

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2014/0826 van 2 december 2014
in de zaak 1011/0497/A/8/0424

In zake: [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Jan ROGGEN
kantoor houdende te 3530 Houthalen, Centrum Zuid 1111
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partijen

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **LIMBURG**

vertegenwoordigd door:
mevrouw [REDACTED]

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 21 januari 2011, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 15 december 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] van 31 augustus 2010 verworpen.

De deputatie heeft aan de verzoekende partijen een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het regulariseren van de aanleg van een toegangsweg naar een woning en van een ontbossing.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED]

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partijen hebben een wederantwoordnota ingediend.

De behandeling van de vordering die initieel aan de eerste kamer werd toegewezen, werd op 28 maart 2014 aan de achtste kamer toegewezen.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 22 april 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Geert DE WOLF heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jan ROGGEN die voor de verzoekende partijen verschijnt en mevrouw [REDACTED] die voor de verwerende partij verschijnt, zijn gehoord.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de VCRO hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. FEITEN

Op 8 oktober 2007 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] aan de verzoekende partijen een stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van een ontbossing en van de aanleg van een toegangsweg naar hun woning, gelegen te [REDACTED]

Tegen die beslissing tekenen de verzoekende partijen op 7 november 2007 administratief beroep aan bij de verwerende partij. Nadat het Agentschap voor Natuur en Bos op 16 juni 2008 een ontheffing van het verbod op ontbossing heeft verleend, geeft de verwerende partij op 26 maart 2009 aan de verzoekende partijen de aangevraagde regularisatievergunning af.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar tekent tegen die beslissing op 10 april 2009 beroep aan bij de minister voor ruimtelijke ordening. Bij ministerieel besluit van 24 november 2009 wordt dit beroep ingewilligd en de regularisatievergunning geweigerd.

Op 6 mei 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de verzoekende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] opnieuw een aanvraag in tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van de aanlegde toegangsweg en de uitgevoerde ontbossing.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Hasselt-Genk', vastgesteld bij koninklijk besluit van 3 april 1979, in agrarisch gebied, landschappelijk waardevol agrarisch gebied en bosgebied gelegen.

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

Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 25 mei 2010 tot en met 23 juni 2010 wordt gehouden, worden er geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling brengt op 15 juni 2010 een ongunstig advies uit.

Het Agentschap voor Natuur en Bos brengt op 1 juli 2010 een gunstig advies uit.

De Dienst Leefmilieu van de gemeente [REDACTED] brengt op 8 juli 2010 een ongunstig advies uit.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar brengt op 19 augustus 2010 een ongunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] weigert op 31 augustus 2010 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partijen.

De verzoekende partijen tekenen tegen die beslissing op 7 oktober 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 29 november 2010 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 30 november 2010 beslist de verwerende partij op 15 december 2010 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

Overwegende dat het beroep ertoe strekt vergunning te verkrijgen voor een toegangsweg naar een zonevreemde woning en een regularisatievergunning voor een ontbossing op een perceel gelegen aan de [REDACTED];

Overwegende dat op 12 juni 2006 een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een zonevreemde woning werd verleend; dat op 12 juni 2007 een PV werd opgesteld voor het aanleggen van een weg deels gelegen in agrarisch gebied, deels in bosgebied, deels in landschappelijk waardevol agrarisch gebied; dat op 8 oktober 2007 een weigering van de stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van een verbindingsweg werd afgeleverd; dat de deputatie op 26 maart 2009 het beroep heeft ingewilligd; dat de vergunning op 24 november 2009 bij ministerieel besluit werd vernietigd; dat op 10 februari 2010 het herstel in de oorspronkelijke staat werd gevorderd; dat op 18 maart 2010 de Hoge Raad van het Handhavingsbeleid het advies van de herstelmaatregel, m.n. herstel in de oorspronkelijke staat, bijgetreden heeft;

Overwegende dat overeenkomstig het goedgekeurd gewestplan Hasselt-Genk de aanvraag gesitueerd is in een agrarisch gebied, landschappelijk waardevol agrarisch gebied en bosgebied; dat de agrarische gebieden, overeenkomstig artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, bestemd zijn voor de landbouw in de ruime zin; dat behoudens bijzondere bepalingen de agrarische gebieden enkel mogen bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven;
dat de landschappelijk waardevolle gebieden overeenkomstig artikel 15 (§ 4.6.1) gebieden zijn waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapsontwikkeling te doen; dat in deze gebieden alle handelingen mogen worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in de grondkleur

aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen;

dat de bosgebieden overeenkomstig artikel 12 § 4.2 bestemd zijn voor het bosbedrijf; dat daarin gebouwen toegelaten zijn, noodzakelijk voor de exploitatie van en het toezicht op de bossen, evenals jagers- en vissershutten, op voorwaarde dat deze niet kunnen gebruikt worden als woonverblijf, al ware het maar tijdelijk;

Overwegende dat ter plaatse geen specifieke voorschriften van een BPA of RUP of een verkaveling van toepassing zijn; dat de vergunning, overeenkomstig artikel 19 van bovenvermeld koninklijk besluit van 28 december 1972, ook al is de aanvraag niet in strijd met het gewestplan, slechts kan afgegeven worden zo de uitvoering van de handelingen en werken verenigbaar is met de goede plaatselijke ordening;

Overwegende dat artikel 8 (§3) van het decreet integraal waterbeleid van 18 juli 2003 een zorgplicht oplegt inzake ruimte voor water; dat volgens de gegevens van het GIS Limburg het perceel niet gesitueerd is in overstromingsgevoelig gebied zodat in alle redelijkheid dient geoordeeld te worden dat het schadelijk effect beperkt is; dat wat betreft ruimte voor water de gewestelijke stedenbouwkundige verordening van 1 oktober 2004 inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en regenwater niet van toepassing is, aangezien de verharde grondoppervlakken nog voldoende infiltratie mogelijk maken en het hemelwater op natuurlijke wijze op eigen terrein in de bodem kan infiltreren;

Overwegende dat het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is, bepaalt dat de aanleg van strikt noodzakelijke toegangen en opritten naar het gebouw of de gebouwen niet vergunningsplichtig is, indien ze aangelegd worden op de hoogte van het natuurlijke maaiveld en in de onmiddellijke omgeving van vergunde woongebouwen; dat onder onmiddellijke omgeving de ruimte gelegen binnen een straal van 30 meter van de uiterste grenzen van het woongebouw dient te worden verstaan; dat de aangevraagde werken dus wel degelijk vergunningsplichtig zijn;

Overwegende dat er tijdens het openbaar onderzoek geen bezwaren werden ingediend;

Overwegende dat het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos initieel ongunstig was (dd 18 september 2007); dat het standpunt tijdens de beroepsprocedure in 2009 werd gewijzigd; dat het Agentschap geen principieel bezwaar meer had tegen de gerealiseerde ontbossing mits het uitvoeren van een compenserende bebossing volgens het goedgekeurde compensatievoorstel COMP/08/0264/LI; dat het advies van het Agentschap d.d. 1 juli 2010 volgend besluit omvat: "...omwille van de verzachtende omstandigheden (uitgevoerd compensatievoorstel) heeft het Agentschap voor Natuur en Bos op basis van de ecologische waardering geen bezwaar meer tegen de voorgestelde regularisatie. Zij stellen echter dat de planologische, stedenbouwkundige, landschappelijke en agrarische verenigbaarheid van deze werken dienen te gebeuren door de daartoe bevoegde instanties...";

Overwegende dat het advies van het Departement Landbouw en Visserij ongunstig is;

