

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 8 mei 2018 met nummer RvVb/A/1718/0817
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0176/A

Verzoekende partij	de nv PDF CONSTRUCT vertegenwoordigd door advocaten Pieter-Jan DEFOORT en Saartje SPRIET met woonplaatskeuze op het kantoor te 8020 Oostkamp, Domein De Herten, Hertsbergsestraat 4
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 18 november 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 22 september 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Eeklo van 3 mei 2016 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een verkavelingsvergunning geweigerd voor het verkavelen van een grond in 21 percelen op de percelen gelegen te 9900 Eeklo, Molenstraat/J. Geirnaertstraat en L. Verstraetehof zn, met als kadastrale omschrijving 2^{de} afdeling, sectie E, nummers 1538L, 1540P, 1540R, 1541B2, 1541D202, 1541E202, 1541H2, 1541N202, 1541S202, 1541T202, 1543E, 1545X, 1547K, 1550A5, 1550B5, 1550N4, 1550P4.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in. De verwerende partij heeft geen laatste nota ingediend.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 20 maart 2018.

Advocaat Pieter-Jan DEFOORT voert het woord voor de verzoekende partij. Mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN voert het woord voor de verwerende partij.

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

III. FEITEN

De verzoekende partij dient op 20 november 2015 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Eeklo een aanvraag in voor een verkavelingsvergunning voor “21 percelen voor eengezinswoningen in halfopen bebouwing, gesloten bebouwing, meergezinswoningen en assistentiewoningen” op de percelen gelegen te 9900 Eeklo, Molenstraat/J. Geirnaertstraat en L. Verstraetehof zn.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Eeklo-Aalter’, vastgesteld met koninklijk besluit van 24 maart 1978 in woongebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 18 december 2015 tot en met 23 januari 2016, worden 71 bezwaarschriften ingediend.

Het college van burgemeester en schepenen beoordeelt de bezwaren op 8 maart 2016. Het weerhouden van een aantal bezwaren wordt als volgt gemotiveerd:

“... ”

De bezwaren die worden weerhouden hebben betrekken op de mobiliteit, in het bijzonder de mobiliteit in het Lima Verstraetehof en de Jozef Geirnaertstraat, alsook met betrekking tot het aantal parkeerplaatsen. Het college meent immers dat ook voor assistentiewoningen het van belang is om in de onmiddellijke omgeving voldoende parkeercapaciteit te voorzien, gelet op de aanwezigheid van de zorgverstrekkers voor de bewoners van deze woningen.

Daarnaast treedt het college de opmerkingen m.b.t. inkijk, schending, privacy, lichtinval en schaduw in de omliggende huizen en tuinen bij. Daarom wenst het college het aantal bouwlagen te reduceren. Door het verminderen van deze bouwlagen zal ook tegemoet gekomen worden aan de parkeerdruk en de vraag naar voldoende parkeercapaciteit; hetzelfde geldt voor de densiteit van het verkeer in het Lima Verstraetehof en de Jozef Geirnaertstraat. Door de aansluiting van het Lima Verstraetehof en de Jozef Geirnaertstraat met deze verkaveling wordt de veiligheid van de bewoners en het verkeer weliswaar gegarandeerd. Op heden zijn deze 2 straten doodlopend en is er slechts 1 dezelfde in- en uitweg. In de toekomst wordt dit ontdubbeld door dit project.

“... ”

Het college stelt vervolgens:

“Op basis van de ingediende bezwaren worden volgende voorwaarden aan de vergunning gekoppeld als gewijzigde stedenbouwkundige voorschriften:

- Voor blokken C, F en G die nu op de volledige bouwdiepte voorzien worden op 4 bouwlagen met een maximale bouwhoogte van 13,5m, dient het bouwvolume gereduceerd te worden tot maximaal 3 bouwlagen toegelaten over de volledige bouwdiepte, met een maximale bouwhoogte van 10m. Een bijkomende centrale teruggetrokken 4^{de} bouwlaag met plat dak is toegestaan, waarvan het gabariet volledig binnen een hoek van 45° tussen het dak van de 3^{de} bouwlaag en elke buitengevel en dient te blijven.

- Voor de blokken E en D dient hetzelfde gewijzigde profiel gevolgd te worden als omschreven voor de blokken C, F en G.

- Voor blok A dient de voorgestelde bouwhoogte van max. 6 bouwlagen – plat dak verplicht (bouwhoogte max. 21m) gereduceerd te worden tot max. 5 bouwlagen – plat dak verplicht

(bouwhoogte max. 18m). Bovendien moet de bovenste bouwlaag een afstand ten opzichte van de aanpalende bestaande panden in de Molenstraat (nrs. 99-103 en 111) van minstens 7,8m respecteren.

- om het groene karakter nog te verstevigen moet gevelbeplanting voorzien worden op de gebouwen langs de centrale as conform de bijlage;

- in functie van de beeldkwaliteit en een goed waterbeheer moeten platte daken van de grondgebonden woningen en de bijhorende carports van groendaken worden voorzien;

- de openbare verlichting moet bescheiden en functioneel worden aangebracht; dit zo veel mogelijk op de gevels; de uitwerking van de openbare verlichting gebeurt in overleg met de betrokken stedelijke diensten;

- in het Lima Verstraetehof mogen geen opritten naar garages edm. worden voorzien ter hoogte van de loten B1 tot en met B6; enkel voetgangers- en fietser kunnen via een toegangspoortje worden toegelaten; de uniformiteit van deze fiets- en voetgangertoegangen moet worden verzekerd; dit wordt in de verkavelingsvoorschriften opgenomen.

- er moeten minstens 2 parkeerplaatsen voor autodelen worden voorzien.

...

De gemeenteraad beslist op 18 april 2016 over de zaak van de wegen. Het opschrift van de beslissing luidt *"Weigering aanleg en uitrusting van de wegen in de verkavelingsaanvraag. Verkaveling V533/1 – Molenstraat/J.Geirnaertstraat/L.Verstraetehof – nv PDF CONSTRUCT"*. Op deze beslissing wordt nader ingegaan bij de bespreking van het eerste middel.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 3 mei 2016 een verkavelingsvergunning aan de verzoekende partij, verwijzende naar de *"negatieve beslissing genomen inzake de zaak van de wegen"*.

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 10 juni 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 1 augustus 2016 om dit beroep niet in te willigen en de verkavelingsvergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 9 augustus 2016 verklaart de verwerende partij het beroep op 22 september 2016 ongegrond en weigert een verkavelingsvergunning. De verwerende partij overweegt onder de titel "2.3 De juridische aspecten" het volgende:

"...

De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan als meest recente en gedetailleerde plan.

De realisatie van dergelijke op wonen gerichte projecten is principieel in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven.

De verkavelingsaanvraag voorziet in de aanleg van nieuwe verkeerswegen.

Art. 4.2.17.§2. van de VCRO vermeldt dat: "Indien de verkavelingsaanvraag wegeniswerken omvat waaromtrent de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft, en het vergunningverlenende bestuursorgaan oordeelt dat de verkavelingsvergunning van zijnentwege

kan worden verleend, dan neemt de gemeenteraad een beslissing over de zaak van de wegen, alvorens het vergunningverlenende bestuursorgaan een beslissing neemt over de verkavelingsaanvraag.

De gemeenteraad beslist uiterlijk op de tweede raadszitting waarop de zaak van de wegen geagendeerd is, zoniet wordt de beslissing over de wegenis geacht ongunstig te zijn. ..."

De gemeenteraad van Eeklo heeft in zitting van 18 april 2016 als volgt over de zaak van de wegen beslist:

"...

