voorligt, noch dat er werd onteigend of dat er een vonnis bestaat dat de eigendom van de strook grond bij de overheid legt. De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij haar argumenten in feite en in rechte niet goed heeft onderzocht.

De verzoekende partij wijst op het eeuwigdurend karakter van het eigendomsrecht, waardoor de verwerende partij de Ferrariskaart als uitgangspunt had moeten nemen om de eigendom van de losweg te bepalen.

De verzoekende partij stelt dat de exploitatieweg doodloopt midden in de velden, dat de weg geen verbindingspunt vormt tussen twee plaatsen en dus nooit tot het openbaar gebruik heeft gediend en dat uit de feitelijke toestand, een losweg voor landbouwvoertuigen, blijkt dat deze weg een privaat gebruik heeft gediend.

De verzoekende partij wijst verder op de officiële stratenatlas van de Vlaamse overheid en op de officiële stratenatlas van de gemeente waar de weg niet voorkomt.

De verzoekende partij stelt verder dat er nooit onderhouds- of instandhoudingswerken door de gemeente zijn uitgevoerd, noch dat er nutsleidingen doorlopen of andere zaken die op een publiek gebruik wijzen.

De verzoekende partij verwijst naar de regels inzake het wegenrecht, waar een kleine weg wordt gedefinieerd als een verbindingsweg. De exploitatieweg in casu is volgens de verzoekende partij geen verbindingsweg omdat hij doodloopt in de akkers van de verzoekende partij. Volgens de verzoekende partij is het juridisch uitgesloten dat een doodlopende straat die door particuliere eigendom loopt en noch door de Staat, noch door de provincie, noch door de gemeente werd aangelegd, beschouwd wordt als een openbare weg.

De verzoekende partij besluit dat het tot de taak van de verwerende partij behoorde om het eigendomsstatuut van de weg grondig te onderzoeken alvorens het beroep en de aanvraag af te wijzen onder de motivering dat zij geen eigenaar zou zijn van de weg.

Zij voegt daar aan toe dat de verwerende partij het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel ook heeft geschonden omdat de verzoekende partij jarenlang kon vertrouwen op een vaste gedragslijn van de overheid die geen enkele aanspraak maakte op de

exploitatieweg en zich nooit heeft gemanifesteerd als eigenaar (geen onderhoud van de weg, weg niet vermelden op stratenplan, weg niet ingeschreven in de atlas der buurtwegen).

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat de Raad niet bevoegd is om zich uit te spreken over burgerlijke rechten.

Vervolgens stelt de verwerende partij dat zij niet enkel de kadastrale plannen heeft geraadpleegd, maar eveneens andere inlichtingen of aanwijzingen onderzocht door na te gaan of de betrokken weg vermeld wordt in een eigendomsakte of voorwerp is van een erfdienstbaarheid.

De verwerende partij stelt ook dat niet zij zich op het eigendomsrecht beroept, maar wel de verzoekende partij aangezien de verzoekende partij een vergunningsaanvraag heeft ingediend om de reliëfwijzigingen aan de betrokken weg te regulariseren en stelt dat de betrokken weg volledig privaat is en dus ook het gebruik ervan exclusief is. De verwerende partij stelt dat de verzoekende partij haar eigendomsrecht dient te bewijzen.

De verwerende partij wijst verder op het feit dat over de betrokken weg een officieel bewegwijzerde wandelroute (de "Laeremansroute") richting Wemmel loopt en dat niet alle wegen worden weergegeven in de Atlas der Buurtwegen. De verwerende partij stelt dat de weg geen kadastraal nummer heeft en afzonderlijk ingetekend werd op het kadastraal plan.

De verzoekende partij kan volgens de verwerende partij ook niet verwijzen naar het faxbericht van 11 juli 2013 aan de verwerende partij omdat het te laat werd verstuurd (bestreden beslissing werd genomen op 10 juli 2013).

Verder verwijst de verwerende partij op het feit dat de betrokken opgehoogde holle weg een dieper gelegen landweg was die vanaf de hoek van de beide straten aanving om uit te geven op een voetpad tussen de velden, met aan de hoek een historisch kapelletje dat ook op de inventaris van het Onroerend Erfgoed voorkomt. De weg was dus wel degelijk een verbindingspunt en diende tot het openbaar gebruik. Over de weg liep ook een officieel bewegwijzerde wandelroute.

Tot slot stelt de verwerende partij dat de bestreden beslissing niet alleen rekening houdt met het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en het negatief advies van het Agentschap voor Natuur en Bos, maar ook de beslissing van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid tot herstel in de vorige toestand.