Overwegende dat het advies van de gemeentelijke milieudienst ongunstig is; dat er wordt gesteld dat de aanleg van een dergelijke weg nog steeds in strijd is met de bepalingen van het bosdecreet en het natuurdecreet en dat de zonevrije woning officieel ontsloten is via de [REDACTED];

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen de vergunning weigerde; dat het standpunt dat op 8 oktober 2007 werd ingenomen, gehandhaafd blijft omwille van de eerder vastgestelde planologische strijdigheid en de onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening; dat er wordt gesteld dat de onverenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening bovendien duidelijk blijkt uit het Ministerieel Besluit van 24 november 2009; dat de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid (dd 19 maart 2010) oordeelde dat de aanvraag een aanzienlijke aantasting van de aanwezige landschappelijke en natuurwaarden betekent en dat een herstelmaatregel gerechtvaardigd is;

Overwegende dat de rechtvaardiging die de aanvrager zoekt in het feit dat de weg bestemmingsongevoelig is, wordt weerlegd, aangezien het hier louter een private weg naar een zonevreemde woning betreft, niet bedoeld voor de bosexploitatie of landbouwgebruik; dat het argument van de aanvrager dat de erfdiensbaarheid zou wegvallen, omwille van het feit dat de eigendommen door aankoop van bijkomende gronden nu grenzen aan de openbare weg, eveneens wordt weerlegd, aangezien de bestaande buurtweg altijd toegankelijk moet zijn voor het publiek; dat in het advies van het Agentschap Natuur en Bos wordt gesteld dat de planologische, stedenbouwkundige, landschappelijke en agrarische verenigbaarheid van de werken dienen te gebeuren door de daartoe bevoegde instanties;

Overwegende dat in het beroepsdossier van 7 november 2007, de deputatie van oordeel was dat de gevraagde private verbindingsweg ter plaatse aanvaardbaar was en geen bezwarende impact had op de omgeving; dat er in de beroepsprocedure een goedgekeurd compensatievoorstel werd bijgebracht voor de ontbossing;

Overwegende dat de vergunning werd vernietigd door het Ministerieel Besluit van 24 november 2009; dat er werd gesteld dat het perceel waarop de woning staat, toegang verkrijgt via de reeds lang bestaande servitudeweg tot de openbare weg en dus steeds op adequate wijze ontsloten werd voor alle vereiste functies van het residentieel verblijf; dat in de configuratie van de huidige servitudeweg het eigendom wordt ontsloten via het kortst mogelijke tracé naar de openbare weg; dat de ruimtelijke impact en inherente aantasting van de respectievelijke door het gewestplan gedefinieerde gebieden door de nieuwe weg aanzienlijk groter is dan de ruimtelijke weerslag van de bestaande servitudeweg; dat artikel 684 van het burgerlijk wetboek stelt dat de verleende uitweg ophoudt wanneer hij niet meer noodzakelijk is naar het voorschrift van artikel 682§1, of wanneer hij kan worden genomen op een andere plaats die minder schadelijk is dan de aangewezen ligging; dat de nieuwe uitweg in casu door de quasi verdubbeling van de afstand die de nieuwe weg door agrarisch gebied en bosgebied loopt, ontegensprekelijk schade toebrengt aan de plaatselijke landbouwstructuren; dat bovendien door het vellen van de bomen, ten behoeve van een private weg die niet bedoeld is voor de bosexploitatie, een onrechtmatige aantasting veroorzaakt werd van het bosgebied; dat aangezien er geen openbaar onderzoek werd gehouden de beslissing van de deputatie niet rechtsgeldig is; dat de plicht tot het zorgen voor een eigen uitweg daarom niet impliceert dat gewestplanstrijdige werken kunnen uitgevoerd worden; dat de aanleg van een nieuwe weg slechts toelaatbaar is voor zover deze werken niet in strijd zijn met de eisen van een goede ruimtelijke ordening en geen grotere aantasting van de betrokken gebieden inhouden;

Overwegende dat we uit het advies van het Agentschap Natuur en Bos kunnen afleiden dat het compensatievoorstel reeds werd uitgevoerd;

Overwegende dat we uit het beroepsschrift volgende gegevens kunnen afleiden :

- de bestaande uitweg loopt over het erf van het landbouwbedrijf, tussen de stallen door, met een beperkte vrije doorgang, hetgeen een zware last betekent voor beide partijen. Ook de bereikbaarheid van de woning voor hulpdiensten is hierdoor niet altijd gewaarborgd (onderbreken van de werken of verplaatsen van machines neemt enige tijd in beslag);
- er wordt gesteld dat in rechtspraak en rechtsleer het algemeen aanvaard wordt dat door het verwerven van een terrein dat niet ingesloten is, er een einde komt aan de insluiting en dus ook aan het recht van uitweg;
- er werd bij de keuze van het tracé en de materiaalkeuze rekening gehouden met de landschappelijke inpassing van de toegangsweg;
- de buurtweg nr 133 ontsluit niet het perceel van de woning (loopt 60-meter westwaarts van de woning);
- het wordt in vraag gesteld of deze buurtweg niet verjaard is, aangezien hij reeds lange tijd afgesloten is en niet meer tot openbaar nut dient;
- de buurtweg wordt niet meer onderhouden door de gemeente;
- de breedte van de buurtweg laat geen autoverkeer toe;

Overwegende dat de ontsluiting via de buurtweg, ter hoogte van het landbouwbedrijf, inderdaad een 'problematische' situatie betreft voor zowel de eigenaar van de zonevreemde woning als voor het landbouwbedrijf; dat daarenboven de [REDACTED] een voetweg betreft met een breedte van 0.88m tot 1.4m, hetgeen ontoereikend is voor motorisch verkeer (eigen vervoer, maar ook hulpdiensten);

Overwegende dat omwille van de planologische tegenstrijdigheden en de onverenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening de voorgestelde regularisatie-aanvraag echter ook problematisch is; dat we tot deze vaststelling komen, niet alleen door de langere afstand van de voorgestelde weg, maar ook omwille van de ligging in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en bosgebied volgens het gewestplan, in een ecologische infrastructuur behorend tot het verwevingsgebied en een verwevingsgebied met bijzondere aandacht voor de landbouwfunctie volgens het GRS en gedeeltelijk in een biologisch waardevol gebied volgens de biologische waarderingskaart;

Overwegende dat omwille van alle bovenstaande gegevens er voorgesteld wordt om de buurtweg, ter hoogte van het landbouwbedrijf, te herleggen en te verbreden; dat de 'nieuwe' buurtweg eventueel kan gesitueerd worden ter hoogte van de perceelsgrenzen in de overgangszone tussen het landelijk woongebied en het agrarisch gebied; dat het deel van de buurtweg, gelegen tussen het perceel [REDACTED], eveneens kan verbreed worden; dat op basis van art 682 van het burgerlijk wetboek een uitweg kan gevorderd worden over het perceel [REDACTED], indien deze tenminste nog niet zou bestaan, want de betreffende woning werd reeds meer dan dertig jaar ontsloten via deze weg; dat dit voorstel ook reeds met de buurtwegcommissaris werd afgetoetst;

Overwegende dat het beroep omwille van bovenvermelde redenen niet kan worden ingewilligd;

...

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat de tijdigheid van het beroep betreft

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de verwerende partij de bestreden beslissing met een aangetekende brief op 22 december 2010 aan de verzoekende partijen heeft betekend. Het verzoekschrift is met een aangetekende brief van 21 januari 2011 ingediend.

Daaruit volgt dat het beroep binnen de door artikel 4.8.16, §2, 1°, a VCRO bepaalde vervaltermijn van dertig dagen is ingesteld.

