

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 28 augustus 2018 met nummer RvVb/A/1718/1234
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0338/A

Verzoekende partij	de LEIDEND AMBTENAAR van het agentschap WEGEN EN VERKEER , met kantoor te 1000 Brussel, Koning Albert II laan 20 bus 4
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT
Tussenkomenende partij	de heer Has YAGAN vertegenwoordigd door advocaat Geoffrey LEBBE, met woonplaatskeuze op het kantoor te 1060 Brussel, Jourdanstraat 31

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 17 januari 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 1 december 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkomenende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kraainem van 27 juli 2016 verworpen.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomenende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor het bouwen van een villa, het kappen van bomen en het afwijken met betrekking tot de materialen voor muur en dak op een perceel gelegen te 1950 Kraainem, Bosdallaan 53, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie C, perceelnummer 72A11.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 26 april 2017 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomenende partij met een beschikking van 17 juli 2017 toe in de debatten.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomenende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in. De tussenkomenende partij dient een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 15 mei 2018.

Mevrouw Isabelle FRANCK voert het woord voor de verzoekende partij. Advocaat Marine KERVYN loco advocaat Geoffroy LEBBE voert het woord voor de tussenkomende partij. De verwerende partij verschijnt schriftelijk.

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.

De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

III. FEITEN

De tussenkomende partij dient op 22 maart 2016 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kraainem een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het bouwen van een villa + het kappen van bomen + afwijking materialen muren en dak” op het perceel gelegen te 1950 Kraainem, Bosdallaan 53.

De tussenkomende partij koopt bij notariële akte van 1 december 2014 (onder meer) dit perceel aan. Deze bouwplaats ligt in tweede bouworde en grenst achteraan aan de Ring rond Brussel.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Halle-Vilvoorde-Asse’, vastgesteld met koninklijk besluit van 7 maart 1977, in woonparkgebied.

Het perceel ligt ook binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening Vlaams Strategisch Gebied rond Brussel en aansluitende open ruimtegebieden’ (hierna: GRUP VSGB), definitief vastgesteld op 16 oktober 2011.

Het perceel ligt als lot 6 ook binnen de omschrijving van een vergunde verkaveling ‘152/FL/14 van 29 augustus 1963. Of deze verkaveling al dan niet vervallen is, wordt betwist.

Tijdens het eerste openbaar onderzoek, georganiseerd in eerste administratieve aanleg van 29 april 2016 tot en met 28 mei 2016, worden geen bezwaarschriften ingediend. Tijdens het tweede openbaar onderzoek, georganiseerd in administratief beroep van 7 oktober 2016 tot en met 5 november 2016, worden vier bezwaarschriften ingediend.

Het agentschap Natuur en Bos adviseert op 17 mei 2016 en 2 juni 2016 voorwaardelijk gunstig, met als bijlage het aangepast en goedgekeurd boscompensatieformulier.

De Vlaamse Milieumaatschappij adviseert op 3 juni 2016 voorwaardelijk gunstig.

De verzoekende partij adviseert op 19 juli 2016, net zoals eerder op 25 mei 2016, ongunstig:

“ ...

- *KB mbt vrije stroken A-wegen v. 4/6/1958*
- *De bouwplaats ligt binnen de bouwvrije 30m zone, maar buiten de 10m zone waar een absoluut bouwverbod heerst.*
- *Het betreft de nieuwbouw van een villa. De woning zal op minimaal 16,5 meter van de grens van de autosnelweg zijnde kruin van de talud liggen.*
- *Nieuwbouwwoningen moeten in hun geheel achter de vrije strook gepland worden.*

Om deze redenen adviseert het Agentschap Wegen en Verkeer **ONGUNSTIG** betreffende voorliggende aanvraag.

Mag ik er uw aandacht op vestigen dat dit advies bindend is aangezien de aanvraag in strijd is met een direct werkende norm, zijnde het K.B. van 4 juni 1958 betreffende de vrije stroken langs autosnelwegen (RvVb A/2014/0036, 16 januari 2014). Voor de toepassing van het eerste lid van art. 4.3.3. VCRO wordt onder "direct werkende normen" verstaan: supranationale, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is.

...

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 19 juli 2016 ongunstig:

“ ...

* *Beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en de aanvraag*

* - *De bestaande toestand*

> *De aanvraag situeert zich in het Zuiden van de gemeente gelegen langsheen de Bosdallaan 53. Het betreft een achterin gelegen perceel dat deel uitmaakt van een goedgekeurde niet vervallen verkaveling. Het perceel grenst aan de oostzijde aan de Ring om Brussel. Het perceel is bebost. De omgeving wordt er verder gekenmerkt door ruime percelen waarop in hoofdzaak alleenstaande woningen staan.*

* - *De aanvraag*

> *De aanvraag beoogt het bouwen van een woning. De eengezinswoning wordt binnen de toegelaten bouwzone ingeplant. De woning heeft twee bouw- en woonlagen en een zadeldak.*

> *De materiaalkeuze voor de gevels en het dak is een combinatie van beton en hout. Buitenschrijnwerk in metaal.*

* - *De beleidsmatig gewenste ontwikkelingen*

> *De aanvraag is in overeenstemming met de gewenste ontwikkelingen in de omgeving.*

* *Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening*

* *Deze beoordeling - als uitvoering van artikel 1.1.4. van de codex gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en met oog voor ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen - houdt rekening met de volgende criteria als uitvoering van artikel 4.3.1. van de VCRO:*

* *1. Afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften*

> *De aanvraag wijkt af van de stedenbouwkundige voorschriften wat betreft het uiterlijk van de bouwwerken.*

> *Op basis van artikel 4.4.1. van het VCRO kan het college van burgemeester en schepenen autonoom een met reden omkleed voorstel goedkeuren met toepassing van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 en latere wijzigingen, inzonderheid artikel 2 §2 op voorwaarde dat die afwijking enkel betrekking heeft op de gebruikte materialen of de dakvorm en niet leidt tot een verhoging van de bewoonbare oppervlakte.*

> *Met toepassing van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 en latere wijzigingen, inzonderheid artikel 3 §3, 8°, werd een openbaar onderzoek georganiseerd dat plaats had van 29 april tot en met 22 mei 2016. Er werden geen bezwaarschriften ingediend.*

- > De aangevraagde afwijking beperkt zich tot het uiterlijk van het bouwwerk, men gebruikt beton als dakbedekking, het blijft een hellend dak en wat geen aanleiding geeft tot een oneigenlijke wijziging van de verkavelingsvergunning.
 - > De woning is een eengezinswoning en wijkt niet af van het voorschrift.
 - > De afwijking is stedenbouwkundig/ruimtelijk niet strijdig met de goede plaatselijke ordening.
 - > De afwijking leidt niet tot abnormale burenhinder, tot een schending van de privacy en tot een verstoring van het straatbeeld.
 - > De voorgestelde afwijking wat betreft het uiterlijk van het gebouw is te verantwoorden.
- * 2. De stedenbouwkundige aanvraag
- > De aanvraag is functionele inpasbaar in de omgeving.
 - > De architectuur is modern en eigentijds. In de voor- en linker zijgevel wordt gebruik gemaakt van accenten in geperforeerd architectonisch beton. De achtergevel is volledig uitgewerkt in glas voor maximale lichtinval. De opengesneden voor- en zijgevel waarachter een binnentuin wordt aangelegd met de combinatie beton/hout, zorgen dat de woning een unieke, gedurfde vormgeving heeft die echter de beeldkwaliteit van de omgeving niet verstoort.
 - > De woning is een weerspiegeling van moderne, hedendaagse architectuur maar niet strijdig met de goede plaatselijke ordening.
 - > Het achterlot is bereikbaar via een privéweg die uitgaat op de Bosdallaan. De aanvraag heeft geen impact op de mobiliteit.
 - > De schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid zijn in overeenstemming met de voorschriften van de verkaveling.
 - > Er zijn geen cultuurhistorische aspecten die wegen op de beoordeling.
 - > Het perceel is bebost. Het agentschap Natuur en Bos heeft een voorwaardelijk gunstig advies geformuleerd. Voor het kappen van de bomen noodzakelijk voor de inplanting van de woning werd een boscompensatievoorstel goedgekeurd. De voorwaarden opgenomen in hun advies maken onverminderd deel uit van de aanvraag en worden als voorwaarde opgelegd.
 - > Het perceel grenst aan de achterzijde aan de Ring om Brussel. Het agentschap Wegen en Verkeer heeft een ongunstig advies uitgebracht. Zij beroept zich op het KB van 4 juni 1958 betreffende de vrije stroken langs autowegen en stipt aan dat hun advies bindend is met verwijzing naar een uitspraak van de Raad voor Vergunningenbetwisting met referte A/2014/0036.
- > Algemene conclusie
- > Uit bovenstaande motivering blijkt dat het ingediend project omwille van het bindend ongunstig advies van het agentschap Wegen en Verkeer, niet in overeenstemming is de wettelijke bepalingen, alsook de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.
- ...