3.

De tussenkomende partij voegt hieraan nog toe dat de verwerende partij wel degelijk correct heeft gemotiveerd waarom het geen privatieve landweg betreft, met name omdat de weg voorkomt op de Ferrariskaart en recentere topografische kaarten, omdat het enkele feit dat de weg niet in de atlas der buurtwegen is opgenomen niet afdoende is om te stellen dat het geen openbare weg zou zijn, dat de akte van de verzoekende partij niet aantoont dat het om een private eigendom gaat en dat de verkoper niets vermeld over een erfdienstbaarheid. Uit samenlezing van het kadasterplan, de Ferrariskaart, de luchtfoto, de kaart van kleine landschapselementen, de foto's van de holle weg, de biologische waarderingskaart en de brochure van de gemeente Wemmel over het Laermanswandelpad, volgt volgens de tussenkomende partij het eigendomsrecht van de gemeente over de holle weg.

De tussenkomende partij stelt dat de verwerende partij door de weigering niet is opgetreden als rechter om vast te stellen dat de verzoekende partij een subjectief recht heeft over de weg, maar

als bestuursinstantie om te beslissen of een vergunningsaanvraag verenigbaar is met de openbare belangen.

De tussenkomenende partij stelt tot slot dat het feit dat niet alle verkeer kan gebruik maken van de weg niets afdoet aan de vaststelling dat de weg een openbaar karakter betreft, dat de overheid wordt verondersteld eigenaar te zijn van de openbare wegen en dat het aan de aangelanden is om het tegendeel te bewijzen.

4.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog dat de Raad wel bevoegd is om het middel te onderzoeken omdat de verzoekende partij de Raad niet vraagt om een beslissing te nemen aangaande het eigendomsrecht maar wel om de bestreden beslissing te vernietigen omdat de vergunning werd geweigerd op grond van de beweerdde stelling dat de verzoekende partij geen eigenaar is van het perceel. De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij de vergunning niet kon weigeren op grond van het loutere motief dat de verzoekende partij niet de eigenaar van het perceel is.

De verzoekende partij stelt dat uit artikel 4.2.22, §1 VCRO volgt dat de aanvrager van de stedenbouwkundige vergunning niet noodzakelijk de eigenaar dient te zijn en daardoor de bestreden beslissing de stedenbouwkundige vergunning niet kon weigeren op grond van het loutere motief dat de verzoekende partij niet de eigenaar is van de grond waarop de aanvraag slaat. De verzoekende partij stelt dat de Raad bevoegd is om deze schending van de motiveringsplicht vast te stellen en dat de Raad ook bevoegd is om een vaststelling van de feiten te doen zonder een beslissing te nemen over de eigendomsrechten.

De verzoekende partij stelt dat het gaat om een losweg die een particuliere weg is die ontstond doordat elke boordegenaar een deel van zijn grond afstond en een situatie van mede-eigendom werd gecreëerd en dat de tussenkomenende partij nooit bezitsdaden heeft gesteld. De paaltjes van de wandelroute is een eenzijdige handeling zonder toestemming van de verzoekende partij. De verzoekende partij stelt ook dat de weg op de topografische kaart eindigt te midden van de percelen van de verzoekende partij. De verzoekende partij wijst ook op het bestaan van de afscheiding van de openbare weg met een streepje op de Vandermaelenkaart.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert in essentie aan dat de verwerende partij de gevraagde vergunning niet kon weigeren op grond van het loutere motief dat zij niet de eigenaar van de weg zou zijn. Zij stelt bovendien dat zij wel degelijk eigenaar is van de weg en dat de verwerende partij ten onrechte met haar argumenten geen rekening heeft gehouden.

De verwerende partij weigert de vergunning omdat *“de aanvraag betrekking heeft op openbaar domein, waar er geen subjectief recht is voor de aanvrager om de werken uit te voeren en de wegbeheerder niet achter de ingreep staat”*.

Aan dit weigeringsmotief gaat een overweging vooraf die betrekking heeft op de argumenten die de verzoekende partij aanvoert om aan te tonen dat de weg waarop de aangevraagde ophogingswerken slaat een privaat karakter heeft, waarbij de verwerende partij het standpunt van het college van burgemeester en schepenen ondersteunt om te besluiten dat de gevraagde ingrepen plaatsvinden aan het openbaar domein. Daarna volgt een citaat uit het arrest Opstaele (Raad van State nr. 21.270 van 16 juni 1981) om te besluiten dat de verzoekende partij geen subjectief recht heeft om de grond in te richten en dat de wegbeheerder, in dit geval de

gemeente, niet achter het project staat, waardoor het verlenen van de vergunning niet verenigbaar is met de openbare belangen en een inhoudelijke ruimtelijke beoordeling van de aanvraag niet langer relevant is.