B. Ontvankelijkheid wat het belang van de verzoekende partijen betreft

De verzoekende partijen beschikken als aanvragers van de door de bestreden beslissing geweigerde vergunning op grond van artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 1° VCRO over het rechtens vereiste belang bij het beroep.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging – Enig Middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen ontleen een enig middel aan de schending van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheids-, het redelijkheids- en het motiveringsbeginsel.

De verzoekende partijen argumenteren het volgende:

“ ...

3.1 Uiteenzetting van het enig middel

(...)

DOORDAT, eerste onderdeel, niettegenstaande de uitgebreide en gedetailleerde motivering van de aanvraag en het beroep, in de bestreden beslissing wordt gesteld dat de voorgestelde regularisatieaanvraag voor een private toegangsweg problematisch is omwille van de planologische tegenstrijdigheid van de aanvraag met de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan;

TERWIJL, overeenkomstig vaste rechtspraak van de Raad van State, een private toegangsweg voor privé-verkeer bestemmingsneutraal is, zodat een dergelijke weg niet kan worden getoetst op zijn verenigbaarheid met de bestemmingsvoorschriften overeenkomstig de gewestplannen;

EN TERWIJL iedere beslissing van het bestuur luidens het motiveringsbeginsel op motieven dient te berusten die niet enkel in feite en in rechte aanwezig moeten zijn, doch die bovendien pertinent moeten zijn en de beslissing moeten verantwoorden (R.v.S., [REDACTED], nr. 37.043, 22 mei 1991); dat de redengeving in het vergunningsbesluit des te meer concreet en precies dient te zijn wanneer dit beoordelingselement in de voorafgaande administratieve procedure uitvoerig aan bod is gekomen (RvS [REDACTED], nr. 208159, 15 oktober 2010);

EN DOORDAT, tweede onderdeel, niettegenstaande de uitgebreide motivering aan de hand van zeer concrete elementen en beeldmateriaal in zowel het aanvraagdossier als het beroepsschrift, in de bestreden beslissing zonder verdere motivering wordt gesteld dat de regularisatieaanvraag problematisch is omwille van de onverenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening wegens de langere afstand van de voorgestelde weg, de ligging in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en bosgebied volgens het gewestplan, de ligging in een ecologische infrastructuur behorend tot het verwevingsgebied en een verwevingsgebied met bijzondere aandacht voor de landbouwfunctie volgens het GRS en gedeeltelijk in biologisch waardevol gebied volgens de biologische waarderingskaart; dat tevens wordt gesteld dat het een louter private weg naar een zonevreemde woning zou betreffen, niet bedoeld voor de bosexploitatie of landbouwgebruik;

Dat voorts in de bestreden beslissing enerzijds wordt erkend dat de ontsluiting via de buurtweg problematisch is aangezien deze buurtweg een voetweg betreft die niet geschikt is voor motorisch verkeer en zowel voor de verzoekers als voor de exploitant van het landbouwbedrijf een zware belasting vormt; dat anderzijds niet wordt weerlegd dat de bestaande buurtweg niet grenst aan het perceel van verzoekers en dat het recht van uitweg komt te vervallen doordat het perceel van verzoekers niet meer ingesloten is; dat daarom wordt voorgesteld om de buurtweg ter hoogte van het landbouwbedrijf te herleggen en te verbreden; doch dat uiteindelijk toch wordt geoordeeld dat door de verzoekers een uitweg zou kunnen worden gevorderd over het perceel [REDACTED] op grond van artikel 682 van het burgerlijk wetboek.

TERWIJL, overeenkomstig vaste rechtspraak van de Raad van State in geval van een bestemmingsneutrale private toegangsweg, enkel onderzocht wordt of het tracé en de ligging ervan stroken met de goede ruimtelijke ordening; dat de beoordeling van de plaatselijke ordening in dat geval uiteraard in concreto moet gebeuren aan de hand van de feitelijke elementen, eigen aan het dossier en dat het niet opgaat om in dat geval de aanvraag via de beoordeling van de goede plaatselijke ordening toch te gaan toetsen aan de bepalingen van het KB van 28 december 1972; dat gezien het bestemmingsneutraal karakter van de private toegangsweg de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving in haar feitelijke toestand en niet de juridische toestand overeenkomstig de gewestplannen relevant is voor deze beoordeling; dat het rekening houdend met de feitelijke omstandigheden van de zaak, het feit dat de private weg niet zichtbaar is van op de openbare weg of de omliggende weilanden, het feit dat een deel van de weg reeds sinds lang bestaat als exploitatieweg voor de achterliggende bossen, het gebruik van de weg voor occasionele agrarische doeleinden en het beleid van de Vlaamse overheid inzake het vergunnen van windturbines in landschappelijk waardevol gebied, kennelijk onredelijk is te oordelen dat in casu de goede ruimtelijke ordening zou worden geschaad;

EN TERWIJL, overeenkomstig artikel 2.1.2.§7 VCRO de ruimtelijke structuurplannen geen beoordelingsgrond vormen voor vergunningsaanvragen;

EN TERWIJL de vergunningsverlenende overheid een besluit zorgvuldig moet voorbereiden en nemen, hetgeen moet resulteren in een deugdelijke besluitvorming. De uitdrukkelijke motiveringsplicht die op de overheid rust overeenkomstig de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (hierna “formele motiveringswet”), vereist dat elke administratieve beslissing met individuele strekking afdoende, correct en pertinent gemotiveerd is; dat elke overheidsbeslissing meer bepaald uitdrukkelijk de feitelijke gronden en rechtsgronden moet vermelden die de genomen beslissing kunnen verantwoorden;

dat de overheid luidens het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel gehouden is elke administratieve beslissing slechts te treffen na zorgvuldige en redelijke voorbereiding en beoordeling van het dossier, zowel in feite als in rechte en zich zo nodig voldoende dient te informeren om met kennis van zaken een beslissing te nemen; dat elke overheidsmaatregel met name in redelijkheid verantwoord moet zijn in het licht van de beoogde doelstelling van de maatregel en aldus, mede op grond van het proportionaliteitsbeginsel, de gevolgen van de maatregel niet in kennelijke onevenredigheid mogen staan in verhouding tot het nagestreefde doel;

dat iedere beslissing van het bestuur luidens het motiveringsbeginsel op motieven dient te berusten die niet enkel in feite en in rechte aanwezig moeten zijn, doch die bovendien pertinent moeten zijn en de beslissing moeten verantwoorden (R.v.S., [REDACTED], nr. 37.043, 22 mei 1991); dat de redengeving in het vergunningsbesluit des te meer concreet en precies dient te zijn wanneer dit beoordelingselement in de voorafgaande administratieve procedure uitvoerig aan bod is gekomen (RvS [REDACTED], nr. 208159, 15 oktober 2010);

EN TERWIJL overeenkomstig het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel, een intern tegenstrijdige motivering niet van aard is een overheidsbeslissing te kunnen schragen;

ZODAT de bestreden beslissing met miskenning van de aangehaalde beginselen is tot stand gekomen en derhalve onwettig is.

3.2 Toelichting van het enig middel

(a) Eerste onderdeel

4. De private toegangsweg tot de woning van verzoekers is deels gelegen in agrarisch gebied (40 meter), deels in landschappelijk waardevol agrarisch gebied (twee stroken van respectievelijk 80 en 100 meter) en deels in bosgebied (40 meter).

Zowel in het aanvraagdossier als in het beroepsschrift voor de Deputatie werd geargumenteed dat deze private toegangsweg overeenkomstig de rechtspraak van de Raad van State als bestemmingsneutraal moet worden beschouwd (R.v.St., [REDACTED], nr. 41.264, 3 december 1992; zie ook R.v.St., [REDACTED], nr. 69.252, 29 oktober 1997).