BESLUIT met eenparigheid van stemmen:

Artikel 1

Het wegenistracé, zoals voorzien op de ingediende verkavelingsplannen opgemaakt door studie bureau nv Topokor en bestaande uit plan nr. 6 Grondplan bestaande toestand (omgevingsplan / situatieplan / kadastraal plan), plan nr. 7 Grondplan bestaande toestand / situatieplan / kadastraal plan, plan nr. 8 Verkavelingsplan / situatieplan / Kadastraal plan, plan nr. 9 Plan openbaar domein en brandwegen / situatieplan / kadastraal plan, plan nr. 10 Wegenis-, omgevings- en groenplan / situatieplan / kadastraal plan, plan nr. 11 Rioleringsplan, plan nr. 12 Type dwarsprofielen, plan nr. 13 Lengteprofielen, beplantingsplan en het technisch dossier bestaande uit een bestek en een raming, teneinde het uitvoeren van de wegenis- en infrastructuurwerken binnen de verkavelingsaanvraag V533/1 op de percelen kadastraal gekend als sectie E, nrs. 1538L, 1540P, 1540R, 1541B2, 1541/02/D2, 1541/02/E2, 1541H2, 1541/02/N2, 1541/02/S2, 1547K, 1550B5, 1550N4, 1550P4 en deel van 1550A5, 1545X, 1543E, 1541/02/T2, te weigeren. ...".

Deze negatieve beslissing van de gemeenteraad inzake de in deze verkaveling opgenomen wegenis vormt een legaliteitsbelemmering voor het verlenen van de gevraagde verkavelingsvergunning, die door het niet kunnen uitvoeren van de wegenis onuitvoerbaar geworden is.

Uit het arrest van de Raad van State Bourgeois, nr. 42.637 van 22 april 1993 blijkt dat aan de gemeenteraad die uitsluitend bevoegdheid is gelaten om te oordelen over de aanleg van nieuwe wegen, de tracéwijzigingen en de verbreding of opheffing van bestaande gemeentelijke wegen, en dat het gemeenteraadsbesluit hieromtrent bindend is, niet alleen voor het college van burgemeester en schepenen dat uitspraak doet over de aanvraag om verkavelingsvergunning, maar eveneens voor de administratieve overheden die in beroep over de aanvraag beslissen.

In het beroepsschrift haalt appellant aan dat de gemeenteraad geen bevoegdheid heeft om bij de beoordeling van de zaak der wegen ook motieven van goede ruimtelijke ordening te laten meespelen.

In voorliggend geval moet bij nalezing van de gemeenteraadsbeslissing worden vastgesteld dat de gemeenteraad akkoord is met het tracé en de uitrusting van de weg en deze punten dan ook gunstig beoordeelt, maar de wegenis weigert om reden van de goede ruimtelijke ordening.

De beslissing over wegeniswerken van gemeentelijk belang komt op grond van artikel 42 van het gemeentedecreet uitsluitend aan de gemeenteraad toe.

De gemeenteraad heeft in deze, zoals gesteld, beslist de in de aanvraag voorziene wegenis niet goed te keuren. De deputatie is niet bevoegd om hierover in de plaats van de gemeenteraad te beslissen. Dienvolgens kan de vergunning niet verleend worden nu de voor de verkaveling noodzakelijke wegenis niet kan worden gerealiseerd.

Evenwel kan subsidiair meegegeven worden dat visies over de verkaveling op zich (bvb over toegelaten bouwhoogtes en dergelijke) niet thuis horen in een beoordeling voor de gemeenteraad.

De gemeenteraadsbeslissing is evenwel niet louter daarop gebaseerd maar ook op de beoordeling van het tracé -daar waar mobiliteitsaspecten en parkeerplaatsen aan bod komen- zodat deze voldoende draagkrachtig is om als basis te dienen voor een beslissing.

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 4.3.1, §1 en §2 van de VCRO, van artikel 4.2.25, eerste lid VCRO, van de artikelen 41 en 162, tweede lid, 2° van de grondwet, van de bevoegdheidsregels uit het gemeentedecreet met name de artikelen 2 en 42, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van artikel 4.7.23 VCRO, en van de beginselen van behoorlijk bestuur inzonderheid het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij zet uiteen:

“ ...

Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt dat een beslissing omtrent ‘de zaak der wegen’ uitsluitend een beslissing betreft omtrent het tracé en de uitrusting, m.n. de keuze van de wegverharding, bestrating, de weguitrusting, nutsleidingen, de aanleg van de troittoirs en wegboorden, de aansluiting op de riolering, enz.

De gemeenteraad heeft niet de bevoegdheid om bij de beoordeling van de zaak der wegen ook motieven van goede ruimtelijke ordening te laten meespelen die betrekking hebben op de verwezenlijking van de verkaveling zelf. In dergelijk geval zou zij zich begeven op het terrein van het schepencollege/de deputatie dat de eigenlijke aanvraag moet behandelen en de vergunning moet verlenen of weigeren.

Het is het schepencollege/de deputatie dat/die de verenigbaarheid van de wegenis met de goede ruimtelijke ordening moet nagaan.

Aanvankelijk was de bepaling over de zaak der wegen voorzien in artikel 56 van de Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (hierna Stedenbouwwet). Artikel 56 stond onder de Titel III ‘Verkavelingsvergunning’. Het eerste lid regelde de verkavelingsvergunningsplicht, het tweede lid voorzag de zaak der wegen en luidde als volgt:

“Wanneer een verkaveling de aanleg van nieuwe straten inhoudt kan het college geen vergunning verlenen dan na het besluit van de gemeenteraad betreffende het tracé van die straten. Dat besluit is niet onderworpen aan het advies van de bestendige deputatie van de provinciale raad en de goedkeuring van de Koning voorgeschreven in artikel 76 van de Gemeentewet.”

Na de bespreking van het wetsontwerp van voormeld artikel in de bevoegde Senaatscommissie werd beslist dat voor verkavelingen met de aanleg van één of meer nieuwe straten de gemeenteraad eerst een besluit moest nemen over het tracé en de uitrusting van de nieuwe straten. Volgens het commissieverslag was het college van burgemeester en schepenen/ de deputatie enkel voor die punten, namelijk tracé en uitrusting, gebonden door de beslissing van de gemeenteraad.

In het voorliggende geval moet bij lezing van de gemeenteraadsbeslissing worden vastgesteld dat de gemeenteraad akkoord is met het tracé en de uitrusting van de weg en dat de gemeenteraad deze punten dan ook gunstig beoordeelt, maar de wegenis weigert om redenen van goede ruimtelijke ordening. De gemeenteraad weigert de goedkeuring van de wegenis omdat het onduidelijk is of de voorziene wegenis – mits de gevraagde aanpassingen die betrekking hebben op het verkavelingsdossier – het meest aangewezen is om tot een verkavelingsconcept te komen. De gemeenteraad meent dat op basis van de geformuleerde opmerkingen door het college omtrent de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening het best is dat eerst de verkaveling wordt aangepast, om dan op basis van dat aangepaste verkavelingsvoorstel een nieuw wegenisdossier aan de gemeenteraad voor te leggen.

Met het wegenisdossier dat is ingediend op basis van de voorliggende verkavelingsaanvraag was volgens de gemeenteraad niets mis, het probleem zat hem in de verkaveling. De gemeenteraad stelde vast dat het college van burgemeester en schepenen de verkavelingsaanvraag strijdig vond met de goede ruimtelijke ordening, en om die reden – en enkel om die reden – meende de gemeenteraad dat het “meest aangewezen was” om een nieuw wegenisdossier in te dienen op basis van een aangepast verkavelingsdossier. De negatieve beslissing was dus enkel ingegeven op grond van de overwegingen van het college over de goede ruimtelijke ordening.

