

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 23 oktober 2018 met nummer RvVb/A/1819/0210
in de zaak met rolnummer RvVb/1415/0492/SA/0475

Verzoekende partij de **LEIDEND AMBTENAAR** van het agentschap WEGEN EN VERKEER met woonplaatskeuze te 1000 Brussel, Koning Albert II laan 20 bus 4

vertegenwoordigd door mevrouw Isabel FRANCK

Verwerende partij de deputatie van de provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**

vertegenwoordigd door mevrouw Leen LIPPEVELDE

Tussenkomen de partijen 1. de heer **Peter DE SCHEERDER**
 2. mevrouw **Patricia DE BOCK**

vertegenwoordigd door advocaat Michaël DE MOL met woonplaatskeuze op het kantoor te 8500 Kortrijk, Beneluxpark 3

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 15 april 2015 de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de verwerende partij van 26 februari 2015.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Oudenaarde van 27 oktober 2014 verworpen.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomen de partijen een stedenbouwkundige vergunning verleend voor de bouw van 5 garages en 1 appartement op een perceel gelegen te 9700 Oudenaarde, Diependale 72 en met als kadastrale omschrijving afdeling 7, sectie A, nummer 0129g.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomen de partijen vragen met een aangetekende brief van 25 juni 2015 in de procedure tot schorsing en vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomen de partijen met een beschikking van 17 juli 2015 toe in de debatten.

De Raad verwerpt met een arrest van 6 oktober 2015 met nummer RvVb/S/1516/0072 de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.

De verzoekende partij dient een verzoek tot voortzetting in.

De verwerende partij dient een antwoordnota in en bezorgt het administratief dossier. De tussenkomende partijen dienen een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in. De tussenkomende partijen dienen een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De procespartijen werden opgeroepen om te verschijnen op de zitting van 31 januari 2017, waarop de kamervoorzitter de behandeling van de vordering, op verzoek van de procespartijen, uitstelt naar de openbare zitting van 28 februari 2017, waarop de kamervoorzitter de zaak behandelt.

Mevrouw Isabel FRANCK voert het woord voor de verzoekende partij, mevrouw Leen LIPPEVELDE voert het woord voor de verwerende partij en advocaat Michaël DE MOL voert het woord voor de tussenkomende partijen.

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

Op 16 juli 2014 dienen de tussenkomende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Oudenaarde een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “de bouw van 5 garages en 1 appartement”

Het perceel is, volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 24 februari 1977 vastgesteld gewestplan ‘Oudenaarde’, gelegen in woongebied.

Het perceel is eveneens gelegen in het op 29 juni 1994 goedgekeurd bijzonder plan van aanleg nr. 7/1 ‘Leupegem - Centrum’, meer bepaald in een zone voor gesloten bebouwing.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 14 augustus tot en met 12 september 2014, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het Agentschap Wegen en Verkeer adviseert als volgt ongunstig op 19 augustus 2014:

“...

Er wordt een ONGUNSTIG advies verleend op basis van de volgende rechtsgrond(en):

Het bouwen van garages op zeer korte afstand van een kruispunt is in strijd met de reglementering van dienstorder MOW/AWV/2012/16 “Reglementering van de toegangen tot het gewestdomein”:

- 1) *Deze stipuleert dat een toegang tot een perceel steeds op een zo ruim mogelijke afstand van het kruispunt dient te worden voorzien, t.b.v. verkeersveiligheid.*

- 2) *Tevens wordt slechts 1 toegang/perceel toegestaan, in deze aanvraag worden 5 toegangen gevraagd.*

...

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Oudenaarde verleent op 27 oktober 2014 als volgt een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkommende partijen:

“ ...

Gelet op situering van het perceel binnen de grenzen van het bijzonder plan van aanleg nr. 7/1 "Leupegem - Centrum", goedgekeurd bij MB dd. 29 juni 1994 binnen een zone voor gesloten bebouwing.

Gelet op het ongunstig advies van het agentschap wegen en verkeer om reden dat het bouwen van garages op zeer korte afstand van een kruispunt in strijd is met de reglementering van dienstorder MOW/AWV/2012/16 "reglementering van de toegang tot het gewestdomein". Deze stipuleert dat een toegang tot een perceel steeds op een zo ruim mogelijke afstand van het kruispunt dient te worden voorzien, t.b.v. verkeersveiligheid - tevens wordt slechts 1 toegang/perceel toegestaan -, in deze aanvraag worden 5 toegangen gevraagd.