2.

Het door de verzoekende partij geformuleerde middel noodzaakt de Raad op het eerste zicht tot een onderzoek van de zakenrechtelijke situatie van de 'holle weg', en dus over het al dan niet geschonden zijn van burgerlijke rechten.

Artikel 4.2.22 VCRO bepaalt evenwel dat vergunningen een zakelijk karakter hebben en dat zij worden verleend onder voorbehoud van de op het onroerend goed betrokken burgerlijke rechten.

Betwistingen omtrent het al dan niet bestaan van zakelijke rechten op een perceel, te weten de 'holle weg', de interpretatie en de omvang ervan, behoren volgens artikel 144 van de Grondwet tot de uitsluitende bevoegdheid van de burgerlijke rechtbanken. Het is niet de taak van het vergunningverlenend bestuursorgaan en evenmin van de Raad om daarover te oordelen.

Het zakelijk karakter van een stedenbouwkundige vergunning houdt in dat zij 'grondgebonden' is en dat de vergunning niet verbonden is met de persoon die de vergunning aanvraagt, maar met het voorwerp ervan. Uit deze bepaling volgt dan ook dat de aanvrager van een stedenbouwkundige vergunning niet noodzakelijk de eigenaar dient te zijn van de percelen waarop de aanvraag betrekking heeft.

Deze bepaling houdt tevens de bevestiging in van het beginsel dat een vergunningverlenend bestuursorgaan, dat als orgaan van actief bestuur tot taak heeft om aanvragen tot vergunning te beoordelen overeenkomstig de toepasselijke regelgeving, geen enkele beslissing mag nemen betreffende de interpretatie of de omvang van burgerlijke rechten waarover betwisting bestaat, noch dat dit bestuur als rechter kan optreden om vast te stellen of de aanvrager al dan niet een subjectief recht bezit om op de betreffende grond de gevraagde werken of handelingen te verrichten en uit te voeren.

Het vergunningverlenend bestuursorgaan heeft daarentegen wel als taak, door het verlenen of weigeren van de gevraagde vergunningsplichtige handelingen, te beslissen of de gevraagde handelingen of werken verenigbaar zijn met de openbare belangen waarvan de zorg hem door de wet is opgedragen en in het bijzonder met de goede ruimtelijke ordening.

De vraag of de gevraagde handelingen ook door de houder van de te verlenen vergunning zal kunnen worden uitgevoerd staat bovendien los van de vraag naar de wettigheid van de vergunning. Het eigendomsstatuut en eventuele uitvoeringsproblemen mogen voor het vergunningverlenend bestuursorgaan niet relevant zijn, enkel een inhoudelijke beoordeling van de aangevraagde werken en handeling kan een wettige beslissing ondersteunen.

Indien de vergunde werken zouden uitgevoerd worden met miskenning van de subjectieve rechten van iemand anders, dan zal het in voorkomend geval de burgerlijke rechter zijn die bevoegd zal zijn om een sanctie uit te spreken lastens degene die de rechten schendt. De uitvoerbaarheid van een vergunning is echter in de eerste plaats een zaak van de houder van de vergunning en mag geen bekommernis zijn van de vergunningverlenende overheid aangezien deze enkel de wettigheid ter harte moet nemen en zich niet mag inlaten met eventuele burgerlijke discussies of gevolgen.

Het loutere feit dat de gemeente niet achter het project zou staan is aldus een overweging die totaal niet relevant is voor de beoordeling van de wettigheid van de gevraagde handelingen.

3.

De voormelde motivering van de verwerende partij heeft op doorslaggevende wijze louter burgerrechtelijke motieven omtrent het eigendomsrecht bij de beoordeling van de aanvraag om stedenbouwkundige vergunning betrokken en op grond daarvan de gevraagde vergunning geweigerd. De bestreden beslissing is naar recht niet afdoende noch zorgvuldig gemotiveerd.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Grimbergen is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 10 juli 2013, waarbij aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het ophogen van een holle weg op een perceel gelegen te 1853 Grimbergen (Strombeek-Bever), Karenbergstraat zn en met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie B, nummers 107a en 152.
4. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van 3 maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
5. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.
6. 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 3 maart 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,

met bijstand van

Ingrid VAN AKEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Ingrid VAN AKEN

Hilde LIEVENS