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 27 juli 2016 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij, zich aansluitend bij het voormeld ongunstig advies.

Tegen deze beslissing tekent de tussenkomende partij op 1 september 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 18 november 2016 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

Na de hoorzitting van 29 november 2016 verklaart de verwerende partij het beroep op 1 december 2016 ontvankelijk en verleent een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden. De verwerende partij beslist:

“ ...

5.2 Beschrijving van de plaats

Het goed is gelegen langs de Bosdallaan in het zuidelijke deel van de gemeente Kraainem en op 1km ten noorden van het vierarmenkruispunt. Het perceel bevindt zich in een uitgestrekt woonpark ten noorden van de Tervurenlaan over de gemeentegrenzen heen van Kraainem, Wezembeek-Oppeem en Tervuren. De omgeving bestaat hoofdzakelijk uit vrijstaande woningen en villa's op ruime percelen.

Het betreft een perceel van 12a47ca in tweede orde dat wordt ontsloten via een toegang vanaf de Bosdallaan. De toegangsweg bevindt zich tussen twee bebouwde percelen en is 4.00m breed en 47.50m diep. Het eigenlijke perceel is 30.00m breed en gemiddeld 35.10m diep. Tussen de straat en de achterzijde van het perceel is er een niveauverschil van 4.30m. Ter hoogte van de achterste perceelsgrens is er een steiler talud naar boven, voor het reliëf opnieuw steil daalt naar het peil van de autoweg. Het perceel is onbebouwd en bebost.

Aan weersijden van de oprit bevinden zich twee percelen die bebouwd zijn met een vrijstaande woning. Het eigenlijke perceel grenst aan twee achterliggende percelen die ook nog onbebouwd zijn. Achteraan bevindt zich de Ring rond Brussel, die lager ligt ten opzichte van het betrokken perceel.

5.3 Beschrijving van de aanvraag

De aanvraag omvat het kappen van de bomen en het bouwen van een vrijstaande eengezinswoning bestaande uit twee bouwlagen en een hellend dak, op het achterliggende perceel. De woning is ingeplant op minstens 5.00m van de voorste perceelsgrens, op 5.00m van de zijdelingse perceelsgrenzen en op minstens 16.70m en op maximum 19.00m van de achterste perceelsgrens.

De woning heeft op de twee verdiepingen een L-vormig grondplan en is maximaal 11.05m diep en 19.80m breed. Rechts vooraan is er een uitsparing van 12.00m breed en 5.70m diep. Qua uitzicht en vormgeving betreft het een balkvormig volume dat is afgewerkt met twee hellende dakvlakken met de nok evenwijdig aan de voor- en achtergevel, waarvan aan de voorkant aan de rechterzijde een gedeelte is weggesneden. De kroonlijst en de nok hebben een hoogte van respectievelijk 6.00m en 10.53m ten opzichte van het maaiveld. Als materialen is er gekozen voor een combinatie van beton en hout, zowel voor de gevels als voor de dakvlakken.

Op de benedenverdieping zijn er een inkomhal met toilet en vestiaire, een zwembad, een garage, een keuken, een berging en een grote leefruimte. Op de verdieping zijn vier slaapkamers, een dressing, drie badkamers en een zithoek voorzien. Rechts vooraan bevindt zich de buitenruimte, die wordt opgevat als een soort binnentuin in de uitsparing van het balkvormige volume. De tuin wordt afgebakend door een houten afsluiting, in het verlengde van de gevels. Enkele buitentrappen en een passerelle maken dat de slaapkamers ook langs buitenaf toegankelijk zijn.

De oprit en de toegang naar de garage, de achterdeur en de voordeur worden verhard in waterdoorlatende klinkers. De rest van het terrein wordt beplant en ingericht als tuin.

...

5.6 Beoordeling

a) Hoofdstuk III, afdeling I, artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het algemeen waterbeleid (Belgisch Staatsblad 14 november 2003) legt bepaalde verplichtingen op, die de watertoets worden genoemd. Deze watertoets houdt in dat de eventuele schadelijke effecten van het innemen van ruimte ten koste van de watersystemen worden ingeschat. Enkel de oprit naar het betrokken perceel is gelegen binnen een

mogelijke overstromingsgevoelige zone. Het eigenlijke bouwperceel is dit niet. Er dringen zich in het kader van de watertoets geen maatregelen op inzake overstromingsvrij bouwen of beperkingen inzake de inname van komberging.

Gezien de aanvraag een uitbreiding van de bebouwde en verharde oppervlakte inhoudt zal er een vermindering van de infiltratiecapaciteit van de bodem plaatsvinden. In deze omstandigheden dient overgegaan te worden tot afkoppeling van het hemelwater, overeenkomstig de geldende stedenbouwkundige verordeningen. Zoals ook de Vlaamse Milieumaatschappij in het advies opmerkt, werd er enkel een hemelwaterput met een inhoud van 9000l aangelegd. De overloop sluit aan op de straatriolering en niet op een infiltratievoorziening zoals de verordening bepaalt. Ook wordt er vermeld dat het wenselijk is om het hemelwater optimaler te hergebruiken. Er wordt aangeraden om het hemelwater, buiten de toiletten, ook te hergebruiken voor kuiswater en een buitenkraan (en eventueel een wasmachine).

Met betrekking tot de verharde oppervlakten wordt gesteld dat het hemelwater op natuurlijke wijze doorheen die verharding op eigen terrein in de bodem zal infiltreren. Hiermee is er in principe voldaan aan de provinciale stedenbouwkundige verordening met betrekking tot verhardingen. De oprit ligt echter in helling. Wanneer het hemelwater niet snel genoeg doorheen de verharding kan infiltreren, dient er via een alternatieve oplossing (bijvoorbeeld een afwateringsgootje) voor gezorgd te worden dat het hemelwater niet afloopt naar de aanpalende percelen.

Aan een eventuele vergunning zullen dus de nodige voorwaarden verbonden moeten worden. Gelet hierop kan er in alle redelijkheid verwacht worden dat er geen schadelijk effect wordt veroorzaakt in de plaatselijke waterhuishouding, noch dat dit mag verwacht worden ten aanzien van het eigendom in aanvraag.

b) Het goed is gelegen binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening Vlaams Strategisch gebied rond Brussel en aansluitende open ruimtegebieden', definitief vastgesteld door de Vlaamse regering op 16 december 2011 maar er zijn geen specifieke voorschriften voorhanden waardoor de gewestplanbestemming van toepassing blijft. Volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse is het goed gelegen in een woonparkgebied. Artikelen 5 en 6 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen zijn van kracht. Het bouwen van een woning is niet in strijd met de planologische bestemmingsvoorschriften van het woonparkgebied.