In de bestreden beslissing wordt evenwel opnieuw gesteld dat de rechtvaardiging die de aanvrager zoekt in het feit dat de weg bestemmingsongevoelig is, zou worden weerlegd “aangezien het hier louter een private weg naar een zonevreemde woning betreft, niet bedoeld voor de bosexploitatie of landbouwgebruik”, zodat de aanvraag “problematisch” zou zijn omwille van de “planologische tegenstrijdigheden”.

Dit standpunt kan niet worden bijgetreden.

Overeenkomstig de vaste rechtspraak van de Raad van State is een private toegangsweg voor privé-verkeer immers bestemmingsneutraal. Een dergelijke private weg dient “in beginsel dan ook niet getoetst [...] te worden op zijn verenigbaarheid met de in de plannen van aanleg aan het gebied gegeven bestemming”. In dergelijke gevallen dient enkel onderzocht te worden “of het tracé en de ligging ervan stroken met de eisen van de goede plaatselijke ordening” (R.v.St., [REDACTED] nr. 41.264, 3 december 1992; zie ook R.v.St., [REDACTED], nr. 69.252, 29 oktober 1997).

De Raad van State aanvaardt bijgevolg het bestaan van vergunningsplichtige handelingen die bestemmingsongevoelig zijn. Een voorbeeld daarvan is “een voor privé-verkeer van personen en vervoer van goederen dienstige weg”, zoals ook in casu het geval is. Dergelijke handelingen moeten niet worden getoetst op hun verenigbaarheid met de bestemmingsvoorschriften van het betrokken gebied. Er dient enkel te worden onderzocht of de werken of handelingen verenigbaar zijn met de goede plaatselijke ordening (zie ook S. LUST, Strafbare inbreuken op of strijdigheid met plannen van aanleg en “bestemmingsongevoeligheid” in RABG, 2005, 389 – 395).

Het standpunt van de Deputatie dat in casu de weg toch niet bestemmingsongevoelig zou zijn omdat het een louter private weg naar een zonevreemde woning zou betreffen, valt niet te begrijpen, wordt op geen enkele wijze gemotiveerd en is bovendien in strijd met het standpunt van de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid in het advies van 19 maart 2010, waarin de bestemmingsongevoeligheid van de private weg uitdrukkelijk wordt bevestigd.

Aangezien de werken bestemmingsongevoelig zijn dienen zij bijgevolg niet te worden getoetst aan de bestemmingsvoorschriften zoals vervat in het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen.

Het standpunt van de Deputatie dat de weg louter voor privégebruik zou worden gebruikt en in het geheel niet voor de bosexploitatie of de landbouw, mist trouwens feitelijke grondslag aangezien het gedeelte van de toegangsweg tussen de openbare weg en het bos een loutere verharding betreft van een reeds sinds lang bestaande exploitatieweg naar de achterliggende bossen en het gedeelte van de toegangsweg tussen de woning van de verzoekers en het bos door de eerste verzoeker eveneens gebruikt wordt voor de landbouwactiviteiten die hij occasioneel uitoefent op zijn gronden. Eerste verzoeker beschikt daartoe sedert 1993 over een ondernemingsnummer (...) en is in de kruispuntbank der ondernemingen ingeschreven (...) (De teelt van gewassen in combinatie met het fokken van dieren).

Het bestreden besluit is bijgevolg genomen met schending van de artikelen 2 en 3 van de formele motiveringswet van 29 juli 1991, en van de beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder het zorgvuldigheids-, het redelijkheids-, en motiveringsbeginsel in zoverre het gegrond is op de overweging dat de aanvraag in strijd zou zijn met de bestemmingsvoorschriften van de gewestplannen, omwille van de ligging in agrarisch gebied, landschappelijk waardevol agrarisch gebied en bosgebied.

(...)

(b). Tweede onderdeel

5. In de bestreden beslissing wordt gesteld dat de aangelegde toegangsweg eveneens in strijd zou zijn met de goede ruimtelijke ordening. De Deputatie leidt deze vermeende strijdigheid onder meer af uit “de langere afstand van de voorgestelde weg, [...] de ligging in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en bosgebied volgens het gewestplan, in een ecologische infrastructuur behorend tot het verwevingsgebied en een verwevingsgebied met bijzondere aandacht voor de landbouwfunctie volgens het GRS en gedeeltelijk in een biologisch waardevol gebied volgens de biologische waarderingskaart”;

In dat kader wensen verzoekers opnieuw te wijzen op de rechtspraak van de Raad van State in de zaak ██████ waaruit blijkt dat in geval van een bestemmingsneutrale private

toegangsweg, enkel onderzocht wordt of het tracé en de ligging ervan stroken met de goede ruimtelijke ordening.

In de procedure die heeft geleid tot het arrest [REDACTED] van 3 december 1992 (RvS, [REDACTED], nr. 41.264, 3 december 1992) voerde de verzoekers aan dat “een simpele verbinding, zonder fundering en met eenvoudige dolomietverharding, en zonder enige verlichting, nutsvoorziening of riolering, voldoende is om de verbinding te verzekeren tussen beide eenheden tijdens de normale werkuren” en dat “een dergelijke eenvoudige wegverharding, welke met moeite met het woord ‘constructie’ zou kunnen worden betiteld, door geen enkel redelijk denkend bestuur als strijdig met de bestemming van het gebied kan worden aangezien”, “dat landbouwers immers zelf vaak wegverhardingen aanleggen om met hun tractoren en ander landbouwtuig bepaalde percelen te kunnen bereiken”, dat “niemand het in zijn hoofd haalt om daar ooit een vergunning voor te vragen of om daar tegen te protesteren”, dat “het gebruik door, enerzijds, paarden en tractoren, en anderzijds, door een fiets, te voet, door een handkar met materialen of door een gemotoriseerd voertuig [...] onmogelijk het determinerend criterium kan zijn om het gebied zijn agrarisch karakter te ontnemen”, dat “dolomietverharding opnieuw wordt overgroeid met dezelfde gewassen (hier gras) als de naastliggende percelen”. De Raad trad het standpunt van de verzoeker bij en oordeelde dat het niet aannemelijk werd gemaakt dat de weg omwille van de aanleg van de weg in dolomiet, de beperkte omvang van het bedrijf, de beperkte lengte van de weg (90m), en het gebruik van de weg voor het verkeer van personen en voor het lichte manuele of mechanische transport van materialen en producten, de goede plaatselijke aanleg in het gedrang zou brengen.

Uit het arrest [REDACTED] kan bijgevolg worden afgeleid dat de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in geval van een bestemmingsneutrale private toegangsweg, in concreto moet worden beoordeeld aan de hand van de feitelijke elementen, eigen aan het dossier. Het gaat met andere woorden niet op om in dat geval de aanvraag via de beoordeling van de goede plaatselijke ordening toch te gaan toetsen aan de bepalingen van het KB van 28 december 1972, zoals dat in casu gebeurde.

In casu is vast te stellen dat de bestreden beslissing bevat geen enkel concreet antwoord bevat op de uitvoerige motivering betreffende de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening die reeds was opgenomen in het aanvraagdossier en die werd hernomen in het beroepsschrift. Indien een beoordelingselement in de voorafgaande administratieve procedure uitvoerig aan bod komt, bijvoorbeeld in het aanvraagdossier en/of het beroepsdossier van de aanvrager, dient de redengeving in het vergunningsbesluit nochtans des te meer concreet en precies te zijn (RvS [REDACTED], nr. 208159, 15 oktober 2010).