Overwegende dat volgens art. 7.5.9 van de Vlaamse codex vergunningsaanvragen die bij het college van burgemeester en schepenen of, in de bijzondere procedure, bij de Vlaamse Regering, de gedelegeerd stedenbouwkundig ambtenaar of de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar zijn betekend voor 31/12/2013, in afwijking van art. 4.3.3 en 4.3.4 onderworpen worden aan een bindende advisering door de wegbeheerder, in zoverre de aanvraag betrekking heeft op percelen die gelegen zijn langs gewest- of provinciewegen. Het bindend advies, vermeld in het eerste lid, verbindt het vergunningverlenend bestuursorgaan in zover het negatief is of voorwaarden oplegt.

Overwegende dat uit voornoemde kan besloten worden dat binnen de codex na 31/12/2013 geen bindend advies meer bestaat voor wat betreft de wegbeheerder.

Overwegende dat, als we de nabije omgeving nader bekijken, er volgende druk bezochte handelszaken zijn die voorzien zijn van parkeergelegenheid aan de straatzijde: apotheek Ghys - krantenwinkel Blommaert - wijnhandel Blommaert - tevens situeert de aanvraag zich ter hoogte van rode verkeerslichten welke op zich al een verkeersvertragend effect hebben op de weggebruikers.

Overwegende dat de aanvraag in overeenstemming is met de bestemming van het gewestplan.

Overwegende dat het ontwerp voorziet in volgende afwijkingen t.o.v de voorschriften van bovenvermeld bpa:

- situering der uiterste bouwlijn t.o.v. de achterkavelgrens bedraagt 0 m i.p.v. 8 m.*
- bouwdiepte op gelijkvloers bedraagt 6.39 m i.p.v 8 m.*

Advies en eventueel voorstel van voorwaarden - gunstig - uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.

...”

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 17 november 2014 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 8 januari 2015 als volgt dit administratief beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

“ ...

2.3 De juridische aspecten

De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de voorschriften van het van kracht zijnde BPA 7/1 "Leupegem - Centrum" als meest recente en gedetailleerde plan.

In het BPA 7/1 "Leupegem - Centrum" is het betreffende bouwperceel gelegen in een zone voor gesloten bebouwing.

De BPA-voorschriften maken het mogelijk om in deze zone woningen op te richten, met als nevenbestemming (detail)handel, tertiaire diensten, horeca, ... De constructies moeten ingeplant worden op de rooilijn, op 0 á 3 m van de zijkavelgrenzen en op 8 m van de achterkavelgrens. De gebouwen dienen een gelijkvloerse bouwdiepte te omvatten van minimaal 8 m en maximaal 12 m, op de verdieping kan de bouwdiepte maximaal 12 m bedragen. Het aantal bouwlagen is begrepen tussen 2 á 2,5, met een dak met helling tussen 30° á 50° en met een nokhoogte van maximaal 12 m.

Het BPA vormt de basis voor het vergunningenbeleid. De voorschriften van een bijzonder plan van aanleg hebben bindende en verordenende kracht.

Gelet op de specifieke hoeksituatie van het perceel en het feit dat het perceel een diepte heeft t.o.v. de gewestweg van slechts 6,29m, kan geoordeeld worden dat de aanvraag niet strijdig is met de BPA-voorschriften.

De bouwdiepte kan namelijk geen 8m bedragen, en ook de inplanting van de bouw op 8m van de achterkavelgrens is in voorliggend geval niet uitvoerbaar.

2.4 De goede ruimtelijke ordening

Het perceel van de aanvraag bevindt zich langs een gewestweg.

De wegbeheerder, met name het agentschap Wegen en Verkeer, district Oudenaarde, bracht op 19 augustus 2014 een ongunstig advies uit (zie rubriek 1.3).

Artikel 4.3.4 VCRO bepaalt dat een vergunning kan worden geweigerd indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening.

Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder "doelstellingen of zorgplichten" verstaan: internationaalrechtelijke, Europeesrechtelijke, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die de overheid bij de uitvoering of de interpretatie van de regelgeving of het voeren van een beleid verplichten tot de inachtneming van een bepaalde doelstelling of van bepaalde voorzorgen, zonder dat deze, op zichzelf beschouwd, voldoende juridisch duidelijk zijn om onmiddellijk te kunnen worden uitgevoerd.