Het goed vormt lot 3 van de niet vervallen verkaveling 152/FL/14, goedgekeurd door het college van burgemeester en schepenen op 29 augustus 1963 en bestaande uit zeven kavels. De verkavelingsvoorschriften van bijlage II vermelden het volgende:

- 1) Bestemming:
Afzonderlijke villa's met residentieel en familiaal karakter.*
- 2) Inplanting van de gebouwen:
B. Voor de loten 5 tot 7 (met minimum 30m breedte):
a) afstand van lotengrenzen: minimum 5.00m;
b) bouwoppervlakte per lot: maximum 200m².*
- 3) Gabariten van de gebouwen:
a) hoogte tussen normaal grondpeil en kroonlijst: maximum 6.00m;
b) daken: zie bijlage Ib;
c) helling voor garagesingangen in de achteruitbouwzone: maximum 10%.*

In bijlage Ib staat nog volgende relevante informatie:

- IV. Esthetiek van de gebouwen:*

De gevels, de buitenkanten en de bedekkingen van een constructie of van een groep constructies zullen volgens eenzelfde architecturale stijl worden opgericht, gebouwd met dezelfde materialen en moeten in harmonie zijn met de omgeving.

b) De materialen voor de buitenbekleding zullen eventueel zijn: ruwe bakstenen, hardsteen, breukstenen, met uitsluiting van gelijk welk materiaal dat zou schaden aan het eenvormig aspect van de constructies of het algemeen karakter van de omgeving. Alleenstaande constructies mogen in heldere tonen geschilderd worden;

c) Behoudens bijzondere aanduidingen op de plannen van de verkaveling en eventueel in de voorschriften van de gebeurlijke bijlage II, worden de daken belegd met pannen, natuurleien of kunstleien van hetzelfde formaat en dezelfde kleur als de eerste, of met stro voor alleenstaande villa's op een voldoende afstand gelegen van de overige constructies; de daken moeten minstens twee schuine vlakken hebben waarvan de helling ligt tussen 25 en 50°.

Het betreft een kwalitatief project waarbij er optimaal werd rekening gehouden met de beperkingen van de plaats, zoals de nabijheid van de drukke Brusselse Ring. Ook is de aanvraag grotendeels in overeenstemming met de verkavelingsvoorschriften. Het grondplan van de eengezinswoning overschrijdt de grenzen van de bouwzone die staat aangeduid op het verkavelingsplan niet. De bouwzone bedraagt minder dan 200m². De afstanden tot de perceelsgrenzen worden gerespecteerd. Het betreft een balkvormige volume met een hellend dak met een nok die evenwijdig loopt aan de langsgevels. Het dak bestaat uit 2 hellende dakvlakken. De kroonlijsthoogte bedraagt 6.00m ten opzichte van het maaiveld. Aan de voorzijde ontbreekt een gedeelte van het hellend dakvlak. Volgens de bezwaarindieners is de kroonlijst op deze plaats te hoog. De nokhoogte wordt echter verward met de kroonlijsthoogte. Een kroonlijst is de plaats waar een verticaal gevelvlak overgaat in een hellend dakvlak of een plat dak. De woning voldoet dus ook inzake de hoogte aan de voorschriften.

Voor de gevel- en dakmaterialen is er gekozen voor een combinatie van hout en beton, iets wat niet toegelaten is volgens de voorschriften. Overeenkomstig artikel 4.4.1. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kunnen er in een vergunning beperkte afwijkingen worden toegestaan op stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften met betrekking tot perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen. Deze afwijkingen kunnen op initiatief van de vergunningverlenende overheid worden toegestaan, indien er een openbaar onderzoek heeft plaatsgevonden. De aanvaardbaarheid van deze afwijkingen hangt samen met de ruimtelijke beoordeling van het project. De afwijking is dus vergunbaar indien de ruimtelijke context het toelaat.

De verkaveling dateert van 1963, toen er een beperktere keuze was in materialen. Beton en hout betreffen hedendaagse en hoogwaardige materialen die het bijzondere ontwerp en de sterke vormgeving van de woning ten goede komen. Ook wordt de goede ruimtelijke ordening niet in het gedrang gebracht. Alhoewel de meeste woningen werden opgericht met gevelstenen, dakpannen en leien is er ook toch wel sprake van een zekere heterogeniteit omwille van het kleurgebruik en de bouwstijl. Er kan dus een afwijking gegeven worden op het betrokken voorschrift.

c) Natuurlijk brengt de oprichting van de woning een gewijzigde situatie met zich mee en zal het uitzicht dat de bewoners van de woningen op de voorliggende percelen momenteel hebben wijzigen. Het perceel is echter gelegen in een woonparkgebied en binnen een verkaveling die de ordening jaren geleden heeft vastgelegd. Belangrijk is het feit dat de woning geen onaanvaardbare hinder veroorzaakt en dat het gebruiksgenot van de aanpalende percelen niet onaanvaardbaar wordt aangetast. De woning houdt 5.00m afstand tot de voorste en de zijdelingse perceelsgrenzen. Weliswaar is dit minder dan de

gangbare norm die vandaag de dag wordt aangehouden voor achterliggende loten maar de inplanting voldoet aan de verkavelingsvoorschriften. Tijdens het openbaar onderzoek werd er een opmerking gemaakt over het terras aan de voorzijde, ter hoogte van de eerste verdieping. Dit zou aanleiding geven tot hinderlijke inkijk. Hier kan over opgemerkt worden dat de woning en ook de buitenruimtes volledig binnen de toegelaten bouwzone worden opgericht.

Ook het bezwaar omtrent de oprit kan niet weerhouden worden. De breedte van de toegangsweg werd vastgelegd ten tijde van de verkaveling. Wel is het zo dat geen andere ophogingen en/of afgravingen dan diegene die momenteel worden aangevraagd worden vergund. Het spreekt voor zich dat wanneer afsluitingen van de burenschade zijn of worden door de aanvrager, deze op zijn kosten moet hersteld worden.

d) De gemeente heeft ook vastgesteld dat de aanvraag voor het grootste gedeelte in overeenstemming is met de verkavelingsvoorschriften en dat de gevraagde afwijking kan worden toegestaan. De aanvraag werd in eerste aanleg geweigerd op basis van de ongunstig advies van het Agentschap Wegen en Verkeer. De adviezen zijn ongunstig omdat het KB van 4 juni 1958 inzake de vrije stroken langs autosnelwegen zou geschonden worden. Het probleem is dat de bouwvrije strook van 30m die het agentschap hanteert niet overeenkomt met de strook non-aedificandi van 30m die ten tijde van de verkaveling werd bepaald. Vermoedelijk werd de ring na de verkaveling aangelegd. In dit specifieke geval kan er niet akkoord gegaan worden met het ongunstige advies. De verkaveling werd vergund in 1963. Via de verkaveling is er voor de toenmalige aanvragers een verworven recht ontstaan. Ze hebben de zekerheid gekregen dat er op de percelen gebouwd kan worden, mits ze zich houden aan de voorwaarden en het verkavelingsplan. Eén van die randvoorwaarden is dat er een vrije strook van 30m dient te zijn, zoals op het plan is aangeduid. Hiermee hebben de huidige aanvragers rekening gehouden. Wanneer de bouwvrije strook van het agentschap gehanteerd zou worden, zou dit betekenen dat de kavel onbebouwbaar is, terwijl er jaren geleden reeds een ordening vastgelegd werd die sindsdien steeds gekend was.

e) In toepassing op artikel 4.3.1. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (beoordelingsgronden) kunnen geen opmerkingen gemaakt worden inzake gezondheid en veiligheid in het algemeen. Het bodemreliëf wordt aangepast ter hoogte van de oprit, de bouwzone en een gedeelte achter de bouwzone, wat aanvaardbaar is. Wanneer er omwille van de afgravingen aan de oprit niveauverschillen ontstaan ten opzichte van de aanpalende percelen, dienen deze te worden opgevangen door keerelementen. Er zijn geen cultuurhistorische aspecten die wegen op de beoordeling. De schaal van het project, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid zijn in overeenstemming met deze van de omgeving. De aanvraag heeft slechts een verwaarloosbare impact op de mobiliteit.