Voor de goede orde wordt de argumentatie uit het aanvraagdossier hierna integraal overgenomen:

“De toegangsweg kan, voor wat betreft de beoordeling van de verenigbaarheid met de ruimtelijke context en de integratie in de omgeving, worden opgedeeld in 4 delen:

- Het gedeelte van toegangsweg vanaf de [REDACTED] tot aan het bosgebied: dit gedeelte van de toegangsweg bestond reeds voor de aankoop van de gronden als (onverharde) toegangsweg met het oog op de exploitatie van het bosgebied. Het tracé van de weg loopt vlak langs de voortuin-, woon- en tuinzone van de aanpalende zonevrije woningengroep van vier woningen. De verharding van de bestaande toegangsweg (deels in zand, deels in gebroken kiezel (silex)) heeft nauwelijks een impact op de omgeving die wordt gekenmerkt door een zonevrije woningengroep met verhardingen (klinkers) aan de straatkant, woningen, en tuinzones. Alhoewel dit gebied volgens het Gewestplan is aangeduid als landschappelijk waardevol agrarisch gebied, is het gebied in feite

bebost. Aangezien het een reeds bestaande toegangsweg betreft, de landschappelijke waarde als gevolg van de bestaande woningengroep en de bebossing ervan in de feiten onbestaande is, is dit deel van de toegangsweg in geen geval in strijd met de goede plaatselijke ordening.

(...)

- Het gedeelte van de toegangsweg (40 meter) langs de rand van het bosgebied werd zodanig aangelegd dat slechts een drietal bomen moest worden gekapt. Door ANB werd op 16 juni 2008 ontheffing verleend van het verbod tot ontbossing. ANB oordeelde in dat kader uitdrukkelijk dat de goede plaatselijke ordening niet werd aangetast. Op 3 december 2008 werd door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] reeds vergunning verleend voor het bebossen van 1450 m² nabijgelegen landbouwgrond in het kader van de compensatie voor de ontbossing.

(...)

- Het gedeelte van de toegangsweg tussen het bosgebied en de woning loopt parallel met de reeds sinds lang bestaande natuurlijke afscheiding met het naburige weiland (ten westen) en werd zo dicht mogelijk tegen deze afscheiding aangelegd. De toegangsweg is daardoor niet zichtbaar vanaf de openbare weg (Roosterstraat) noch vanuit de naburige weilanden (...) Bovendien werd er bewust voor geopteerd om het reliëf niet aanzienlijk te wijzigen en de toegangsweg aan te leggen met gebroken kiezel (silex) teneinde de weg te integreren in de omgeving. Uit de fotoreportage blijkt bovendien dat deze weg ondertussen volledig werd geïntegreerd in de omgeving.

(...)

Ten overvloede kan er bovendien op worden gewezen dat het gedeelte van de toegangsweg tussen de [REDACTED] en het bos noodzakelijk is en blijft voor het beheer van dit bosgebied. Het betreft immers louter de verharding met kiezel van een reeds sinds lang bestaande exploitatieweg. Het gedeelte van de toegangsweg van aan de woning tot aan het bosgebied doet tevens dienst als exploitatieweg voor het veld ten oosten van de weg dat occasioneel wordt geëxploiteerd voor het verbouwen van graangewassen.

(...)

De bijzondere zorg die bij de aanleg van deze weg werd besteed aan de integratie in de onmiddellijke omgeving door de keuze voor het tracé (langs de bestaande natuurlijke begroeiing zodat er geen impact is op het landschap) en de materiaalkeuze (gebroken kiezel (silex)) en het medegebruik voor de exploitatie van het bos en het nabijgelegen veld, leidt er bijgevolg toe dat de goede plaatselijke ordening niet wordt geschaad door de aanleg van de toegangsweg. Ook de Deputatie van de provincie Limburg oordeelde bovendien reeds in haar beslissing van 26 maart 2009 dat het project slechts een beperkte omvang heeft, dat de gevraagde weg geen bezwarende impact heeft op de omgeving en dat uit het door Bosbeheer goedgekeurde compensatievoorstel blijkt dat ontbossing mogelijk is mits compensatie, zodat in alle redelijkheid dient geoordeeld te worden dat er geen schadelijke effect wordt veroorzaakt. Het compensatie voorstel werd volledig gerealiseerd, (...).

De weg (die occasioneel wordt gebruikt voor landbouwdoeleinden) verschilt immers in niets van een exploitatieweg die louter en alleen zou worden gebruikt voor landbouwgebruik. Aangezien de aanvraag bestemmingsongevoelig is en niet moet worden getoetst aan de bestemmingsvoorschriften van de plannen van aanleg, gaat het uiteraard niet op om de aanvraag via de beoordeling van de goede plaatselijke ordening toch te gaan toetsen aan de bepalingen van het KB van 28 december 1972. Enkel de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving in haar feitelijke toestand is relevant voor deze beoordeling(...)

In casu is vast te stellen dat de impact op de onmiddellijke omgeving van de te vergunnen werken niet groter is dan de impact als gevolg van een normale exploitatieweg voor de betreffende velden en bossen. Dat die weg in casu eveneens wordt gebruikt als toegangsweg tot onze woning, doet daaraan geen afbreuk.

Voor zoveel als nodig is er trouwens op te wijzen dat de weg werd aangelegd nadat wij bij akte van 26 februari 2007 de percelen hadden verworven die grenzen aan de [REDACTED].

Tot dan toe was ons perceel ingesloten en genoten wij overeenkomstig artikel 682 B.W. van een recht van uitweg (ook noodweg genoemd) over de percelen van de heer [REDACTED], landbouwer te [REDACTED]. Doordat deze uitweg over het erf van het landbouwbedrijf, tussen de stallen door, liep en de vrije doorgang tussen de stallen beperkt was, betekende deze doorgang zowel voor de heer [REDACTED] als voor ons een zware last. De heer [REDACTED] diende immers geregeld werkzaamheden te onderbreken of machines te verplaatsen teneinde de doorgang te waarborgen.

(...)

Anderzijds was voor ons de vrije doorgang noch voor ons, noch voor de hulpdiensten in geval van calamiteiten, niet gewaarborgd aangezien het onderbreken van de werken of het verplaatsen van de machines steeds enige tijd in beslag nam. De bestaande noodweg betekende bijgevolg een zeer zware last, zowel voor de exploitatie van het landbouwbedrijf van de heer [REDACTED] als voor ons.

Door de verwerving van de bijkomende percelen bij akte verleden op 26 februari 2007 kwam er een einde aan de insluiting van onze percelen. Het einde van de insluiting maakte eveneens een einde aan de noodweg. De erfdienstbaarheid van noodweg gaat dus automatisch teniet bij het ophouden van de insluiting (zie o.m. Cass. 15 januari 1960, R.W. 1960-61, 885; zie ook S. SNAET, "Het recht van uitweg", AJT, 1996-97, dossier nr. 1, 1 – 16). In rechtspraak en rechtsleer wordt algemeen aanvaard dat door het verwerven van een terrein dat niet ingesloten is, er een einde komt aan de insluiting en dus ook aan het recht van uitweg, zelfs wanneer het recht van uitweg gedurende meer dan dertig jaar uitgeoefend werd (zie S. SNAET, l.c., 11).

Aangezien er een einde was gekomen aan de insluiting van onze percelen, vroeg de heer [REDACTED] bij schrijven van 15 april 2007 om zijn eigendom niet meer te gebruiken als doorgang.