Zoals uit de geciteerde parlementaire stukken uit 1959-1960 blijkt, is het college of de deputatie helemaal enkel gebonden door wat de gemeenteraad over het tracé en de uitrusting van de voorliggende aanvraag zegt. Dit werd gunstig beoordeeld. Dat de gemeenteraad daarbij zegt dat het meer aangewezen zou zijn om een nieuw verkavelingsvoorstel, en daaraan gekoppeld een gewijzigd wegenisplan in te dienen, valt buiten haar bevoegdheid, is een overtollig motief dat deputatie niet kon binden.

De deputatie erkent in de bestreden beslissing dat uit de gemeenteraadsbeslissing blijkt dat de gemeenteraad akkoord is met het tracé en de uitrusting van de weg en deze punten gunstig beoordeelt, maar de wegenis weigert om redenen van goede ruimtelijke ordening. De deputatie erkent dat de gemeenteraad geen bevoegdheid heeft om te oordelen over de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening, maar meent dat zij als deputatie geen bevoegdheid heeft om een nieuwe gemeenteraadsbeslissing te laten nemen en besluit alsnog dat een legaliteitsbelemmering voorligt.

Aangezien de gemeenteraad niet bevoegd is om in haar beoordeling van de zaak der wegen ook motieven van goede ruimtelijke ordening te laten meespelen en aangezien het college van burgemeester en schepenen/ de deputatie enkel door de beslissing van de gemeenteraad

gebonden is omtrent de punten tracé en wegenis, is de deputatie er niet toe gehouden om een nieuwe beslissing te laten nemen omtrent de wegenis. Het komt de deputatie toe om de punten waarover de gemeenteraad geen bevoegdheid heeft, maar toch uitspraak heeft over gedaan in haar beoordeling, als overtollige motieven buiten beschouwing te laten en enkel rekening te houden met de punten waarover de gemeenteraad wel bevoegdheid heeft. Bevoegdheid is van openbare orde.

Voor het geval de deputatie in haar beoordeling enkel rekening had gehouden met de punten van de gemeenteraadsbeslissing waaromtrent de gemeenteraad bevoegdheid heeft, was zij tot de conclusie gekomen dat geen legaliteitsbelemmering voorligt om een beslissing te nemen over de grond van de zaak.

Bijgevolg besluit de deputatie ten onrechte dat een legaliteitsbelemmering voorligt en kwam de verkavelingsaanvraag tot vergunning in aanmerking.

In de mate de deputatie tot slot nog concludeert dat de gemeenteraadsbeslissing 'evenwel niet louter op visies over de verkaveling op zich is gebaseerd maar ook op de beoordeling van het tracé – daar waar mobiliteitsaspecten en parkeerplaatsen aan bod komen – zodat deze voldoende draagkrachtig is om als basis te dienen voor een beslissing' is dit feitelijk onjuist.

De betreffende passage uit de gemeenteraadsbeslissing waarop de deputatie alludeert betreft de volgende:

"Om wildparkeren in de verkaveling te vermijden moet deze verkeerstechnisch aangeduid worden als woonerf. De openbare parkeerplaatsen moeten aangeduid worden met een P-tegel en de verkeersborden F12a en F12b moeten geplaatst worden met een B1 bord"

In tegenstelling tot wat door de deputatie wordt voorgehouden, vormt deze passage uit de beslissing geen grondslag voor een weigering. Voorgaande aspecten vormen louter voorwaarden om in de vergunning op te leggen. In de administratieve praktijk worden adviezen of beslissingen met dergelijke suggesties of opmerkingen altijd behandeld als 'voorwaardelijk gunstig'.

Louter ondergeschikt, in de hypothese dat de opmerking zou worden beschouwd als 'negatief', moet worden vastgesteld dat hij betrekking heeft op de goede ruimtelijke ordening, inzonderheid het aspect mobiliteit en/of hinder. De opmerking heeft betrekking op aspecten van goede ruimtelijke ordening waarvan de beginselen worden uiteengezet in artikel 4.3.1 §2, eerste lid, 1° van de VCRO. Voormeld artikel bepaalt het volgende:

...

De opmerkingen van in de gemeenteraadsbeslissing kunnen worden gecatalogeerd onder de beginselen 'mobiliteitsimpact' en 'hinderaspecten': het opleggen van een voorwaarde om wildparkeren te verhinderen. Er kan moeilijk worden ontkend dat dit een aspect is van mobiliteit en van vermijden van (verkeers)hinder.

Door de aspecten mobiliteit en hinder uitdrukkelijk aan de bevoegdheid van het college van burgemeester toe te kennen, in het kader van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, heeft de VCRO die aspecten onttrokken aan de bevoegdheid van de gemeenteraad, zoals zeer duidelijk is bepaald in artikel 42 van het Gemeentedecreet. In de mate dat de gemeenteraad nog een bevoegdheid zou hebben over de zaak der wegen, dan alvast niet over de aspecten van 'mobiliteit' en 'hinder' die hiermee verband zouden kunnen houden. Dit behoort tot de bevoegdheid van het college (en deputatie).

Zoals hierboven reeds werd opgemerkt behoort de toets aan de goede ruimtelijke ordening tot de exclusieve bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid (college en/of deputatie). Voor het geval de opmerkingen van de gemeenteraad van die aard zouden zijn geweest dat zij tot een weigering van de zaak der wegen heeft geleid – quod non -, dan overschrijdt de gemeenteraad hiermee haar bevoegdheid en is de vergunningverlenende overheid hierdoor niet gebonden in haar verdere beoordeling.

Daarenboven kan nog worden opgemerkt dat op basis van artikel 4.3.1 §1, tweede lid van de VCRO en artikel 4.2.20, §1, eerste lid VCOR enkel het vergunningverlenende bestuursorgaan voorwaarden en lasten bij de vergunning kan opleggen waaruit nogmaals blijkt dat de gemeenteraad hieromtrent geen bevoegdheid heeft.

Tot slot blijkt dat de deputatie zichzelf in haar beslissing tegensprekt: aan de ene kant vormt de gemeenteraadsbeslissing volgens de deputatie een grondslag om de vergunning te weigeren (cfr. de opmerking over de parkeerplaatsen), aan de andere kant beoordeelt de deputatie zelf een aspect dat traditioneel tot 'de zaak der wegen' behoort: de deputatie spreekt zich namelijk uit over de riolering en buffering wat ressorteert onder de uitrusting van de weg (zie tweede middel). Het is het één of het ander: ofwel is de gemeenteraad bevoegd, maar dan voor alles wat de zaak der wegen betreft, en dan moet de deputatie zich volledig onthouden, ook over de riolering en waterbuffering. Ofwel is de gemeenteraad niét bevoegd, en mag de deputatie in de beslissing niet naar de gemeenteraadsbeslissing verwijzen. De motivering van de deputatie is dus minstens intern tegenstrijdig.

...

De verwerende partij repliceert:

“...

Het is echter duidelijk dat de deputatie de artikelen 42 Gemeentedecreet en artikel 4.2.25. VCRO welke een voorgaande positieve beslissing over de wegenis van de gemeenteraad vereist, niet naast zich neer kan leggen.

Evenzeer staat vast dat de deputatie als orgaan van het actief bestuur een bestuurlijke beslissing niet omwille van een vermeende onwettigheid op grond van de in artikel 159 G.W. vervatte exceptie van onwettigheid buiten beschouwing mag laten.

Om bovenstaande redenen alleen al kan niet anders dan te worden vastgesteld dat de deputatie geen onwettig handelen kan worden aangewreven, en het middel aldus ongegrond is.

Ondergeschikt wordt nog opgemerkt dat de beslissing van de gemeenteraad weldegelijk duidelijk motiveert om welke redenen die betrekking hebben op de zaak van de wegen de goedkeuring wordt geweigerd.