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

- de aanvraag is inzake de bestemming, de inplanting, de dakvorm en de bouwhoogte in overeenstemming met de verkavelingsvoorschriften;*
- inzake de materialen wordt er op het betrokken verkavelingsvoorschrift een afwijking gevraagd; deze kan worden toegestaan op basis van artikel 4.4.1. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening omdat er een openbaar onderzoek heeft plaatsgevonden en omdat de ruimtelijke context het toelaat;*
- aan de ongunstige adviezen van het Agentschap Wegen en Verkeer (op basis van het KB van 4 juni 1958 inzake de vrije stroken langs de autosnelwegen) wordt voorbijgegaan; ten tijde van de verkaveling werd er een ordening vastgelegd en op het verkavelingsplan werd er een strook non-aedificandi van 30m aangeduid.*

... ”
Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

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

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij ontleent dit middel aan de schending van artikel 10 van de wet van 12 juli 1956 tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen (hierna: wet van 12 juli 1956), artikel 2 van het koninklijk besluit van 4 juni 1958 betreffende de vrije stroken langs de autosnelwegen (hierna: koninklijk besluit van 4 juni 1958), artikel 4.3.3 VCRO en artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 houdende de formele motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet).

De verzoekende partij zet uiteen dat overeenkomstig artikel 4.3.3 VCRO een vergunning moet worden geweigerd of in de vergunning voorwaarden moeten worden opgelegd indien uit het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen de beleidsvelden waarvoor het agentschap bevoegd is.

In casu worden door de vergunningsaanvraag direct werkende normen geschonden, namelijk artikel 10 van de wet van 12 juli 1956 en artikelen 1 en 2 van het koninklijk besluit van 4 juni 1958. Deze bepalingen voorzien in een bouwvrije strook van 30 meter langsheen de autosnelwegen. Van dit bouwverbod kan enkel afgeweken worden door de minister of door de administrateur-generaal van het agentschap Wegen en Verkeer voorbij de tiende meter. Deze bouwvrije stroken hebben als doel enerzijds het garanderen van de verkeersveiligheid en anderzijds het vrijwaren van de ruimte naast de autosnelweg voor toekomstige uitbreidingen. Deze regelgeving van dwingend recht verleent geen bevoegdheid aan de vergunningverlenende overheid om te oordelen over deze afwijking. Ondanks het ongunstig advies dat wijst op deze regelgeving en het principiële bouwverbod, en ondanks het ontbreken van een machtiging van de administrateur-generaal, werd toch een stedenbouwkundige vergunning verleend. De bestreden beslissing is manifest onwettig.

De motivering van de verwerende partij dat door de verkaveling een verworven recht op bebouwing is ontstaan, dat er enkel maar rekening moet worden gehouden met de bouwvrije strook zoals die bestond in 1963 omdat anders de kavel onbebouwbaar wordt, en dat nadien de bouwvrije strook elders is komen te liggen, volstaat niet. Het is onaanvaardbaar dat wetgeving terzijde wordt geschoven omdat de oude feitelijke situatie moet primeren. Anders zouden vele vergunningen

moeten worden verleend, hoewel de aanvraag niet voldoet aan de stedenbouwkundige voorschriften, alleen maar omdat de situatie en de voorschriften ooit anders waren. Eigenaars die evenwel jarenlang wachten alvorens een bouwaanvraag in te dienen, moeten er rekening mee houden dat de situatie en de regelgeving inzake ruimtelijke ordening in de loop der jaren kan wijzigen. *In casu* betreft het een verkavelingsvergunning van 1963 en werd de ring vanaf 1969 aangelegd op basis van plannen die een andere ligging van de ring en bouwvrije strook voorzagen dan ten tijde van deze verkavelingsvergunning. Reeds op dat moment had men kennis van de gewijzigde situatie, terwijl de tussenkomen partij pas in 2016 - en dus meer dan 50 jaar later - beslist om de kavel te bebouwen. Het feit dat bij de verkoop van het perceel deze nieuwe situatie wellicht niet is meegedeeld, kan er niet toe leiden dat de verzoekende partij geen rekening moet houden met de bouwvrije strook zoals ze nu bestaat. De verzoekende partij meent dat zij alle dossiers op gelijke wijze moet behandelen, waardoor *in casu* geen afwijking verleend kan worden.

De verzoekende partij stelt nog, verwijzende naar de rechtspraak van de Raad en de Raad van State, dat het niet aan de vergunningverlenende overheid toekomt om zelf de strijdigheid met de direct werkende norm uit het advies te toetsen. In zoverre de verwerende partij de aanvraag zelf toetst aan de bepalingen van een koninklijk besluit, wanneer dit te beschouwen is als een direct werkende norm, en ingaat tegen het ongunstig advies van de verzoekende partij miskent de verwerende partij de bindende kracht van dit ongunstig advies overeenkomstig artikel 4.3.3 VCRO.

Aangezien het nieuwbouw betreft, heeft de verzoekende partij als bevoegde wegbeheerder beslist om geen afwijking toe te staan in de voormelde bouwvrije strook. Dat de bouwvrije strook in 1963 elders werd voorzien, doet geen afbreuk aan het feit dat de bestreden beslissing zonder afwijking de wet van 12 juli 1956 en het koninklijk besluit van 4 juni 1958 schendt.

2.

De verwerende partij antwoordt in haar antwoordnota dat artikel 4.2.15, §2 VCRO, zoals het gold op het ogenblik van de aanvraag, stelt dat een verkavelingsvergunning reglementaire voorschriften omvat aangaande de wijze waarop de verkaveling ingericht wordt en bebouwd kan worden.

Het betrokken perceel maakt deel uit van de niet-vervallen en definitieve verkaveling 152/FL/14 van 29 augustus 1963, waarvan de verzoekende partij de wettigheid niet betwist. Ingevolge deze verkaveling zijn definitieve zakelijke rechten ontstaan in hoofde van de eigenaars van de kavels die inhouden dat de bouwkavel, mits de verkavelingsvoorschriften worden nageleefd, kan bebouwd worden met een villa met familiaal en residentieel karakter.

Het verkavelingsplan voorziet in een *non aedificandi* zone van 30m, die gelegen is tussen de achterste perceelgrens en de Brusselse Ring (hierna: autosnelweg R0). Het project is in overeenstemming met de verkavelingsvoorschriften en houdt rekening met deze *non aedificandi* zone. De verzoekende partij toont niet aan op welke wijze deze *non aedificandi* zone volgens de verkaveling van 1963 niet kan worden weerhouden in het licht van artikel 1 van het koninklijk besluit van 4 juni 1958. Zij betwist evenmin het bestaan van deze *non aedificandi* zone.

De schending van de aangevoerde bepalingen wordt niet aangetoond, noch de onwettigheid van de beoordeling in de bestreden beslissing onder punt 5.6, paragraaf c.

3.

De tussenkomen partij stelt in haar schriftelijke uiteenzetting dat het ongunstig advies van de verzoekende partij steunt op het niet-bewezen feit dat in 1963 een verkaveling met een zone *non aedificandi* werd opgemaakt die niet strookt met de huidige werkelijkheid, en het onzekere standpunt dat de definitieve plannen en de aanleg van de autosnelweg R0 pas daarna “mogelijk” gemaakt zijn. In het geval van een inperking van het eigendomsrecht – een fundamenteel recht

beschermd door artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens - dient de verzoekende partij haar conclusie uitvoeriger en duidelijker te verantwoorden in de zin van de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet. De motivering moet immers evenredig zijn met het belang van de beslissing. De verwerende partij hield dus, anders dan het college van burgemeester en schepenen, volgens de tussenkommende partij dan ook terecht geen rekening met het ongunstig advies van de verzoekende partij.