Uit het advies van de wegbeheerder blijkt dat de aanvraag in strijd is met de reglementering van dienstorder MOW/AWV/2012/16 van 16 oktober 2012 betreffende de "Reglementering van de toegangen tot het gewestdomein". Deze stipuleren dat een toegang tot een perceel steeds op een zo ruim mogelijke afstand van het kruispunt dient te worden voorzien, t.b.v. de verkeersveiligheid. Tevens wordt slechts 1 toegang per perceel toegestaan.

Hoewel de aanvraag niet strijdig is met een 'direct werkende norm', en de aanvraag ingediend werd na 31 december 2013, waardoor het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer niet bindend is, kan niet zomaar voorbijgegaan worden aan dit advies.

Het college van burgemeester en schepenen stelt dat er in de nabije omgeving volgende 3 druk bezochte handelszaken zijn die voorzien zijn van parkeergelegenheid aan de straatzijde, en dat de aanvraag zich situeert ter hoogte van rode verkeerslichten welke op zich al een verkeersvertragend effect hebben op de weggebruikers. Het college van burgemeester en schepenen treedt het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer d.d. 19 augustus 2014 bijgevolg niet bij.

Het feit dat bij de vorige aanvraag voor het bouwen van 5 garages en 2 studio's een gunstig advies werd verleend door de wegbeheerder, zoals gesteld in de argumentatie van de aanvrager, is naast de kwestie. Het enige waar thans rekening mee dient gehouden te worden is het ongunstig advies van het Agentschap Wegen en Verkeer voor voorliggende aanvraag.

Voor de verkeersveiligheid is het essentieel dat bestuurders die de garages wensen te verlaten over voldoende zichtbaarheid beschikken met betrekking tot aankomende fietsers, voetgangers en voertuigen op de openbare weg, alvorens hun manoeuvre om op de rijweg te rijden, op een veilige manier aan te vangen. Hieraan kan niet worden voldaan door de voorliggende aanvraag, gezien de directe ligging van de garages aan de openbare weg, waardoor voertuigen, die de garages verlaten, zich reeds volledig op het één meter brede voetpad en deels de rijweg dienen te bevinden alvorens de chauffeur enig overzicht kan hebben omtrent de verkeerssituatie. Dit manoeuvre, al dan niet achterwaarts uitrijdend, zal ofwel onder begeleiding dienen te gebeuren, of zal op goed geluk dienen te worden uitgevoerd. Bijgevolg zal de verkeersveiligheid ernstig in het gedrang komen door het voorzien van 5 toegangen tot 5 garages op één perceel langs deze gewestweg. Bijkomende verkeersbewegingen op de gewestweg dienen te worden vermeden.

Verder wordt opgemerkt dat de vormgeving van het ontwerp, met de straatgevelwand met 5 naastliggende garagepoorten, het straatbeeld allerm minst ten goede komt. De monotone rij garagepoorten heeft een negatief effect op de belevingswaarde en het woonklimaat van de straat en de buurt.

De voorbeelden, die in de argumentatie van de aanvrager aangehaald worden, van particuliere garages die hun rechtstreekse toegang tot de gewestweg hebben, zijn slechts voorzien van 1 toegang per perceel, hetgeen toegestaan wordt volgens de reglementering van dienstorder MOW/AWV/2012/16 van 16 oktober 2012 betreffende de "Reglementering van de toegangen tot het gewestdomein".

Er kan geconcludeerd worden dat het gevraagde project tot een ongewenste ruimtelijke situatie leidt en de draagkracht van het terrein en van de omgeving overschrijdt.

2.5 Conclusie

Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep voor inwilliging vatbaar is.

Stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd.

...

Na de hoorzitting van 20 januari 2015 beslist de verwerende partij op 26 februari 2015 als volgt het administratief beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen:

“ ...

2.4 De goede ruimtelijke ordening

Het perceel van de aanvraag bevindt zich langs een gewestweg.

De wegbeheerder, met name het agentschap Wegen en Verkeer, district Oudenaarde, bracht op 19 augustus 2014 een ongunstig advies uit (zie rubriek 1.3).

Artikel 4.3.4 VCRO bepaalt dat een vergunning kan worden geweigerd indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening.

Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder "doelstellingen of zorgplichten" verstaan: internationaalrechtelijke, Europeesrechtelijke, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die de overheid bij de uitvoering of de interpretatie van de regelgeving of het voeren van een beleid verplichten tot de inachtneming van een bepaalde doelstelling of van bepaalde voorzorgen, zonder dat deze op zichzelf beschouwd voldoende juridisch duidelijk zijn om onmiddellijk te kunnen worden uitgevoerd.