Als men de gemeenteraadsbeslissing (stuk 12) naleest is het duidelijk dat hoewel in de overwegingen de bezwaren tegen de verkaveling behandeld worden (hetgeen voor een deel ruimtelijk is, en niet met de wegenis te maken heeft), de uiteindelijke redenering om tot een weigering te komen gebaseerd is op de onduidelijkheid over de vereiste aanpassingen en hun weerslag op de wegenis:

“Overwegende dat, gezien de gevraagde aanpassingen die betrekking hebben op het verkavelingsdossier, het onduidelijk is of de voorziene wegenis het meest aangewezen is om tot een goed verkavelingsconcept te komen;

Overwegende dat er op basis van de geformuleerde opmerkingen best een aangepast voorstel van aanleg en uitrusting wege(n)is aan de gemeenteraad wordt voorgelegd” (eigen onderlijning)

De aanpassingen aan het ontwerp die blijkens de bezwaren noodzakelijk zijn worden net voor de bovenstaande passage vermeld. De eerste 5 opmerkingen zijn van stedenbouwkundige aard. De laatste 3 hebben echter rechtstreeks en onmiskenbaar hun weerslag op de zaak van de wegen en de weguitrusting:

- “...

- de openbare verlichting moet bescheiden en functioneel worden aangebracht; dit zo veel mogelijk op de gevels; de uitwerking van de openbare verlichting gebeurt in overleg met de betrokken stedelijke diensten;

- in het Lima Verstraetehof mogen geen opritten naar garages ed.m. worden voorzien ter hoogte van loten B1 tot en met B6; enkel voetgangers- en fietser kunnen via een toegangspoortje worden toegelaten; de uniformiteit van deze fiets- en voetgangertoegangen moet worden verzekerd; dit wordt in de verkavelingsvoorschriften opgenomen.

- er moeten minstens 2 parkeerplaatsen voor autodelen worden voorzien.”

Verzoekende partij kan niet ernstig ontkennen –verzoekende partij ontkent dit ook geenszins in het verzoekschrift- dat de locatie en uitvoering van straatverlichting, het straat- en voetpad profiel en de uitvoering ervan met of zonder opritten, en de hoeveelheid en inplantingsplaats van parkeerplaatsen op openbaar domein volledig binnen de zaak van de wege(n)is valt, en dus bij uitstek een draagkrachtige reden is voor een gemeenteraadsbeslissing over de wege(n)is.

Op p. 16 van het verzoekschrift verwijst verzoekende partij trouwens zelf naar de door de Raad van State aanvaarde elementen die ‘de zaak der wegen’ aanbelangen:

“...het tracé en de uitrusting, m.n. de keuze van de wegverharding, bestrating, de weguitrusting, nutsleidingen, de aanleg van de trottoirs en wegboorden, de aansluiting op de riolering, enz.”

Bovendien kon de gemeenteraad in casu eigenlijk niet anders dan te weigeren met de vraag een ontwerp dat aan deze opmerkingen voldoet voor te leggen, gelet op de onzekerheid die deze opmerkingen veroorzaakten.

Het is immers niet duidelijk waar de vergunninghouder welke verlichting zou voorzien, welke de gevolgen voor het openbaar domein zijn voor de percelen waar geen opritten mogen worden voorzien (bvb de trottoirboorden), en waar en op welke wijze de bijkomende parkeerplaatsen kunnen worden voorzien.

Mocht de gemeenteraad dit alsnog toegestaan hebben mits het opleggen van deze voorwaarden, dan zou een verzoekende partij in navolging van vaste rechtspraak van uw Raad zeer eenvoudig kunnen aantonen dat deze voorwaarden niet voldoende precies zijn en niet door het enkele toedoen van verzoekende partij kunnen worden verwezenlijkt, zodat zij strijden met de artikel 4.2.19. en 4.2.20 VCRO.

Voor elke normale en redelijke persoon is duidelijk dat deze laatste 3 opmerkingen de gemeenteraad er (noodgedwongen) hebben toe bewogen om de voorgelegde wege(n)is niet goed te keuren.

In die zin motiveert de deputatie dan ook:

...

Geheel terecht wordt aangeduid dat de gemeenteraad inderdaad ten onrechte de goede ruimtelijke ordening bij de beoordeling lijkt te betrekken, maar evengoed dat de weigeringsbeslissing voldoende is gesteund op motieven die exclusief en volledig betrekking hebben op de zaak van de wegen.

...

De verzoekende partij dupliceert:

“ ...

1. In tegenstelling tot wat door de verwerende partij wordt beweerd, stelt de verzoekende partij geenszins dat de deputatie in de bestreden beslissing artikel 42 van het Gemeentedecreet en artikel 4.2.25 van de VCRO naast zich neer diende te leggen. Integendeel, de verzoekende partij erkent in haar inleidend verzoekschrift dat de deputatie in haar vergunningverlening rekening moet houden met voormelde bepalingen. Evenwel meent de verzoekende partij dat de deputatie in haar bestreden beslissing voormelde bepalingen schendt.

De deputatie is enkel gebonden door de beslissing van de gemeenteraad voor de punten waaromtrent de gemeenteraad bevoegdheid heeft om zich uit te spreken. Elementen die door de VCRO expliciet aan de vergunningverlenende bestuursorganen zijn toegewezen, onder meer de toetscriteria voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, zijn onttrokken aan de bevoegdheid van de gemeenteraad.

De gemeenteraad overschrijdt in de betreffende gemeenteraadsbeslissing haar bevoegdheid. Aangezien bevoegdheid van openbare orde is, is de deputatie enkel gebonden door de punten waaromtrent de gemeenteraad bevoegdheid heeft.

...

De gemeenteraad beschikt over een volheid van bevoegdheid ten aanzien van de aangelegenheden van gemeentelijk belang. De principiële algemene bevoegdheid van de gemeenteraad voor zaken van gemeentelijk belang geldt evenwel “onder voorbehoud van de toepassing van andere wettelijke of decretale bepalingen”. De gemeenteraad beschikt over de volheid van bevoegdheid, zijnde alle gemeentelijke bevoegdheden die niet uitdrukkelijk aan een ander orgaan werden toevertrouwd, met name het college van burgemeester en schepenen, de burgemeester, de gemeentesecretaris of de financieel beheerder.

...

2. Hoewel de gemeenteraad in dit dossier principieel gunstig oordeelde over de zogenaamde ‘zaak der wegen’, en hoewel er in dit dossier dus geen nood is om de bevoegdheid van de gemeenteraad over de zogenaamde ‘zaak der wegen’ principieel te betwisten, wenst de verzoekende partij toch de volgende bedenking te maken om één en ander beter te kaderen. Verder (zie nummer 5) zal immers blijken dat het zeer moeilijk, zometeen onmogelijk is om de grens te trekken tussen de (beweerde) bevoegdheid van de gemeenteraad over de zogenaamde ‘zaak der wegen’ enerzijds, en de bevoegdheid van het vergunningverlenende bestuursorgaan voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening bij een vergunningsaanvraag met de aanleg van wegenis.

Nergens in het Gemeentedecreet of in enig ander decreet staat een toegewezen bevoegdheid aan de gemeenteraad over ‘de zaak der wegen’. De bevoegdheid die hierover traditioneel aan de gemeenteraad wordt toegekend stond vroeger wél expliciet in de Stedenbouwwet. Door een serie aan wet- en decreetwijzigingen is die expliciete bevoegdheid uit de wetgeving verdwenen. Traditioneel werd aangenomen dat, ook na het verdwijnen van die expliciete rechtsgrond, de gemeenteraad bevoegd was op basis van de algemene bevoegdheid van de gemeenteraad over zaken van gemeentelijk belang. Die redenering kan niet langer klakkeloos worden overgenomen sinds de vervanging van de Nieuwe Gemeentewet door het Gemeentedecreet in 2005. Die decreetwijziging heeft een fundamentele herziening teweeggebracht in de verhouding

tussen de bevoegdheden van de gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen. De gemeenteraad is in de nieuwe filosofie enkel nog bevoegd voor belangrijke beleidkeuzes, inzonderheid voor het nemen van reglementaire besluiten. De individuele uitwerking van de grote beleidskeuzes is voor het college van burgemeester en schepenen.