De tussenkommende partij meent dat de verzoekende partij met geen stuk bewijst dat in 1969 er grondige wijzigingen zouden geweest zijn aan de verkaveling van 1963 en dat de Ring rond Brussel werd verplaatst. De verzoekende partij grondt haar argumentatie op een nieuwe stuk dat betrekking heeft tot een plan van 1969 met titel *“R0 RING OM BRUSSEL. Gewijzigde en bijkomende innemingen van plan Z E5 n°352 voor wat betreft de grote ring op het grondgebied der gemeente Kraainem”*. Dit plan is helemaal onleesbaar, waardoor hieruit geen conclusies getrokken worden. Haar verzoek om een leesbaar plan is zonder antwoord gebleven. Om haar rechten te garanderen vraagt de tussenkommende partij de wering van dit stuk 10 van de verzoekende partij uit de debatten. Indien dit plan van 1969 toch aanvaard zou moeten worden, bewijst de verzoekende partij hiermee niet dat het tracé van de Ring gewijzigd werd ter hoogte van het terrein van de tussenkommende partij. Minstens kan niet met zekerheid worden vastgesteld dat haar terrein zich nu in de bouwrijpe strook bevindt. De verzoekende partij toont niet aan dat de domeingrens van de autosnelweg RO in de zin van lid 2 van artikel 2 van het koninklijk besluit van 4 juni 1958, beginpunt voor de meting van de zone van 30 meter, een andere plaats zou zijn dan wat bepaald wordt in de verkaveling van 1963 en de twee proces-verbalen van meting, opgesteld na 1969, die de afmetingen van deze verkaveling bevestigen. De gevraagde woning bevindt zich dus buiten de bouwrijpe 30 meter zone.

De tussenkommende partij meent dat de verwerende partij haar beslissing grondt op juiste motieven, met name dat een verkavelingsvergunning een reglementair karakter heeft conform artikel 4.2.15, § 2, eerste lid VCRO dat tegenstelbaar is aan derden en aan de overheid. Enkel in de mate dat de verkavelingsvergunning over sommige aspecten van de goede plaatselijke ordening het stilzwijgen bewaart of daarover een eigen beoordelingsruimte laat, moet de vergunningverlenende overheid overgaan tot een eigen beoordeling van de aanvraag (RvS 16 juni 2010, nr. 205.252). Aldus verbindt een verkavelingsvergunning de vergunningverlenende overheid, net zoals een ruimtelijke uitvoeringsplan of een BPA (RvS 14 januari 1969, nr. 13.319; RvS 31 juli 1996, nr. 61.102). Een verkavelingsvergunning heeft derhalve een waarde die vergelijkbaar is met een BPA of een RUP (Arbitragehof, 19 november 2013, 14/2003, overweging B.8.1.; Cass. 13 april 1984, Arr. Cass. 1984, 1081, nr. 472). Het standpunt van de verzoekende partij strijdt dus met de verkaveling van 1963, die het recht verschaft aan de tussenkommende partij om het betrokken perceel te bebouwen. De verkavelingsvergunning bepaalt de scheidingslijn van 30 meter, zoals bepaald in artikel 1 van het koninklijk besluit van 4 juni 1958. Dezelfde scheidingslijn werd bevestigd middels twee processen-verbaal van meting. De motivatie van de bestreden beslissing schendt dus de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet niet.

Tot slot verwijst de tussenkommende partij naar het arrest van 28 januari 2016 in de zaak met rolnummer A/1516/0518 met betrekking tot artikel 4.3.3 VCRO. Uit het advies van de verzoekende partij volgt niet dat de vergunning strijdt met direct werkende normen. Dit advies is immers niet correct. De vergunning kan niet worden geweigerd worden op grond van artikel 4.3.3 VCRO.

4.

De verzoekende partij herhaalt in de wederantwoordnota dat haar standpunt in essentie inhoudt dat de bestreden beslissing strijdt met verordenende bepalingen, met name dat de bouwplaats ligt binnen de bouwrijpe zone volgens de wet van 12 juni 1956 en het koninklijk besluit van 4 juni 1958.

De verzoekende partij voegt hieraan toe dat zij niet onzeker is van haar standpunt. De uitbreiding van het snelwegdomein van de autosnelweg R0 wordt alleen maar bevestigd door het onteigeningsplan van 1969. Het woord “mogelijk” werd gebruikt omdat deze uitbreiding destijds is gebeurd door de Belgische Staat en niet de verzoekende partij op zich. De verzoekende partij stelt ook dat de aangeduide bouwvrije zone op de proces-verbalen van meting en de verkaveling van 1963, niet strookt met de realiteit.

Tot slot stelt de verzoekende partij dat het verzoek tot het weren van het onteigeningsplan niet langer relevant is. De tussenkomenende partij werd immers per post een leesbaar plan bezorgd.

5.

De verwerende partij dient geen laatste nota in.

6.

De tussenkomenende partij voegt in de laatste schriftelijke uiteenzetting niets wezenlijk toe aan haar standpunt. Zij herhaalt haar verzoek om stuk 10 van de verzoekende partij uit de debatten te weren.

Beoordeling door de Raad

1.

De aanvraag van de tussenkomenende partij beoogt, na het rooien van bomen, de bouw van een vrijstaande eengezinswoning. Het wordt niet betwist dat de bouwplaats ligt binnen de grenzen van de verkaveling van 29 augustus 1963. Het verkavelingsplan vermeldt een “*zone de non aedificandi*” die het bouwplan vermeldt als “*ligne à 30m delimitant la zone de Non Edificandi telle que déterminé au permis de lotir*”. Het bouwplan vermeldt achteraan het perceel ook een “*pied de talus*”.

De verzoekende partij stelt in haar ongunstig advies van 19 juli 2016 vast dat de gevraagde woning gelegen is binnen de bouwvrije strook van de Ring rond Brussel (hierna: autosnelweg R0). De verzoekende partij acht “*dit [ongunstig] advies bindend (...) [conform artikel 4.3.3 VCRO] aangezien de aanvraag in strijd is met een direct werkende norm, zijnde het K.B. van 4 juni 1958 betreffende de vrije stroken langs autosnelwegen*”.

Met de bestreden beslissing wordt door de verwerende partij evenwel “voorbijgegaan” aan dit door de verzoekende partij bindend geacht ongunstig advies.

2.

Artikel 4.3.3 VCRO bepaalt:

“Indien uit de verplicht in te winnen adviezen blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, of indien dergelijke strijdigheid manifest reeds uit het aanvraagdossier blijkt, wordt de vergunning geweigerd of worden in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving.

Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder “direct werkende normen” verstaan: supranationale, wetstekrachte, reglementaire of beschikkende bepalingen die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is.”

Deze bepaling houdt in “dat een vergunning principieel wordt geweigerd als uit de ingewonnen adviezen of uit het aanvraagdossier blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende

normen binnen andere sectoren dan de ruimtelijke ordening” en dat “[e]en principiële weigering [...] in gemotiveerde gevallen echter [kan] worden vermeden indien in de vergunning voorwaarden kunnen worden opgenomen die strekken tot een adequate afstemming van het aangevraagde op de sectorale vereisten” (Memorie van toelichting, *Parl. St.* VI.Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, 129).

In beginsel heeft een advies waarin gewezen wordt op een strijdigheid met directe werkende normen tot gevolg dat de verwerende partij een gebonden bevoegdheid heeft en overeenkomstig artikel 4.3.3 VCRO de vergunning dient te weigeren of aan voorwaarden onderwerpen teneinde de naleving van sectorale regelgeving te verzekeren. Voorwaarde is wel dat het advies zelf zorgvuldig is, zowel naar inhoud als met betrekking tot de wijze van totstandkoming. Dit houdt onder meer in dat het advies zelf afdoende gemotiveerd moet zijn. Het advies dient dus onder meer de direct werkende normen aan te duiden die van toepassing zijn en de strijdigheid van de aanvraag met deze normen afdoende te motiveren.