Uit het advies van de wegbeheerder blijkt dat de aanvraag in strijd is met de reglementering van dienstorder MOWIAVV/2012/16 van 16 oktober 2012 betreffende de "Reglementering van de toegangen tot het gewestdomein". Deze stipuleren dat een toegang tot een perceel steeds op een zo ruim mogelijke afstand van het kruispunt dient te worden voorzien, t.b.v. de verkeersveiligheid. Tevens wordt slechts 1 toegang per perceel toegestaan.

De aanvraag is niet strijdig is met een 'direct werkende norm', en de aanvraag werd ingediend na 31 december 2013, waardoor het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer niet bindend is.

Het advies van Wegen en Verkeer wijkt af van het naar aanleiding van de vorige aanvraag ingediend advies, dat gunstig was. Ruimtelijk en verkeerstechnisch is er ten opzichte van die aanvraag niets essentieel gewijzigd, zodat er geen reden is om het eerder uitgebracht advies te negeren en het huidige als bepalend in deze aanvraag kan worden beschouwd.

Het college van burgemeester en schepenen stelt dat er in de nabije omgeving 3 druk bezochte handelszaken zijn die voorzien zijn van parkeergelegenheid aan de straatzijde, en dat de aanvraag zich situeert ter hoogte van rode verkeerslichten welke op zich al een verkeersvertragend effect hebben op de weggebruikers. Het college van burgemeester en schepenen treedt het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer d.d. 19 augustus 2014 bijgevolg niet bij.

Het standpunt van het college van burgemeester en schepenen wordt bijgetreden.

Gelet op de specifieke perceelsconfiguratie is het gevraagde een van de weinige mogelijke invullingen om dit terreindeel op kwalitatieve wijze in te vullen. De voorgestelde invulling dekt

een ruimtelijke behoefte op dit restperceel, wat getuigt van een zuinig ruimtegebruik en kadert binnen een goede plaatselijke aanleg.

De aanvraag betreft de herbouw van een bestaande constructie waarbij reeds 3 rechtstreekse toegangen tot de openbare weg waren voorzien.

Ten gevolge van een overmachtsituatie - met name een aanrijding door een tractor - kon het gebouw niet meer worden gerenoveerd ten gevolge van stabiliteitsproblemen.

Deze garages werden allen aangewend door bewoners van de Leupegemstraat. Immers, door de historisch gegroeide situatie beschikken vele woningen in deze straat niet over een eigen garage en is er ook geen mogelijkheid om op eigen terrein een stalplaats voor de wagen te voorzien.

Bijkomend dient te worden vastgesteld dat de Leupegemstraat niet voorzien is van de nodige parkeergelegenheden, waardoor bewoners evenmin in de eigen straat kunnen parkeren, eenzelfde situatie manifesteert zich in de aanpalende straat Diependale.

De vroegere bebouwing kwam aldus tegemoet aan een reële vraag aan parkeergelegenheden in de buurt van de omliggende woningen.

Naar aanleiding van de noodzaak tot herbouw van het pand werd appellant verzocht door omwonenden om bijkomende parkeergelegenheid te voorzien — onder andere door de bewoners van het hoekpand aan Diependale — Leupegemstraat — waarna in twee bijkomende parkeermogelijkheden werd voorzien.

De aanvraag is dan ook vanuit de beoordeling inzake de goede ruimtelijke ordening verantwoordbaar, nu deze tegemoet komt aan een bestaande parkeerproblematiek.

Immers, op heden zijn de bewoners genoodzaakt om in de aanpalende straten te parkeren, met de nodige hinder tot gevolg.

Voor wat betreft de verkeersveiligheid dient te worden opgemerkt dat de aanvraag een bundeling op één locatie voorziet van de parkeergelegenheden, dit tegen de verkeerslichten die een ernstig verkeersafremmend effect hebben. Vanuit deze optiek is deze oplossing dan ook te prefereren op een situatie waarbij iedere woning - eveneens kort op de openbare weg - een eigen toerit voorziet, hetgeen nochtans wel zou toegelaten zijn conform het door AWW ingeroepen dienstorder.

Aangezien de aanvraag voorziet in een ontsluiting op het veiligste punt van de Leupegemstraat, met name het met verkeerslichten georganiseerd kruispunt met traag verkeer, is deze dan ook aanvaardbaar vanuit het oogpunt van de verkeersveiligheid.