Toegepast op de zaak der wegen: het vaststellen van stedenbouwkundige verordeningen, rooilijnplannen en/of verkeersreglementen is voor de gemeenteraad, het verlenen van een stedenbouwkundige of een verkavelingsvergunning met de aanleg van een ontsluitingsweg in een nieuwe verkaving is voor het college. Het college dient desgevallend de beleidskeuzes van de gemeenteraad over tracé, materiaalkeuze, verkeersveiligheid, zoals die vastliggen in de respectieve reglementaire akten, na te leven. Een gemeenteweg die door de overheid zelf wordt aangelegd moet wel eerst naar de gemeenteraad, maar om een totaal andere reden, namelijk omdat de gemeenteraad hierover bevoegdheid heeft voor het vaststellen van de begroting/budget en omdat hierover een overheidsopdracht moet worden uitgeschreven, beide toegewezen bevoegdheden voor de gemeenteraad.

Kortom, in de mate dat een aspect van de wegenis behoort tot één van de toetscriteria van de goede ruimtelijke ordening zoals opgesomd in artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1° VCRO, is die bevoegdheid onttrokken aan de gemeenteraad, maar toegekend aan het vergunningverlenende bestuursorgaan. Dit vloeit voort uit de nieuwe filosofie van het Gemeentedecreet en is letterlijk opgenomen in de aanhef van artikel 42, § 1, eerste lid van het Gemeentedecreet.

De gemeenteraad heeft niet de bevoegdheid om bij de beoordeling van de zaak der wegen motieven van goede ruimtelijke ordening te laten meespelen die betrekking hebben op de verwezenlijking van de verkaveling zelf. In dergelijk geval zou zij zich begeven op het terrein van het schepencollege/de deputatie dat de eigenlijke aanvraag moet behandelen en de vergunning moet verlenen of weigeren.

Het is het schepencollege/de deputatie dat/die de verenigbaarheid van de wegenis met de goede ruimtelijke ordening moet nagaan.

Het is de verzoekende partij werkelijk een raadsel aan de hand van welke criteria de gemeenteraad een beoordeling kan maken van een tracé en een uitrusting van een weg, zonder zich uit te spreken over aspecten van goede ruimtelijke ordening. Er bestaat volgens de verzoekende partij niet zoiets als de beoordeling van een tracé en uitrusting van de weg vanuit 'de invalshoek van de zaak der wegen' enerzijds, en een beoordeling vanuit 'de invalshoek van de goede ruimtelijke ordening' anderzijds. De criteria van de goede ruimtelijke ordening staan opgesomd in artikel 4.3.1, § 2, eerste lid 1° VCRO (met name de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4). (zie in dit verband meer in nummer 5).

3. In de mate dat de gemeenteraad toch nog een zelfstandige bevoegdheid zou hebben over de zaak der wegen, aangelegd door een private ontwikkelaar, moet voor dit specifieke dossier rekening worden gehouden met de volgende vaststelling. Van in het begin had de bevoegdheid van de gemeenteraad over de zaak der wegen een beperkte draagwijdte, en handelde enkel over het tracé van een nieuw aan te leggen gemeenteweg. Aanvankelijk was de bepaling over de zaak der wegen voorzien in artikel 56 van de Wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (hierna Stedenbouwwet). Artikel 56 stond onder de Titel III 'Verkavelingsvergunning'. Het eerste lid regelde de verkavelingsvergunningsplicht, het tweede lid voorzag de zaak der wegen en luidde als volgt:

...

Na de bespreking van het wetsontwerp van voormeld artikel in de bevoegde Senaatscommissie werd beslist dat voor verkavelingen met de aanleg van één of meer nieuwe straten de gemeenteraad eerst een besluit moest nemen over het tracé en de uitrusting van de nieuwe straten. Volgens het commissieverslag was het college van burgemeester en schepenen/ de deputatie enkel voor die punten, namelijk tracé en uitrusting, gebonden door de beslissing van de gemeenteraad. In de parlementaire bespreking was sprake van het tracé en de uitrusting – in tegenstelling tot de wettekst, die zich beperkte tot het tracé. Maar hoedanook, enkel over die zaken was het college traditioneel gebonden door de gemeenteraad. Als de gemeenteraad zich over andere punten uitsprak, was het college (of de deputatie) hierdoor niet gebonden.

In het voorliggende geval moet bij lezing van de gemeenteraadsbeslissing worden vastgesteld dat de gemeenteraad akkoord is met het tracé en de uitrusting van de weg en dat de gemeenteraad deze punten dan ook gunstig beoordeelt, maar de wegenis weigert om redenen van goede ruimtelijke ordening.

De deputatie erkent in de bestreden beslissing dat uit de gemeenteraadsbeslissing blijkt dat de gemeenteraad akkoord is met het tracé en de uitrusting van de weg en deze punten gunstig beoordeelt, maar de wegenis weigert om redenen van goede ruimtelijke ordening. De deputatie erkent dat de gemeenteraad geen bevoegdheid heeft om te oordelen over de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening, maar meent dat zij als deputatie geen bevoegdheid heeft om een nieuwe gemeenteraadsbeslissing te laten nemen en besluit alsnog dat een legaliteitsbelemmering voorligt (stuk 1):

...

Het komt de deputatie toe om de punten waarover de gemeenteraad geen bevoegdheid heeft, maar toch uitspraak heeft over gedaan in haar beoordeling, als overtollige motieven buiten beschouwing te laten en enkel rekening te houden met de punten waarover de gemeenteraad wel bevoegdheid heeft. Bevoegdheid is immers van openbare orde.

In de bestreden beslissing schendt de deputatie dan ook voormelde bepalingen.

4. Voor zover de verwerende partij, in ondergeschikte orde, opwerpt dat de uiteindelijke redenering van de gemeenteraad om wegenis te weigeren gebaseerd is op de onduidelijkheid van de vereiste aanpassingen en hun weerslag op de wegenis en in dit kader verwijst naar drie opmerkingen uit de behandeling van de bezwaren die betrekking zouden hebben op de zaak der wegen, is dit volstrekt onjuist.

De gemeenteraad weigert de goedkeuring van de wegenis omdat het onduidelijk is of de voorziene wegenis – mits de gevraagde aanpassingen die betrekking hebben op het verkavelingsdossier – het meest aangewezen is om tot een verkavelingsconcept te komen. De gemeenteraad meent dat op basis van de geformuleerde opmerkingen door het college omtrent de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening het best is dat eerst de verkaveling wordt aangepast, om dan op basis van dat aangepaste verkavelingsvoorstel een nieuw wegenisdossier aan de gemeenteraad voor te leggen.

Met het wegenisdossier dat is ingediend op basis van de voorliggende verkavelingsaanvraag was volgens de gemeenteraad niets mis, het probleem zat hem in de verkaveling. De gemeenteraad stelde vast dat het college van burgemeester en schepenen de verkavelingsaanvraag strijdig vond met de goede ruimtelijke ordening, en om die reden – en enkel om die reden – meende de gemeenteraad dat het “meest aangewezen was” om een nieuw wegenisdossier in te dienen op basis van een aangepast verkavelingsdossier. De

negatieve beslissing was dus enkel ingegeven op grond van de overwegingen van het college over de goede ruimtelijke ordening.

In de mate de verwerende partij in haar antwoordnota stelt dat de laatste drie opmerkingen uit de behandeling van de bezwaren betrekking hebben op de zaak der wegen en de gemeenteraad bijgevolg om redenen die betrekking hebben op de uitrusting en het tracé van de weg een negatieve beslissing heeft afgeleverd, is dit onjuist.