Het wordt niet betwist dat het ongunstig advies van de verzoekende partij een verplicht in te winnen advies is overeenkomstig artikel 4.7.16, §1 VCRO en artikel 1, 2° van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen.

De Raad kan zich in het kader van de hem opgedragen legaliteitstoets niet in de plaats stellen van het Agentschap Wegen en Verkeer. Hij is enkel bevoegd om na te gaan of het Agentschap in het kader van de adviesverplichting de toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het deze correct heeft beoordeeld en of het op grond daarvan in redelijkheid tot het verleende advies is kunnen komen. De Raad kan onderzoeken of de verzoekende partij in haar advies correct kon vaststellen dat de kavel van de tussenkomende partij in een bouwvrije strook ligt, met name of de bouwvrije strook van de autosnelweg R0 primeert op de verkavelingsvergunning van 29 augustus 1963.

3.

Artikel 10 van de wet van 12 juli 1956 luidt als volgt:

“Artikel 10. Met het oog op de instandhouding, de fraaiheid en de berijdbaarheid van de weg, zowel als op de mogelijkheid hem te verbreden, kan de Koning, voor de vrije stroken die Hij bepaalt en waarvan de breedte, te rekenen van de grens van de autosnelweg, niet meer dan 30 meter mag bedragen, verordeningen vaststellen betreffende de bouwwerken, beplantingen, afsluitingen, opslagplaatsen, leidingen, luchtinstallaties, alsmede elke wijziging in het reliëf van de bodem, door afgravings- of aanvullingswerken.”

De parlementaire voorbereidingen verduidelijken over de bouwvrije strook met betrekking tot “de aanleg van de autosnelweg” (Memorie van Toelichting, *Parl. St.*, Senaat, 1955-56, nr. 106, 7-11):

“Het onderhavig ontwerp beoogt een dergelijke reservatie, door volgens het tracé der autosnelwegen - met inbegrip van de toegangswegen - een bijzondere last te leggen op de gronden, gelegen binnen een strook van een bepaalde breedte. Die strook omvat niet alleen de gronden die de aardebaan van de toekomstige autosnelweg zullen vormen, maar ook de belendende gronden, die zullen worden bezwaard met een erfdienstbaarheid van vrijhouding, waarover verder meer. Bovendien zijn daarin begrepen de randgronden, die men in de strook heeft menen te moeten opnemen wegens het noodzakelijk approximatief karakter van dat eerste tracé (immers, het tracé zal maar definitief en volkomen nauwkeurig kunnen worden vastgelegd, wanneer de plans der werken zullen zijn opgemaakt, d.w.z. op het ogenblik van de bouw van de autosnelweg). De breedte van de strook zal echter nooit 150 m. mogen overschrijden.

De bedoelde last is van vrij speciale aard. Hij brengt het verbod mede, op de bezwaarde gronden nieuwe gebouwen op te richten, bestaande gebouwen te herbouwen of te veranderen, het reliëf van de bodem aanzienlijk te wijzigen door ontgravings- of aanvullingswerken, be- of ontbossing uit te voeren. De uitvoering van werken tot instandhouding en onderhoud van bestaande gebouwen is evenwel toegelaten. De Minister tot wiens domein de openbare werken behoren, kan vergunningen verlenen, hetzij in uitzonderlijke omstandigheden of voor tijdelijke gebouwen en werken, hetzij wanneer uit grondige studies die door het bestuur zijn gemaakt naar gelang van de ontvangst der aanvragen, blijkt dat de gebouwen, werken en beplantingen zullen worden uitgevoerd buiten de aardebaan van de te bouwen autosnelweg en buiten de met de erfdienstbaarheid van vrijhouding bezwaarde gronden aan weerszijden van de aangelegde autosnelweg.

Dientegevolge zal de meerwaarde van de eigendommen wegen nieuwbouw, herbouw, verandering, ontgraving of aanvulling, tenzij wanneer daartoe vergunning is verleend, nooit in aanmerking worden genomen bij het taxeren van de waarde van het goed, wanneer de Staat de gronden later zal aankopen of onteigenen. Op het ogenblik dat de werken tot het bouwen en het inrichten van de autosnelweg zullen worden aangevat, zal de Staat dus een toestand aantreffen, gelijkaardig van die waarin hij zich zou hebben bevonden, moest hij onmiddellijk tot de onteigeningen en tot de aanleg van de autosnelweg zijn overgegaan. Een dergelijke erfdienstbaarheid behoort ter kennis van de belanghebbenden te worden gebracht. Op dat stuk heeft men de keus tussen verschillende procedures, van de sommierste tot de meest volledige, zoals die welke is vastgesteld voor de onteigening ten algemenen nutte. Bij de gevallen keuze is rekening gehouden met de verschillende belangen die bij de zaak zijn betrokken. Ofschoon men heeft gestreefd naar vereenvoudiging, bleek het niettemin noodzakelijk alle voorzorgen te nemen opdat de eigenaars van de reservatie kennis zouden krijgen in de bij officiële bekendmakingen gebruikelijke vormen.

De voltooiing van de werken van de autosnelweg doet een tweede kwestie rijzen. Inderdaad, het randgebied langs de autosnelwegen moet om verschillende redenen open worden gehouden. Door het onderhavig ontwerp wordt aan weerszijden van de autosnelweg een strook afgebakend en de daarin gelegen eigendommen worden met zekere zakelijke en blijvende lasten bezwaard.

Dergelijke stroken bestaan reeds langs de gewone wegen. Krachtens artikel 3 der wet van 28 Mei 1914, houdende wijziging van die van 1 Februari 1844 op de wegenpolitie, kan de Koning algemene en bijzondere verordeningen uitvaardigen met betrekking tot het planten en bouwen binnen een strook van ten hoogste 8 m. breedte, gemeten van aan de bij besluit vastgestelde rooilijn. Het door die verordeningen getroffen gebied wordt gewoonlijk strook van achteruitbouw genoemd. Ze onderstelt het bestaan van een rooilijn, vermits ze een bevel tot achterbouw voorschrijft terwijl de aangrenzende eigendommen hun gewone weggerechtigheden ongeschonden behouden.

Door het statuut van de autosnelwegen worden de rechten van aangelande opgeheven. Het ware dan ook onbegrijpelijk dat in de praktijk de aangelanden langs dergelijke gesloten wegen zouden mogen bouwen, en daarop zouden mogen uitwegen. Er is derhalve geen reden om het technisch en juridisch begrip rooilijn te behouden. Men kan volstaan met het vaststellen van de grens van het openbaar domein, d.i. de grens van de autosnelweg, vanwaar de breedte van de open te houden strook zal worden gemeten.

De noodzakelijkheid van een dergelijke genoegzaam brede strook valt niet te ontkennen met het oog op de rijsnelheid van de motorvoertuigen, de veiligheid van de aanwonende zowel als van de weggebruikers, de mogelijkheid tot latere verbredingen van de aardebaan als gevolg van het verkeer, aesthetische en technische overwegingen. Bovendien mag de hoop worden uitgesproken dat, door het bestaan van die strook, de opheffing van de rechten van aangelande meer kracht zal worden bijgezet en dat ze haar praktische uitwerking niet zal missen.

Het is nochtans zaak, de door de strook gevestigde lasten niet te zwaar op de eigendommen te doen drukken ; daarom moet de strengheid er van, zo niet weggenomen, dan toch verzacht worden telkens als andere rechtmatige belangen daarmede gemoeid zijn. De strook moet aangepast zijn aan de bestaande toestanden. Dat is de reden waarom de maximumbreedte op dertig meter wordt vastgesteld, terwijl de Koning ze nog altijd kan verminderen daar waar de bevolkingsdichtheid, de bebouwing of gelijk welke andere toestanden zulks mochten vereisen.