Voor wat betreft de verschijningsvorm dient te worden opgemerkt dat de aanvraag voorziet in een afwerking met kwalitatieve materialen, dit in tegenstelling tot de huidige - te vervangen - constructie.

Louter op basis hiervan zal de nieuwe aanvraag een verbetering betekenen voor het straatbeeld. Bovendien heeft het bestaand pand allesbehalve een beeldbepalend karakter.

Voorts dient nogmaals te worden benadrukt dat de aanvraag tegemoetkomt aan een reële parkeerbehoefte in de onmiddellijke omgeving, waardoor de aanwezigheid van dit aantal garagepoorten wel degelijk verantwoord is.

Er kan geconcludeerd worden dat het gevraagde project niet tot een ongewenste ruimtelijke situatie leidt en de draagkracht van het terrein en van de omgeving niet overschrijdt.

2.5 Conclusie

Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep niet voor inwilliging vatbaar is.

*Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend volgens ingediend plan.
...*

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 – ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.

In haar enig middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4.3.4 VCRO, van de materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur en van “*de doelstelling van het veilig en vlot verkeer*”.

De verzoekende partij stelt dat de met de bestreden beslissing vergunde garages met een rechtstreekse toegang tot de gewestweg vijf extra conflictpunten veroorzaken en zo de verkeersveiligheid op de gewestweg in het gedrag brengen.

Omdat haaks in de garages rijden niet mogelijk is, zullen de bewoners, volgens de verzoekende partij, steeds achterwaarts hun garages moeten verlaten, zonder enig zicht op het aankomend verkeer.

De verzoekende partij merkt daarbij op dat de garages pal aan de opstelstrook van een kruispunt met verkeerslichten gelegen zijn en dat dit een gevaarlijke combinatie is.

Omdat de garages alleen door een voetpad van een meter breed gescheiden zijn van de weg, zullen de bestuurders van de auto's, die uit de garages rijden, heel vaak geblokkeerd worden staan door voor de stopstreep wachtende auto's.

Minstens zullen zij, volgens de verzoekende partij, de eerste twee meter “blind voor aankomend verkeer” en “op goed geluk” achteruit de weg moeten oprijden.

De verzoekende partij verduidelijkt verder dat het standpunt dat men bijkomende conflictpunten moet vermijden, steunt op algemene richtlijnen over toegangen tot de gewestwegen, opgesteld in 2012 en opgenomen in Dienstorder MOW/AWV/2012/16.

Verwijzend naar de richtlijnen in dit dienstorder stelt de verzoekende partij dat de met de bestreden beslissing vergunde aanvraag daarmee in strijd is.

Volgens de verzoekende partij zijn de garages niet noodzakelijk omdat ze niet allemaal gebruikt zullen worden door de bewoners van het appartementsgebouw.

De motivering van de bestreden beslissing overtuigt volgens de verzoekende partij niet en staat louter in functie van het economisch nut van het project.

Dat de bestaande woning herbouwd moet worden omwille van een eerder verkeersongeval, toont aan dat de verkeerssituatie problematisch is: voor de verzoekende partij is het onaanvaardbaar dat de verwerende partij dit met de bestreden beslissing verergert met verwijzing naar een gebrek aan parkeerplaatsen, terwijl de nieuwbouw het parkeerprobleem kan verhelpen en de verwerende partij de kans biedt rekening te houden met nieuwe inzichten over verkeersveiligheid.

Dat er vroeger al drie toegangen waren, doet volgens de verzoekende partij niet ter zake en is geen argument om zomaar alles toe te laten: de verkeerssituatie is gewijzigd en er zijn nieuwe inzichten over de complexiteit van de veiligheid.

De stelling dat rode verkeerslichten op zich al een vertragend effect hebben, is volgens de verzoekende partij fout: “*verkeersafremmende verkeerslichten*” maken de locatie niet geschikter dan andere locaties verder in de straat.

Dat de verkeerslichten eventueel ‘afremmend’ werken is niet relevant voor het problematisch onveilig achterwaarts uit de garages rijden, zonder enig zicht op het aankomend verkeer.

De verzoekende partij benadrukt dat zelfs met de geldende snelheidsbeperking tot 50 km/u er zware ongevallen kunnen gebeuren en dat bestuurders, omwille van de verkeerslichten, al aandacht moeten besteden aan overstekende voetgangers, de stand van de lichten en fietsers: bijkomend conflicten toevoegen is dan ook, omwille van de verkeerslichten, ten zeerste af te raden.