Er diende bijgevolg hoe dan ook een nieuwe toegang tot onze woning te worden voorzien. Rekening houdend met die vaststelling hebben wij bij de keuze voor het tracé en de materiaalkeuze ter dege rekening gehouden met de landschappelijke inpassing van de toegangsweg, zodat de goede plaatselijke ordening niet werd geschaad".

In het beroepsschrift werd daaraan het volgende toegevoegd:

"De bestreden beslissing bevat geen enkel element ter weerlegging van deze zeer uitvoerige motivering van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening en dient bijgevolg te worden hervormd. Ons inziens blijkt uit de bovenstaande motivering klaar en duidelijk dat de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening.

Rekening houdend met het bovenstaande, valt trouwens niet in te zien op welke wijze er sprake zou kunnen zijn van een schending van het decreet natuurbehoud.:

- Het gedeelte van de toegangsweg tussen de woning en het bos loopt parallel met de reeds sinds lang bestaande natuurlijke afscheiding tussen onze percelen en het naburige weiland en werd zo dicht mogelijk tegen deze afscheiding aangelegd. Bovendien werd bewust gekozen voor een aanleg van de toegangsweg met gebroken kiezel om de breuk met de omgeving zoveel als mogelijk te beperken. Uit het aanvraagdossier blijkt bovendien dat deze weg ondertussen volledig werd geïntegreerd in de omgeving. Het valt niet in te zien op welke wijze hierdoor schade zou worden toegebracht aan de natuur. Indien er al sprake zou zijn van schade, dan is alleszins vast te stellen dat die schade in niets verschilt van de schade die zou worden aangericht door het normale agrarische gebruik van deze gronden.*
- Het gedeelte van de toegangsweg door het bos werd zo aangelegd dat slechts een drietal bomen moest worden gekapt. Bovendien werd de ontbossing (+- 300 m²) ondertussen reeds gecompenseerd door het bebossen van 1450 m² landbouwgrond. Zo er al sprake zou zijn van schade, is bijgevolg vast te stellen dat deze schade werd gecompenseerd.*
- Het gedeelte van toegangsweg tussen het bos en de roosterstraat was reeds aangelegd als (onverharde) toegangsweg tot het bos voordat wij de gronden aankochten. Wij voorzagen enkel in een kiezelverharding van deze bestaande weg. Zoals blijkt uit het aanvraagdossier heeft deze verharding nauwelijks een impact op de omgeving die trouwens in grote mate bepaald wordt door de tuinzone van een groep zonevreemde woningen. Opnieuw valt niet in te zien op welke wijze hierdoor schade zou worden toegebracht aan de natuur. In elk geval is vast te stellen dat zo er al schade zou zijn, deze schade in niets verschilt van de schade die zou worden aanbracht door het normale agrarische gebruik van deze gronden”.*

6. Zoals reeds vermeld, wordt in de bestreden beslissing evenwel niet in concreto ingegaan op de uitgebreide argumentatie van de verzoekers met betrekking tot de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening.

De beslissing is bijgevolg genomen met schending van de formele en materiële motiveringsplicht.

7. Bovendien is de beoordeling als zou de private toegangsweg in strijd zijn met de goede ruimtelijke ordening tevens kennelijk onredelijk.

Rekening houdend met het feit dat de toegangsweg in uitzicht in niets van verschilt van een normale exploitatieweg voor agrarische doeleinden en van op de openbare weg en de omliggende weilanden niet zichtbaar is, dat de toegangsweg ondertussen werd overgroeid door gras, dat de toegangsweg enkel door de verzoekers en hun naaste familie wordt gebruikt zodat het gebruik geenszins als intensief kan worden beschouwd, dat het gedeelte van de toegangsweg tussen de [REDACTED] en het bos de loutere (semi-)verharding betreft van een reeds sinds lang bestaande exploitatieweg en dat het gedeelte tussen de woning en het bos door de eerste verzoeker tevens wordt gebruikt voor agrarische doeleinden, is de beoordeling van de deputatie als zou de aanvraag in strijd zijn met de goede ruimtelijke ordening, kennelijk onredelijk.

Het valt immers niet in te zien hoe een semi-verharde toegangsweg die amper zichtbaar is en in uitzicht niet verschilt van een gebruikelijke exploitatieweg voor agrarische

doeleinden, in strijd zou kunnen zijn met de goede ruimtelijke ordening.

Dit klemmt des te meer aangezien thans door het Vlaams Gewest op verschillende plaatsen stedenbouwkundige vergunningen worden verleend voor de bouw van windturbines in landschappelijk waardevol agrarisch gebied waarbij telkens wordt geoordeeld dat dergelijke windturbines, die onmiskenbaar - en in tegenstelling tot de toegangsweg van de verzoekers - een impact hebben op het landschap, verenigbaar zijn met de goede ruimtelijke ordening.

In het licht van het voorgaande is de beoordeling door de Deputatie dat de private toegangsweg in strijd zou zijn met de goede ruimtelijke ordening - beoordeling die overigens volkomen in tegenstrijd is met de eerdere beoordeling van dezelfde weg – kennelijk onredelijk.

8. Volledigheidshalve is daaraan nog toe te voegen dat ruimtelijke structuurplannen overeenkomstig artikel 2.1.2§7 VCRO geen beoordelingsgrond vormen voor vergunningsaanvragen. Ook de kwalificatie als verwevingsgebied en verwevingsgebied met bijzondere aandacht voor de landbouwfunctie volgens het GRS is bijgevolg niet van aard de bestreden beslissing te kunnen schragen. Voor zoveel als nodig benadrukken verzoekers trouwens nogmaals dat eerste verzoeker sedert 1993 beschikt over een ondernemingsnummer en in dat kader de achterliggende weilanden occasioneel bewerkt (...). Het agrarisch gebruik van de betreffende gronden (zij het niet in hoofdberoep) is bijgevolg gewaarborgd.

9. Ook de motivering met betrekking tot de “bestaande ontsluiting” is trouwens niet van aard de bestreden beslissing te schragen: er wordt immers erkend dat de ontsluiting via “de buurtweg” problematisch is aangezien deze buurtweg een voetweg betreft die niet geschikt is voor motorisch verkeer en zowel voor de verzoekers als voor de exploitant van het landbouwbedrijf een zware belasting vormt. Anderzijds wordt niet weerlegd dat de bestaande buurtweg niet grenst aan het perceel van verzoekers en dat het recht van uitweg komt te vervallen doordat het perceel van verzoekers niet meer ingesloten is. Juist daarom wordt voorgesteld om de buurtweg ter hoogte van het landbouwbedrijf te herleggen en te verbreden. Tegelijkertijd wordt evenwel, zonder verdere motivering, geoordeeld dat door de verzoekers een uitweg zou kunnen worden gevorderd over het perceel [REDACTED] op grond van artikel 682 van het burgerlijk wetboek. Dergelijke motivering is evenwel burgerrechtelijk en niet stedenbouwkundig van aard en is bijgevolg niet van aard de beslissing te kunnen schragen. Bovendien zijn deze motieven intern tegenstrijdig, zodat ze ook daarom geen wettig motief kunnen vormen voor de weigering van de stedenbouwkundige vergunning.

10. De beslissing van de Deputatie getuigt bijgevolg niet van een zorgvuldige voorbereiding van het besluit, zodat er geen sprake is van een deugdelijke en redelijke besluitvorming. De bestreden beslissing houdt een schending in van de formele motiveringsplicht en van het zorgvuldigheids-, redelijkheids- en materiële motiveringsbeginsel.

...

2.

De verwerende partij antwoordt als volgt:

“ ...