Er moet nog een kort woord worden gezegd over de formaliteiten of over de afwezigheid van formaliteiten bij het vestigen van de lasten die de vrije strook medebrengt. Zo er buiten de vaststelling, bij koninklijk besluit, van de diepte der strook, geen andere bijzondere formaliteiten worden bepaald is zulks omdat de eigenaars van de aanpalende eigendommen alsmede de belanghebbende personen van het bestaan der zakelijke lasten in de meeste gevallen reeds kennis hebben gekregen bij het reserveren van de gronden.

De vaststelling van de vrije strook heeft enkel tot gevolg dat de inhoud van de erfdienstbaarheid wordt bekrachtigd en bestendigd. Anderdeels moet de aanleg zelf van de autosnelweg voor iedereen een waarschuwing zijn : men dient toch te weten dat een dergelijke weg, door de daaraan verbonden organieke wetgeving en reglementen, gepaard gaat met erfdienstbaarheden die op de er langs gelegen eigendommen drukken.

Het onderhavig ontwerp bevat ook speciale bepalingen waarbij aan de Minister tot wiens bemoeienis de openbare werken behoren, de macht wordt gegeven tot het doen verdwijnen van gebouwen, beplantingen, afsluitingen, opslagplaatsen, leidingen, luchtinstallaties, alsmede uitgravingen en aanvullingen die regelmatig zijn aangelegd binnen de grenzen van de vrije strook.

In de grond betreft het hier een onteigening ten algemenen nutte, waarvoor luidens de termen zelf van artikel 11 der Grondwet, een billijke en voorafgaande schadeloosstelling verschuldigd is. Een dergelijke procedure is niet nieuw, aangezien ze reeds voorkomt in de wet van 15 April 1843 op de spoorwegenpolitie, en overgenomen werd in artikel 8 der wet van 25 Juli 1891.

Van die macht zal natuurlijk slechts gebruik worden gemaakt in extreme gevallen, wanneer er ten gevolge van de toestand niet aan te ontkomen valt.

Uit hoofde van de nieuwe rechtstoestanden die in het leven worden geroepen en van de zware lasten die op de private eigendom worden gelegd, is het wenselijk dat het statuut der autosnelwegen enkel bij uitzondering toepassing zou vinden. Om dat karakter van uitzondering te handhaven, wordt een classificatie verrichting voorzien, die slechts zal kunnen worden uitgevoerd wanneer de kenmerken van de weg aan de termen van de in artikel 1 gegeven definitief zullen beantwoorden. De classificatie zal dus maar kunnen

plaats hebben wanneer de feitelijke toestand een overeenkomstige rechtstoestand zal eisen. De rangschikking van een weg in de klasse der autosnelwegen wordt voorbehouden aan de koning, en zal gebeuren hetzij reeds vóór de bouw, wanneer het een nieuwe autosnelweg betreft, hetzij reeds vóór de verbouwing, wanneer het een bestaande weg betreft, zodat de bepalingen van artikel 6 betreffende de voorbestemming in het ene zowel als in het andere geval kunnen worden toegepast.

Het onderhavig wetsontwerp is ingegeven door de grote bekommernis om de noodwendigheden van het modern verkeer, zonder [de] private belangen over het hoofd te zien. De gebrekkige capaciteit van ons huidig wegennet, dat in de stijgende verkeersbehoeften onmogelijk kan voorzien, de economische bloei en de sociale vooruitgang en de daaraan verbonden ontwikkeling van het wegvervoer, de geografische ligging van België in het hartje van het Westen met de daaruit voortvloeiende noodzakelijkheid, onze grote verkeerswegen te doen aansluiten aan de buitenlandse autosnelwegen, maakt het scheppen van een net van moderne wegen met grote capaciteit tot een dwingende noodzaak.

De verwezenlijking ervan vergt een vastberaden daad van de wetgever : de inschakeling van het juridisch begrip autosnelweg en van zijn bijzondere kenmerken in de algemene wetgeving op de openbare wegen.”

De “grens van de autosnelweg” in artikel 10 van de wet van 12 juli 1956 valt samen met “de grens van het domein van de autosnelweg” in artikel 1 van het koninklijk besluit van 4 juni 1958 (Memorie van Toelichting, *Parl. St.*, Senaat, 1955-56, nr. 106, 5 en 9; Afdeling Wetgeving RvS, advies L.6117/1, 6 februari 1958).

Artikel 2 van het koninklijk besluit van 4 juni 1958, zoals vervangen door het wijzigingsbesluit van 23 december 2011, bepaalt:

“Artikel 2.

Het is verboden in die stroken te bouwen, te herbouwen of bestaande bouwwerken te verbouwen. Dat verbod geldt niet voor instandhoudings- en onderhoudswerken.

Het is verboden in die stroken onwettig opgerichte bouwwerken te handhaven.

Voorbij de tiende meter, gemeten van de grens van het domein van de autosnelweg, kan de wegbeheerder echter afwijkingen van het in het eerste lid gestelde verbod toestaan. Als de wegbeheerder over een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsaanvraag een gunstig advies uitbrengt, wordt dat beschouwd als een toegestane afwijking.”

4.

Uit het voorgaande volgt dat het in beginsel verboden is om binnen de 30 m strook langs de weerszijden van de autosnelwegen te bouwen, te herbouwen of bestaande bouwwerken te verbouwen. Het verbod geldt niet voor instandhoudings- of onderhoudswerken. Voorbij de tiende meter, gemeten van de grens van het domein van de autosnelweg, kan de wegbeheerder hierop afwijkingen toestaan. Wanneer de wegbeheerder over een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsaanvraag een gunstig advies uitbrengt, wordt dat beschouwd als een toegestane afwijking. Op grond van artikel 10, 5° a) van het “besluit van de Vlaamse regering van 7 oktober 2005 tot oprichting van het intern verzelfstandigd agentschap zonder rechtspersoonlijkheid Agentschap Wegen en Verkeer” kan het Agentschap Wegen en Verkeer

(verzoekende partij) de afwijkingen verlenen overeenkomstig artikel 2 van het koninklijk besluit van 4 juni 1958.

Volgens de wetgever vloeit dit principiële verbod, tenzij sprake van een toegestane afwijking door de wegbeheerder, voort uit het “bijzonder statuut” van de autosnelwegen, waardoor “de rechten van aangelande opgeheven worden”, met name dat ermee kan worden “volstaan met het vaststellen van de grens van het openbaar domein, d.i. de grens van de autosnelweg, vanwaar de breedte van de open te houden strook zal worden gemeten”. Deze vaststelling heeft tot gevolg dat de bouwvrije strook (i.e. erfdienstbaarheid van vrijhouding) wordt “bekrachtigd en bestendig”. Inzonderheid geldt de feitelijke aanleg van de autosnelweg voor iedereen als “waarschuwing”, met name dat deze aanleg door de toe te passen organieke wetgeving en reglementen, waarmee in hoofdzaak de wet van 12 juli 1956 en het koninklijk besluit van 4 juni 1958 worden bedoeld, “gepaard gaat met erfdienstbaarheden die op de er langs gelegen eigendommen drukken”.

Ingevolge het uitzonderingskarakter van de bestemming als autosnelweg is voormelde regelgeving restrictief te interpreteren.

5.1

In het ongunstig advies van de verzoekende partij worden de door haar bedoelde direct werkende normen aangeduid, met name de wet van 12 juli 1956 en het koninklijk besluit van 4 juni 1958, en wordt de strijdigheid van de aanvraag met deze normen concreet gemotiveerd, met name dat de woning binnen de bouwvrije strook van de autosnelweg R0 zal liggen, met name “*op minimaal 16,5 meter van de grens van de autosnelweg zijnde kruin van de talud*” terwijl “[n]ieuwbouwwoningen (...) in hun geheel achter de [bouw]vrije strook (moeten) gepland worden”.