Vooreerst vormen de overwegingen waarnaar verwezen worden het standpunt van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Eeklo en NIET het standpunt van de gemeenteraad van de gemeente Eeklo. Dit wordt door de verwerende partij ook niet ontkend. Sterker nog, de deputatie erkent dat de gemeenteraad akkoord is met het tracé en de uitrusting van de wegenis en deze punten gunstig beoordeelt, maar zij weigert de aanvraag om reden van goede ruimtelijke ordening. Meer concreet

“In voorliggend geval moet bij nalezing van de gemeenteraadsbeslissing worden vastgesteld dat de gemeenteraad akkoord is met het tracé en de uitrusting van de weg en deze punten dan ook gunstig beoordeelt, maar de wegenis weigert om reden van de goede ruimtelijke ordening.”

Verder hebben de opmerkingen van de gemeenteraad geenszins betrekking op de zaak der wegen. In de gemeenteraadsbeslissing wordt uitdrukkelijk erkend dat de gevraagde aanpassingen betrekking hebben op het verkavelingsdossier en niet op het wegenisdossier. Meer concreet wordt het volgende gesteld (stuk 3):

“Overwegende dat, gezien de gevraagde aanpassingen die betrekking hebben op het verkavelingsdossier, het onduidelijk is of de voorziene wegenis het meest aangewezen is om tot een goed verkavelingsconcept te komen.”

5. De verzoekende partij merkt terloops op dat deze overweging illustreert dat er niet zoiets bestaat als een zelfstandige, afzonderlijke beoordeling van de zogenaamde ‘zaak der wegen’, maar dat het tracé en de uitrusting van een weg intrinsiek deel uitmaakt van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. Die bevoegdheid is integraal en exclusief toegekend aan het college van burgemeester en schepenen, en in beroep aan de deputatie. Een situatie waarin de gemeenteraad vanuit haar vermeende (mysterieuze) bevoegdheid over de zaak der wegen oordeelt dat tracé A en uitrusting B goed zijn, en waarbij het vergunningverlenende bestuursorgaan vanuit haar bevoegdheid over de goede ruimtelijke ordening (o.a. mobiliteit, functionele inpasbaarheid, ruimtegebruik, visueel-vormelijke elementen, enz.) oordeelt dat niet tracé A en uitrusting B goed zijn, maar wel tracé C en uitrusting D, zit in een patstelling.

Zoals gezegd bestaat er niet zoiets als de beoordeling van een tracé en uitrusting van de weg vanuit ‘de invalshoek van de zaak der wegen’ – wat houdt dit precies in? -, en een beoordeling vanuit ‘de invalshoek van de goede ruimtelijke ordening’, waarvan de criteria staan opgesomd in artikel 4.3.1, § 2, eerste lid 1° VCRO (met name de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4).

Vast staat dat de gemeenteraad niet op het domein van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening kan komen. Het is de verzoekende partij werkelijk een raadsel aan de hand van welke criteria de gemeenteraad een beoordeling kan maken van een tracé en een uitrusting van een

weg, zonder zich uit te spreken over mobiliteitsimpact, veiligheid, functionele inpasbaarheid, visueel-vormelijke aspecten, ruimtegebruik, enz.

Dit laatste wordt trouwens mooi geïllustreerd door de voorliggende beslissing van de gemeenteraad, die niet verder komt dan te verwijzen naar een aantal bedenkingen van het college over de goede ruimtelijke ordening, om de zaak der wegen te weigeren.

Dit toont aan dat er een fundamenteel probleem kleeft aan de vermeende bevoegdheid van de gemeenteraad over de zaak der wegen. Een bevoegdheid die volgens de aanvrager niet langer bestaat, behalve in de gevallen dat een weg wordt aangelegd door de gemeente zelf (zie hoger nummer 2).

Los van die fundamentele bedenking moet worden vastgesteld dat in het voorliggende dossier de gemeenteraad zelf heeft gezegd dat de wegenis vanuit de vermeende bevoegdheid voor 'de zaak der wegen' gunstig kon worden beoordeeld, maar dat er mogelijk een probleem van goede ruimtelijke ordening was. Door dit oordeel was de deputatie niet gebonden, zoals blijkt uit het hoger vermelde citaat uit de parlementaire voorbereiding bij de Stedenbouwwet, waarin zeer uitdrukkelijk staat te lezen dat de vergunningverlenende overheid enkel is gebonden door wat de gemeenteraad binnen haar bevoegdheid over de zaak der wegen zegt.

6. Overigens moet worden opgemerkt dat in de motivering van de bestreden beslissing niet verwezen wordt naar de weigering door de gemeenteraad omwille van de opmerkingen die zouden betrekking hebben op de zaak der wegen zoals behandeld door het college, maar dit argument wordt voor het eerst opgeworpen in de antwoordnota. Sterker nog, in de bestreden beslissing wordt uitdrukkelijk gesteld dat de behandeling van de bezwaren door het college in de beslissing van de gemeenteraad niet thuishoort (stuk 1):

"Evenwel kan subsidiair meegegeven worden dat visies over de verkaveling op zich (bvb over toegelaten bouwhoogtes en dergelijke) niet thuis horen in een beoordeling over de gemeenteraad."

In de procedure voor Uw Raad kunnen evident geen (tegenstrijdige) motieven meer aan de bestreden beslissing worden toegevoegd. Met een post factum argumentatie van de verwerende partij in de antwoordnota kan geen rekening worden gehouden. Waar in de bestreden beslissing verwezen wordt naar mobiliteitsaspecten en parkeerplaatsen, wordt verwezen naar volgende passage uit de gemeenteraadsbeslissing (stuk 3):

"Om wildparkeren in de verkaveling te vermijden moet deze verkeerstechnisch aangeduid worden als woonerf. De openbare parkeerplaatsen moeten aangeduid worden met een P-tegel en de verkeersborden F12a en F12b moeten geplaatst worden met een B1bord"

In ons inleidend verzoekschrift merkte de verzoekende partij reeds op dat deze passage uit de bestreden beslissing geen grondslag vormt voor een weigering. Voorgaande aspecten vormen louter voorwaarden om in de vergunning op te leggen. In de administratieve praktijk worden adviezen of beslissingen met dergelijke suggesties of opmerkingen altijd behandeld als 'voorwaardelijk gunstig'.

Meer fundamenteel kan men zich trouwens de vraag stellen of die opmerking überhaupt thuishoort in een gemeenteraadsbeslissing over de zogenaamde 'zaak der wegen', dan wel in een vergunningsbeslissing. Het plaatsen van verkeersborden en het regelen van een parkeerregime behoort tot de reglementaire politiebevoegdheid van de gemeenteraad op basis van het decreet van 16 mei 2008 'betreffende de aanvullende reglementen op het wegverkeer en de plaatsing en de bekostiging van de verkeerstekens'. De aanvullende

verkeersreglementen kunnen onder meer betrekking hebben op het inrichten van een eenrichtingsweg, het instellen van een zone 30-regeling, het regelen van de voorrang op kruispunten, de plaatsing van driekleurige verkeerslichten of van verkeersborden, het instellen van snelheidsbeperkingen of van zones met beperkt parkeren. De bevoegdheid van de gemeenteraad om eventueel een aanvullend verkeersreglement uit te vaardigen, is een autonome politiebevoegdheid, die losstaat van de 'zaak der wegen' in het kader van een vergunningsaanvraag met wegenis aanleg. De gemeenteraad kan desgewenst achteraf nog bijkomende verkeersmaatregelen nemen via zijn bevoegdheid voor het vaststellen van aanvullende verkeersreglementen. Indien de gemeenteraad dit niet doet, zijn de algemeen geldende verkeersregels van toepassing.