1. Alvorens in te gaan op de weerlegging van het enig middel, wenst ons college te verduidelijken waarom de gevraagde vergunning bij het bestreden besluit van 15 december 2010 aan de [REDACTED] werd geweigerd, zonder uiteraard motieven toe te voegen

aan het bestreden besluit zelf.

De gevraagde vergunning voor het regulariseren van een toegangsweg naar een woning werd geweigerd om de volgende determinerende redenen, die ontegensprekelijk werden aangehaald in het bestreden besluit zelf:

(...)

2. De verzoekende partijen werpen in een enig middel tot nietigverklaring de schending op van de artikelen 2 en 3 van de formele motiveringswet van 29 juli 1991 en van de beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder het zorgvuldigheids-, het redelijkheids- en het motiveringsbeginsel.

In een eerste onderdeel van dit middel stellen de verzoekende partijen dat ons college ten onrechte in de bestreden beslissing heeft vermeld dat de voorgestelde regularisatieaanvraag voor een private toegangsweg problematisch is omwille van de planologische tegenstrijdigheid van de aanvraag met de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan. Volgens de verzoekende partijen is een private toegangsweg voor privé-verkeer bestemmingsneutraal, zodat een dergelijke weg niet kan getoetst worden op zijn verenigbaarheid met de bestemmingsvoorschriften overeenkomstig de gewestplannen.

In een tweede onderdeel van het enig middel werpen de verzoekende partijen op dat ons college kennelijk onredelijk zou geoordeeld hebben door te stellen dat in casu de goede ruimtelijke ordening wordt geschaad. Ons college zou ter zake niet zorgvuldig hebben geoordeeld en de bestreden beslissing niet afdoende hebben gemotiveerd.

3. Ter weerlegging van deze beide onderdelen wenst ons college het volgende op te werpen:

3.1 Zoals blijkt uit de sub 1 vermelde motivering van het bestreden besluit heeft ons college vooral de nadruk gelegd op de onverenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening waardoor de gevraagde regularisatievergunning moest worden geweigerd.

3.2 Ons college heeft op zorgvuldige wijze onderzocht of de werken ter plaatse verenigbaar zijn met een goede ruimtelijke ordening en kwam in alle redelijkheid tot het besluit dat het voorgestelde onverenigbaar is met een goede ordening ter plaatse. Ons college heeft dit op omstandige wijze en in concreto gemotiveerd. Op basis van de sub 1 vermelde argumentatie heeft ons college dan ook terecht de gevraagde vergunning geweigerd. De in het bestreden besluit opgenomen motieven zijn voldoende draagkrachtig om de beslissing van ons college te verantwoorden. De argumentatie van de verzoekende partijen in verband met dit decisief weigeringsmotief kan dan ook niet worden weerhouden. (R.v.St. nr. 190.407, 13 februari 2009)

Ons college wenst ter zake te verwijzen naar de vaststaande rechtspraak van de Raad van State, de voorganger van uw Raad in deze aangelegenheden, volgens dewelke het tot de wettelijk toegekende appreciatiebevoegdheid van de vergunningverlenende overheid behoort om te oordelen of de aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning al dan niet verenigbaar is met de eisen van de goede plaatselijke aanleg.

De Raad van State, en naar analogie uw Raad voor Vergunningsbetwistingen, vermag dus niet zijn beoordeling van de eisen van de goede plaatselijke aanleg in de plaats te stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidstoezicht is hij enkel bevoegd na te gaan of de administratieve

overheid 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 in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen. Uw Raad heeft m.a.w. ter zake, net zoals de Raad van State, slechts een marginale toetsingsbevoegdheid. Enkel kennelijk onredelijke beoordelingen kunnen worden gesanctioneerd.

Welnu, de verzoekende partijen hebben klaarblijkelijk louter een andere mening omtrent de inpasbaarheid van de toegangsweg in de omgeving dan ons college (en trouwens ook dan het college van burgemeester en schepenen van [REDACTED], de minister van ruimtelijke ordening en de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid).

Louter een andere mening hebben omtrent een dergelijke aangelegenheid die in se een ruime appreciatiemarge inhoudt, volstaat evenwel niet om de motivering van een besluit onderuit te halen.

De motivering kan enkel als niet afdoende worden beschouwd als ze onjuist, dan wel “kennelijk onredelijk” zou zijn, wat impliceert dat geen enkele andere zorgvuldige overheid een dergelijke beslissing zou hebben genomen in dit dossier. Dit is geenszins het geval.

Het uitgewerkte motief i.v.m. de onverenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening is het resultaat van een zorgvuldig onderzoek van het beroepsdossier, feitelijk correct en in alle redelijkheid in rekening gebracht bij de besluitvorming. Dit motief is m.a.w. dus afdoende om het besluit in alle redelijkheid te kunnen dragen.

Bovendien hebben verschillende andere instanties (het college van burgemeester en schepenen van [REDACTED], de minister van ruimtelijke ordening en de Hoge Raad voor het Handhavingsbeleid) de onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening in dezelfde zin beoordeeld als ons college. Ook zij oordeelden dat de aanvraag een aanzienlijke aantasting van de aanwezige landschappelijke en natuurwaarden betekent. Ons college heeft dus duidelijk niet kennelijk onredelijk geoordeeld door te stellen dat in casu de goede ruimtelijke ordening wordt geschaad.

De argumenten van de verzoekende partijen tonen niet aan dat de in het bestreden besluit gedane beoordeling zou steunen op onjuiste feitelijke gegevens of kennelijk onredelijk zou zijn.

3.3 Wat de planologische tegenstrijdigheid betreft, werpen de verzoekende partijen op dat overeenkomstig de rechtspraak van de Raad van State een private weg in beginsel niet moet getoetst worden op zijn verenigbaarheid met de in de plannen van aanleg aan het gebied gegeven bestemming, maar enkel moet onderzocht worden of het tracé en de ligging ervan stroken met de eisen van de goede plaatselijke ordening.

Zoals overduidelijk blijkt uit de motivering van het bestreden besluit, heeft ons college onderzocht of het tracé en de ligging van de weg stroken met de eisen van de goede plaatselijke ordening. Op basis van dit onderzoek kwam ons college tot het besluit dat de betreffende werken onverenigbaar zijn met een goede ruimtelijke ordening. Uit de uiteenzetting sub 3.2 blijkt dat ons college ter zake niet kennelijk onredelijk heeft geoordeeld en dit determinerend weigeringsmotief afdoende is om de bestreden beslissing te dragen.

3.4 Concluderend kan worden gesteld dat het bestreden besluit van ons college in het licht van de gegevens van het dossier afdoende werd gemotiveerd en daarenboven in alle redelijkheid werd genomen. Om de bovenvermelde redenen zijn de beweringen van de verzoekende partijen niet van aard om een vernietiging te horen uitspreken door uw Raad.

...

3.

In hun wederantwoordnota wijzen de verzoekende partijen erop dat de verwerende partij geen verweer tegen het eerste onderdeel van het enig middel voert. Daaruit leiden zij af dat de verwerende partij zich lijkt neer te leggen bij de vaststelling dat het om een bestemmingsongevoelige weg gaat die niet aan de gewestplanbestemmingen mag worden getoetst.

In repliek op het verweer tegen het tweede middelonderdeel stellen de verzoekende partijen dat de verwerende partij naast de kwestie antwoordt. De verwerende partij verklaart of argumenteert volgens de verzoekende partijen niet op welke wijze zij met de in de administratieve beroepsprocedure aangevoerde argumentatie rekening heeft gehouden en waarom zij op die argumentatie niet is ingegaan. De verzoekende partijen voegen daaraan toe dat de verwerende partij evenmin de kritiek weerlegt dat de door haar gemaakte beoordeling van de goede ruimtelijke ordening kennelijk onredelijk is.