Het ongunstig advies van de verzoekende partij heeft in dit geval tot gevolg dat de verwerende partij een gebonden bevoegdheid heeft en overeenkomstig artikel 4.3.3 VCRO de vergunning dient te weigeren of die aan voorwaarden moet onderwerpen teneinde de naleving van die sectorale regelgeving te verzekeren. Artikel 4.3.3 VCRO geeft de verwerende partij niet de beoordelingsvrijheid om te beslissen dat de direct werkende normen die volgens de adviesverlenende instantie geschonden worden door de aanvraag, niet van toepassing zouden zijn. De verwerende partij kan niet op rechtmatige wijze aan het ongunstig advies van de verzoekende partij voorbijgaan met het argument dat met de verkavelingsvergunning van 29 augustus 1963 een “verworven (bouw)recht” zou zijn ontstaan. Minstens strijdt dit argument met het bijzonder statuut van de autosnelweg waardoor volgens de toelichting van de wetgever “de rechten van de aangelande worden opgeheven” ten gevolge van de bouwvrije strook die op de kavel van de tussenkomende partij drukt, zoals hiervoor gesteld.

5.2

Anders dan wat de verwerende en tussenkomende partij stellen, doet artikel 4.2.15, §2 VCRO, waarop de beoordeling van de verwerende partij in de bestreden beslissing steunt, geen afbreuk aan de voorgaande vaststellingen.

Artikel 4.2.15, §2 VCRO bepaalt:

“Een verkavelingsvergunning omvat reglementaire voorschriften aangaande de wijze waarop de verkaveling ingericht wordt en de kavels bebouwd kunnen worden.”

In het arrest nr. 147/2003 van 19 november 2003 stelde het Grondwettelijk Hof als volgt:

“ ...

B.8.1. De verkavelingsvergunning roept niet alleen rechten en verplichtingen in het leven voor de kopers van verkavelde goederen : zij heeft ook, anders dan de bouwvergunning, een verordenend karakter. De verkavelingsvergunning heeft in dat opzicht een waarde die vergelijkbaar is met die van een bijzonder plan van aanleg doordat haar functie niet alleen erin bestaat de kopers en de gemeenten te beschermen, maar ook het algemeen belang te vrijwaren door een goede ruimtelijke ordening.

...”

Ook in de rechtspraak van de Raad van State wordt gewezen op het hybride karakter van een verkavelingsvergunning. Een verkavelingsvergunning is enerzijds, ten aanzien van de begunstigde, een individuele akte die hem toelaat zijn terrein te verdelen, en anderzijds, zowel ten aanzien van de begunstigde als ten aanzien van derden, een reglementaire akte die door het vaststellen van een plan en van stedenbouwkundige voorschriften toelaat de goede ruimtelijke ordening te verzekeren. De finaliteit van een verkavelingsvergunning is dus gelegen in het bebouwbaar maken van kavels en het verzekeren van de goede ruimtelijke ordening.

De finaliteit van (het bestaan van) de bouwvrije stroken langs de autosnelwegen ligt daartegen in (1) de rijsnelheid van de motorvoertuigen, de veiligheid van zowel de aanwonende als van de weggebruikers, de mogelijkheid tot latere verbredingen van de baan als gevolg van het verkeer, esthetische en technische overwegingen, en (2) het kracht bijzetten van de opheffing van de rechten van aangelanden opdat de bouwvrije strook haar praktische uitwerking niet mist (Memorie van Toelichting, *Parl. St.*, Senaat, 1955-56, nr. 106, 9).

Het hybride karakter van een verkavelingsvergunning doet geen afbreuk aan het gegeven dat de kavel van de tussenkomende partijen, ingevolge de niet-toegestane afwijking door de verzoekende partij op het bouwverbod in de bouwvrije strook overeenkomstig artikel 2 van het koninklijk besluit van 4 juni 1958, in feite (deels) “onbebouwbaar” kan worden. De verwerende partij maakt in de bestreden beslissing abstractie van de autonome werking van die laatstgenoemde bepaling, naast artikel 4.2.15, §2 VCRO, als direct werkende norm overeenkomstig artikel 4.3.3 VCRO.

De verwerende partij is dus, zoals de verzoekende partij aanvoert, niet op grond van wettige motieven “voorbijgegaan” aan het ongunstig advies 19 juli 2016 van de verzoekende partij in de mate dit advies steunt op een strijdigheid met een direct werkende norm.

In het licht van het voorgaande volstaat deze vaststelling om de bestreden beslissing te vernietigen.

6.

De tussenkomende partij stelt dat het ongunstig advies van 19 juli 2016 van de verzoekende partij ‘manifest onjuist’ is. De tussenkomende partij werpt hiermee een exceptie van onwettigheid op met betrekking tot de gemaakte feitelijke vaststellingen in dit advies.

Het wordt niet betwist dat de verkaveling van 29 augustus 1963 en het advies van 19 juli 2016 voor de grensbepaling van de bouwvrije strook een ander meetpunt gebruiken. Volgens de verzoekende partij begint de bouwvrije zone 1 m voorbij de top van de talud, met name “*le terrain publique est le sommet du talud (ligne rouge) + 1m. A partir de cette ligne commence les 30m (2eme ligne rouge)*” (stuk 7 beroepschrift), en niet vanaf de “*goot [van de autosnelweg] R0*” (bijlage van dit stuk 7).

In administratief beroep brengt de tussenkomende partij meerdere documenten bij. Volgens het verkavelingsplan van 29 augustus 1963 heeft de kavel een oppervlakte van 15a 85ca (stuk 4 beroepschrift), terwijl volgens recentere metingen in de processen-verbaal van 4 mei 2012 en 12 januari 2014 - die zich baseren op het verkavelingsplan van 29 augustus 1963 - de kavel nog 12a 47ca zou meten (stukken 8 en 9 beroepschrift).

In het voorliggende beroep bezorgt de verzoekende partij op haar beurt stukken aan de Raad. Bij het verzoekschrift voegt zij een onteigeningsplan van 1969, getiteld 'R0 RING OM BRUSSEL. Gewijzigde en bijkomende innemingen van plan Z E5 n° 352 voor wat betreft de grote ring op het grondgebied der gemeente Kraainem. DEEL 2' (stuk 10). Bij de wederantwoordnota voegt de verzoekende partij aanvullend een 'Plan Geluidsvoorzieningen van 1 januari 1987' (stuk 14).

De tussenkomenende partij vraagt, terecht, het genoemd stuk 10 van de verzoekende partij, dat geen deel uitmaakt van het administratief dossier waarover de Raad beschikt, uit de debatten te weren omdat dit 'onleesbaar' is in de minieme (papieren) versie die de Raad is bezorgd. Ongeacht de door de tussenkomenende partij voorgelegde stukken, kan de Raad evenwel in zijn wettigheidsonderzoek (voorlopig) niet anders dan zich te beperken tot de gemaakte vaststelling dat de verwerende partij het ongunstig advies van de verzoekende partij, in de mate dit bindend is, niet op grond van aanvaardbare motieven opzijshift en zodoende artikel 4.3.3 VCRO schendt.

7.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Overig middel

Het tweede middel wordt niet onderzocht, omdat dit niet tot een ruimere vernietiging kan leiden.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer Has YAGAN is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 1 december 2016, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het bouwen van een villa, het kappen van bomen en het afwijken met betrekking tot de materialen voor muur en dak op een perceel gelegen te 1950 Kraainem, Bosdallaan 53, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie C, perceelnummer 72A11.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 28 augustus 2018 door de zesde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Elien GELDERS

Karin DE ROO