Indien het parkeerregime al een aspect is van de beoordeling van een aan te leggen wegenis, dan behoort dit aspect tot de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, inzonderheid het aspect mobiliteit en/of hinder. Door de aspecten mobiliteit en hinder uitdrukkelijk aan de bevoegdheid van het college van burgemeester toe te kennen, in het kader van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening (artikel 4.3.1 VCRO), heeft de VCRO die aspecten onttrokken aan de bevoegdheid van de gemeenteraad, zoals zeer duidelijk is bepaald in artikel 42 van het Gemeentedecreet. In de mate dat de gemeenteraad nog een bevoegdheid zou hebben over de zaak der wegen, dan alvast niet over de aspecten van 'mobiliteit' en 'hinder' die hiermee verband zouden kunnen houden. Dit behoort tot de bevoegdheid van het college (en deputatie).

De taakverdeling tussen de gemeenteraad en de vergunningverlenende overheid is duidelijk: het vergunningverlenende bestuursorgaan moet ervoor zorgen dat er voldoende ruimte wordt voorzien om mobiliteitshinder (o.a. van het parkeren) te voorkomen (cfr. artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1° VCRO: beoordeling van de functionele inpasbaarheid, veiligheid, mobiliteitsimpact, ...), de gemeenteraad kan via haar verordenende politiebevoegdheid op grond van het voormelde decreet van 16 mei 2008 maatregelen nemen om het parkeren verder te reglementeren met verkeersborden. De gemeenteraad kan dit te allen tijde doen, hetzij vooraf, hetzij achteraf.

*Voor een uitgebreidere uiteenzetting wordt verwezen naar het inleidend verzoekschrift.
..."*

De verwerende partij dient geen laatste nota in.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert in essentie aan dat de verwerende partij niet kon steunen op de gemeenteraadsbeslissing van 18 april 2016 om de gevraagde verkavelingsvergunning te weigeren. Ze houdt voor dat uit deze gemeenteraadsbeslissing blijkt dat de gemeenteraad akkoord is met het tracé en de uitrusting van de weg en de goedkeuring enkel weigert om redenen van goede ruimtelijke ordening. De verwerende partij is volgens de verzoekende partij enkel gebonden door wat de gemeenteraad stelt over het tracé en de uitrusting van de wegenis en verwijst daarvoor naar een passus in het verslag bij de parlementaire voorbereiding van het ontwerp van wet tot organisatie van de stedenbouw en ruimtelijke ordening. De verzoekende partij stelt ook nog dat bevoegdheid van openbare orde is en dat het de deputatie toekomt om de punten waarover de gemeenteraad geen bevoegdheid heeft, maar toch uitspraak heeft gedaan, als overtollige motieven buiten beschouwing te laten.

2.

In het middel, zoals uiteengezet in het verzoekschrift, betwist de verzoekende partij niet dat de gemeenteraad bevoegd is om een beslissing te nemen over de zaak van de wegen. Ze stelt wel

dat de bevoegdheid van de gemeenteraad beperkt is tot een beslissing “*omtrent het tracé en de uitrusting*” van de wegenis en dat de gemeenteraad niet de bevoegdheid heeft om te steunen op motieven van goede ruimtelijke ordening die betrekking hebben op de verwezenlijking van de verkavelingsaanvraag zelf.

De verzoekende partij verdedigt de stelling dat uit de overwegingen in de gemeenteraadsbeslissing blijkt dat de gemeenteraad akkoord is met het tracé en de uitrusting van de wegenis en haar goedkeuring enkel weigert om redenen van goede ruimtelijke ordening. De verwerende partij deelt die stelling niet en is van mening dat in de gemeenteraadsbeslissing weliswaar zaken aan bod komen die verband houden met ruimtelijke ordening, maar de weigering ook gebaseerd is op de beoordeling van het tracé.

3.

Artikel 4.2.25 VCRO, zoals het gold ten tijde van de bestreden beslissing, bepaalt het volgende:

“ ...

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

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

...”

Uit die bepaling volgt dat een verkavelingsvergunning met nieuwe wegenis niet kan worden verleend indien geen voorafgaande gunstige beslissing voorligt van de gemeenteraad inzake de wegenis.

4.

Zoals reeds vastgesteld in de feiten uiteenzetting draagt de gemeenteraadsbeslissing van 18 april 2016 het opschrift “*Weigering aanleg en uitrusting van de wegenis in de verkavelingsaanvraag. Verkaveling V533/1 – Molenstraat/J. Geirnaertstraat/L. Verstraetehof – nv PDF CONSTRUCT*”.

Het beschikkend gedeelte van de beslissing luidt als volgt:

“Het wegenistracé, zoals voorzien op de ingediende verkavelingsplannen opgemaakt door studie bureau nv Topokor en bestaande uit plan nr. 6 Grondplan bestaande toestand (omgevingsplan / situatieplan / kadastraal plan), plan nr. 7 Grondplan bestaande toestand / situatieplan / kadastraal plan, plan nr. 8 Verkavelingsplan / situatieplan / Kadastraal plan, plan nr. 9 Plan openbaar domein en brandwegen / situatieplan / kadastraal plan, plan nr. 10 Wegenis-, omgevings- en groenplan / situatieplan / kadastraal plan, plan nr. 11 Rioleringsplan, plan nr. 12 Type dwarsprofielen, plan nr. 13 Lengteprofielen, beplantingsplan en het technisch dossier bestaande uit een bestek en een raming, teneinde het uitvoeren van de wegenis- en infrastructuurwerken binnen de verkavelingsaanvraag V533/1 op de percelen kadastraal gekend als sectie E, nrs. 1538L, 1540P, 1540R, 1541B2, 1541/02/D2, 1541/02/E2, 1541H2, 1541/02/N2, 1541/02S2, 1547K, 1550B5, 1550N4, 1550P4 en deel van 1550A5, 1545X, 1543E, 1541/02/T2, te weigeren.”

In het motiverend gedeelte van de gemeenteraadsbeslissing wordt, samengevat, vastgesteld dat het betrokken verkavelingsproject wegen- en rioleringswerken omvat, dat de zones worden aangeduid die later kosteloos zullen worden overgedragen naar het openbaar domein, dat het project qua ontsluiting wordt opgedeeld in drie zones, dat het centrale deel zoveel mogelijk verkeersvrij gehouden wordt en dat het wegenisontwerp voldoet aan het typebestek 250. Vervolgens worden de bezwaren opgesomd die zijn ingediend tijdens het openbaar onderzoek, waarna het standpunt van het college van burgemeester en schepenen wordt weergegeven en diens motieven om een deel van de bezwaren te weerhouden. Het motiverend gedeelte van de gemeenteraadsbeslissing wordt afgesloten met de volgende overwegingen:

“
...