Beoordeling door de Raad

1.

In het eerste onderdeel van het enig middel viseren de verzoekende partijen het weigeringsmotief betreffende de niet aangenomen bestemmingsongevoeligheid van de toegangsweg dat zij in de bestreden beslissing ontwaren.

In het tweede middelonderdeel bekritiseren de verzoekende partijen de weigeringsgrond dat de regularisatieaanvraag onverenigbaar met de goede ruimtelijke ordening is. De verzoekende partijen argumenteren dat de in de bestreden beslissing gemaakte beoordeling van de goede ruimtelijke ordening kennelijk onredelijk moet worden genoemd, minstens niet afdoende is gemotiveerd in het licht van de argumentatie die zij in graad van administratief beroep hebben aangevoerd.

2.

Uit artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, a VCRO volgt dat een vergunning moet worden geweigerd als de aanvraag strijdig is met de stedenbouwkundige voorschriften van een plan van aanleg, tenzij er daarvan op geldige wijze is afgeweken.

Uit de niet betwiste gegevens van de zaak blijkt dat de te regulariseren toegangsweg naar de woning van de verzoekende partijen door de bestemmingsgebieden, zoals afgebakend door het gewestplan 'Hasselt-Genk', van agrarisch gebied, landschappelijk waardevol agrarisch gebied en bosgebied loopt.

In hun administratief beroepschrift hebben de verzoekende partijen bij de verwerende partij aangevoerd dat de toegangsweg bestemmingsneutraal is. De verzoekende partijen hebben, met verwijzing naar rechtspraak van de Raad van State, geargumenteed dat een voor privé-verkeer van personen en vervoer van goederen dienstige weg niet participeert aan de bestemmingen die in de plannen van aanleg worden vastgesteld en dus bestemmingsongevoelig is. Om die reden

menen de verzoekende partijen dat er enkel moet worden onderzocht of de ligging en het tracé van de weg met de vereisten van de goede ruimtelijke ordening strookt, zonder dat de toets aan de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan aan de orde is.

In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij dat de regularisatieaanvraag van de verzoekende partijen 'problematisch' is onder meer vanwege de 'planologische tegenstrijdigheden'. Uit de motivering blijkt niet waarom de argumentatie betreffende de bestemmingsongevoeligheid niet wordt bijgetreden. De bestreden beslissing bevat ook geen antwoord op het in de administratieve beroepsprocedure aangevoerde argument dat de toegangsweg ook gedeeltelijk voor landbouwdoeleinden wordt gebruikt.

De enige overweging in de bestreden beslissing die als motief ter zake zou kunnen gelden, is '*dat de rechtvaardiging die de aanvrager zoekt in het feit dat de weg bestemmingsongevoelig is, wordt weerlegd, aangezien het hier louter een private weg naar een zonevreemde woning betreft, niet bedoeld voor de bosexploitatie of landbouwgebruik*'. Die overweging is een weergave van het motief van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] en figureert in een samenvatting van die beslissing. Die samenvatting kadert in een overzicht van de antecedenten van de zaak. De verwerende partij sluit zich nergens expliciet bij dat motief aan, zodat het niet eens zeker is of dat voor haar wel een weigeringsgrond was. Als dat toch de bedoeling van de verwerende partij zou zijn geweest, volstaat de enkele verwijzing naar het collegebesluit alleszins niet als redengeving in het licht van de in het administratief beroepschrift aangevoerde argumenten.

De planologische tegenstrijdigheden worden in de bestreden beslissing niet gemotiveerd. In haar verweer beweert de verwerende partij zelfs niet eens dat de planologische strijdigheid - de bestemmingsgevoeligheid van de toegangsweg - voor haar een motief was om de vergunning te weigeren. Zij gaat in haar antwoordnota die discussie uit de weg. De verwerende partij stelt dat zij de nadruk heeft gelegd op de onverenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening en dat die onverenigbaarheid het determinerende weigeringsmotief vormt dat op zich afdoende is om de bestreden beslissing te dragen. De argumentatie van de verzoekende partijen betreffende de bestemmingsongevoeligheid van de weg laat zij onbeantwoord.

3.

Zoals uit artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 2° VCRO blijkt, is de onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening een op zichzelf staande grond om een vergunning te weigeren.

Voor het gebied waarin de betrokken percelen zijn gelegen, geldt er geen bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan. Het maakt evenmin deel uit van een vergunde verkaveling. Bij ontstentenis van gedetailleerde stedenbouwkundige voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan of bijzonder plan van aanleg, of van verkavelingsvoorschriften die met toepassing van artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 3° VCRO worden geacht de goede ruimtelijke ordening te regelen, beschikt het vergunningverlenende bestuursorgaan, waar het de toets van een aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening betreft, over een discretionaire bevoegdheid om de feiten te beoordelen. De Raad mag zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats van die van de bevoegde overheid stellen. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij enkel bevoegd om na te gaan of het vergunningverlenende bestuursorgaan de hem wettelijk toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of het van de juiste feitelijke gegevens is uitgegaan, of het die correct heeft beoordeeld en of het op grond daarvan in redelijkheid tot zijn besluit is kunnen komen.

Om aan de op hem rustende formele motiveringsplicht te voldoen, moet het vergunningverlenende bestuursorgaan duidelijk de met de goede ruimtelijke ordening verband houdende motieven vermelden die zijn beslissing verantwoorden. Alleen met de in de beslissing formeel verwoorde motieven kan er rekening worden gehouden.

In de bestreden beslissing overweegt de verwerende partij dat de aanvraag 'problematisch' is onder meer vanwege de onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. De verwerende partij komt tot die vaststelling, *'niet alleen door de langere afstand van de voorgestelde weg, maar ook omwille van de ligging in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en bosgebied volgens het gewestplan, in een ecologische infrastructuur behorend tot het verwevingsgebied en een verwevingsgebied met bijzondere aandacht voor de landbouwfunctie volgens het GRS en gedeeltelijk in een biologisch waardevol gebied volgens de biologische waarderingskaart'*.

Die motivering is ontoereikend. De beoordeling van de goede ruimtelijke ordening mag zich niet tot algemeenheden beperken maar moet in concreto geschieden. Het volstaat niet om een opsomming van de doorkruiste gebieden te geven om te besluiten dat de aanvraag onverenigbaar met de goede ruimtelijke ordening is. Een feitelijke beschrijving van de omgeving ontbreekt in de bestreden beslissing. De motivering van de bestreden beslissing maakt niet duidelijk wat concreet de te beschermen natuur- of landschapswaarden van de omgeving zijn waaraan de aanvraag afbreuk zou doen. Dat klemmt nog meer in het licht van de vaststelling dat de verzoekende partijen in de administratieve beroepsprocedure concrete argumenten, zoals de keuze van het tracé en het materiaal waarmee de weg is aangelegd, hebben aangevoerd om te stellen dat de weg in de omgeving kan worden ingepast.

De overwegingen betreffende de verplaatsing en verbreding van buurtweg nr. 133 als alternatief voor de nagestreefde regularisatie van de toegangsweg verantwoorden evenmin het oordeel dat de aanvraag onverenigbaar met de goede ruimtelijke ordening is.

De omstandigheid dat andere adviesinstanties en het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] in dezelfde zin hebben geoordeeld, maakt de gebrekkige formele motivering van de bestreden beslissing niet goed.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 15 december 2010, waarbij aan de verzoekende partijen de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het regulariseren van de aanleg van een toegangsweg naar een woning en van een ontbossing op de percelen gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED]

- Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 2 december 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Bram CARDOEN