Overwegende dat de aanleg van de wegenis voor autoverkeer binnen de verkaveling voorzien wordt in waterpasserende betonstraatstenen. Er wordt echter in de as van de straat toch gewerkt met een verlaagde straatgoot die afwatert in straatkolken die op hun beurt afgevoerd worden naar het ondergrondse infiltratiebekken. In het hydraulisch en technisch advies van de Watergroep wordt gesteld dat er geen straatkolken mogen voorzien worden aangezien er in de aanvraag verondersteld wordt dat de wegenis volledig ter plaatse infiltreert. Bijgevolg wordt voorgesteld om de wegenis in dakprofiel aan te leggen zodat de overtollige water in de bermen kan infiltreren. Aangezien de wegenis echter niet overal grenst aan onverharde bermen en het uitvoeren van dergelijke wegenis in dakprofiel in andere projecten reeds voor problemen zorgde bij plotse hevige regenval waarbij niet alles de tijd krijgt om ter plaatse te infiltreren, wordt deze voorwaarde van de Watergroep niet overgenomen. Uit de berekening van de inhoud en de infiltrerende oppervlakte van het ondergrondse infiltratiebekken, blijkt dat er een inhoud en een infiltratieoppervlakte voorzien wordt van respectievelijk 110.350l en 176 m², terwijl er voor de compensatie van het aantal voorziene loten wettelijk slechts respectievelijk 40.000l en 64 m² vereist is. Dit conform de bepalingen van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratie-voorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater. In geval de wegenisverharding zou mee gerekend worden als zijne niet-waterdoorlatend, zou er een bijkomende inhoud van het infiltratiebekken van ongeveer 28.000l nodig zijn en een bijkomende oppervlakte van 44,72 m². Gezien de grote overcapaciteit van de voorziene inhoud en oppervlakte van het ondergrondse infiltratiebekken zijn deze bijkomende aantallen geen probleem;

Om wildparkeren in de verkaveling te vermijden moet deze verkeerstechnisch aangeduid worden als woonerf. De openbare parkeerplaatsen moeten aangeduid worden met een P-tegel en de verkeersborden F12a en F12b moeten geplaatst worden met een B1 bord;

Overwegende dat, gezien de gevraagde aanpassingen die betrekking hebben op het verkavelingsdossier, het onduidelijk is of de voorziene wegenis het meest aangewezen is om tot een goed verkavelingsconcept te komen;

Overwegende dat er op basis van de geformuleerde opmerkingen het best een aangepast voorstel van aanleg en uitrusting wegenis aan de gemeenteraad wordt voorgelegd.

”
...

5.

Nog daargelaten de vraag of de verzoekende partij dan wel de verwerende partij kan/dient gevolgd te worden in hun lezing/interpretatie van de motieven van de gemeenteraadsbeslissing, kan het geen twijfel lijden dat de gemeenteraad in haar zitting van 18 april 2016 heeft besloten om haar goedkeuring te weigeren aan de wegenis – tracé en uitrusting – van de aangevraagde verkaveling.

Of de gemeenteraad op deugdelijke wijze heeft besloten om haar goedkeuring te weigeren, betreft een vraag naar de wettigheid van de beslissing van de gemeenteraad en is te onderscheiden van de vraag welke beslissing de gemeenteraad heeft genomen, een goedkeuringsbeslissing dan wel een weigeringsbeslissing.

Zelfs indien de stelling van de verzoekende partij zou kunnen gevolgd worden, met name dat uit de motieven van de beslissing zou blijken dat de gemeenteraad akkoord is met het tracé en de uitrusting van de wegenis, dan nog zou daar enkel uit afgeleid kunnen worden dat de gemeenteraadsbeslissing tegenstrijdige motieven/beschikkingen bevat, doch niet dat de gemeenteraad een goedkeuringsbeslissing heeft genomen. Met andere woorden houdt de stelling van de verzoekende partij verband met de wettigheid van de gemeenteraadsbeslissing.

De beoordeling van de wettigheid van de gemeenteraadsbeslissing is een bevoegdheid die buiten de bevoegdheid valt van de vergunningverlenende overheden. Zoals de verwerende partij zelf stelt zijn de vergunningverlenende overheden niet bevoegd om op grond van artikel 159 van de grondwet de wettigheid te toetsen van een beslissing van de gemeenteraad, laat staan dat de verwerende partij bevoegd zou zijn om bepaalde motieven van een weigeringsbeslissing buiten beschouwing te laten om vervolgens de weigeringsbeslissing te beschouwen als een goedkeuringsbeslissing.

Het gegeven dat de bevoegdheid van de gemeenteraad een zaak van openbare orde is, doet geen afbreuk aan de voorgaande conclusie. Overigens is de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheden dat evenzeer.

Evenmin kan de verwijzing door de verzoekende partij naar de parlementaire voorbereiding van de stedenbouwwet leiden tot een andere conclusie. De passus die de verzoekende partij bedoelt is de volgende:

“ ...

Artikel 56

Dit artikel stelt de verkavelingsvergunning verplicht.

Het Schepencollege is zowel bevoegd voor de verkavelingsvergunning als voor de bouwvergunning. Houdt de verkaveling evenwel de aanleg van een of meer nieuwe straten in, dan moet de gemeenteraad te voren een besluit betreffende het tracé van de straten en de uitrusting ervan hebben genomen; dit is de toepassing van een beginsel van onze gemeenteweg, en er is geen reden om daarvan af te wijken.

Bij het afgeven van de vergunning zal het schepencollege alleen voor die punten gebonden zijn door de beslissing van de gemeenteraad.

Uw Commissies hebben bij meerderheid beslist dat de besluiten van de gemeenteraad noch aan het advies van de bestendige deputatie, noch aan de goedkeuring van de Koning dienen te worden voorgelegd: anders zou er een dubbele voogdij zijn, nl. de voogdij ingevolge de gemeentewet en de voogdij ingevolge deze wet, wat onnodig is.

...”

De passus bevestigt enkel de verdeling van de bevoegdheid tussen, enerzijds, het college van burgemeester en schepenen, dat bevoegd is voor de verkavelingsvergunning, en, anderzijds, de gemeenteraad, die bevoegd is om, voorafgaandelijk aan de vergunning, een beslissing ten nemen over het tracé en de uitrusting van de wegenis. De passus bevestigt bovendien dat het college van burgemeester en schepenen “gebonden” is door de gemeenteraadsbeslissing “voor die punten”, waarmee duidelijk het tracé en de uitrusting van de wegenis wordt bedoeld. De beslissing van de

gemeenteraad “voor het tracé en de uitrusting van de wegenis” in onderliggende zaak is precies een weigeringsbeslissing, zoals hiervoor reeds is vastgesteld.

6.

De conclusie van het voorgaande is dat het standpunt van de verzoekende partij, dat de verwerende partij, na het buiten beschouwing laten van bepaalde overwegingen in de gemeenteraadsbeslissing, had moeten besluiten dat er goedkeuring van de wegenis voorlag, niet kan gevolgd worden.

7.

Het betoog dat de verzoekende partij voert in de wederantwoordnota “*dat er een fundamenteel probleem kleeft aan de vermeende bevoegdheid van de gemeenteraad over de zaak der wegen*”, betreft geen dupliek die betrekking heeft op het middel zoals het is aangevoerd in het verzoekschrift. Het betoog/pleidooi wordt door de verzoekende partij overigens zelf omschreven als een “*bedenking ... om één en ander beter te kaderen*”.

Het betoog kan in elk geval niet beschouwd worden als een ontvankelijk middel dat deel kan uitmaken van het debat in onderliggende zaak.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 4.3.1, §1 en §2 VCRO, van artikel 4.2.25, eerste lid VCRO, van de artikelen 41 en 162, tweede lid, 2° van de grondwet, van de bevoegdheidsregels uit het gemeentedecreet, met name de artikelen 2 en 42, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van artikel 4.7.23 VCRO en van de beginselen van behoorlijk bestuur inzonderheid het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij bekritiseert in dit middel de overwegingen in de bestreden beslissing onder de titel “De watertoets”.

Beoordeling door de Raad

Uit de overwegingen in de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij, naast de vaststelling dat de ongunstige gemeenteraadsbeslissing een legaliteitsbelemmering vormt om een verkavelingsvergunning te verlenen, tevens oordeelt dat het aangevraagde de watertoets niet doorstaat.

Bij de bespreking van het eerste middel is gebleken dat de aanvraag diende geweigerd te worden ingevolge de ongunstige beslissing van de gemeenteraad inzake de wegenis. Dit motief volstaat om het bestreden besluit te dragen.

Het tweede middel oefent kritiek uit op een bijkomend, overtollig motief van het bestreden besluit. Het eventueel gegrond bevinden van dit middel kan niet leiden tot de nietigverklaring van het bestreden besluit.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 8 mei 2018 door de vierde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Chana GIELEN

Nathalie DE CLERCQ