De verzoekende partij stelt dat het dienstorder één toegang per woning toelaat en dat het veiliger is wanneer de vijf garages niet gebundeld, maar elk afzonderlijk gebouwd worden aan een bestaande woning.

De met de bestreden beslissing vergunde vijf garages dienen volgens de verzoekende partij maar voor twee appartementen, zodat minstens drie garages louter dienen voor verhuur.

Tenslotte stelt de verzoekende partij dat er in de bestreden beslissing niets terug te vinden is over haar argumentatie dat het achteruit rijden zonder enig zichtbaarheid het meest essentiële probleem is.

De motivering van de bestreden beslissing is volgens de verzoekende partij foutief en gebrekkig.

2.

De verwerende partij antwoordt dat verkeersveiligheid geen algemeen beginsel van behoorlijk bestuur is, zodat een schending daarvan niet kan leiden tot de onwettigheid van de bestreden beslissing.

Verder stelt zij dat de verzoekende partij de bestreden beslissing bekritiseert zonder te argumenteren hoe artikel 4.3.4 VCRO en de motiveringsplicht geschonden zijn.

Ondergeschikt verwijst de verwerende partij naar de in de bestreden beslissing vermelde motieven en stelt zij dat zij daar duidelijk in vermeldt waarom de verleende vergunning niet strijdig is met de verkeersveiligheid.

3.

De tussenkomenende partijen stellen dat een schending van artikel 4.3.4 VCRO vereist dat de verzoekende partij aantoont dat een verordenend voorschrift niet wordt nageleefd.

Uit het advies van de verzoekende partij blijkt volgens hen alleen dat het dienstorder niet wordt nageleefd, maar dat dienstorder heeft geen verordenend karakter en is een interne dienstrichtlijn zonder bindend karakter voor vergunningverlenende overheden.

Er is, volgens de tussenkomenende partijen, dan ook geen schending van artikel 4.3.4 VCRO.

Met verwijzing naar de relevante overwegingen in de bestreden beslissing stellen de tussenkomenende partijen dat de verzoekende partij de beoordeling van een goede ruimtelijke ordening bekritiseert op basis van een *“zeer selectieve lezing”* van de bestreden beslissing.

Volgens de tussenkomenende partijen blijkt uit de bestreden beslissing dat de meer beperkte zichtbaarheid bij het uitrijden van de garages aanvaardbaar is omdat op de locatie een lage snelheid geldt en het verkeer er regelmatig stil staat voor de verkeerslichten.

De tussenkomenende partijen menen dat de verzoekende partij zich beperkt tot een loutere bewering en bovendien niet betwist dat de verkeerslichten en de snelheidsbeperking ter plaatste al een vertragend effect hebben.

Dat het stilstaand verkeer het uitrijden uit de garages zal blokkeren, is volgens de tussenkomenende partijen volledig vreemd aan de vergunning van vijf uitritten op de gewestweg, want dat gebeurt ook met één ontsluiting.

Tenslotte merken zij op dat de verzoekende partij een eerdere aanvraag op dezelfde plaats nog wel gunstig adviseerde.

4.

In de wederantwoordnota stelt de verzoekende partij dat zij bevoegd is te allen tijde het veilig en vlot verkeer te waarborgen en veilige wegen ter beschikking te stellen van de weggebruikers.

De verkeersveiligheid is dus een doelstelling en zorgplicht van het beleidsveld van de verzoekende partij, die dit zorgvuldig nastreeft en met de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek als basis.

De verzoekende partij verduidelijkt dat de overheid, volgens vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie, verplicht is te zorgen voor het onderhoud van de rijbanen onder haar toezicht, zodat het vertrouwen van de weggebruikers niet beschaamd wordt.

De verzoekende partij stelt nog dat zij als bewaarder van een gebrekkige zaak aansprakelijk is wanneer een weg een abnormaal kenmerk vertoont, waardoor in bepaalde omstandigheden schade kan worden veroorzaakt.

De verzoekende partij licht toe dat, om die zorgplicht te kunnen vervullen, er binnen het Agentschap Wegen en Verkeer bepaalde richtlijnen gelden, zoals de Dienstorder MOW/AWV/2012/16 betreffende de reglementering van de toegangen tot het gewestdomein.

Die Dienstorder bepaalt dat bij het verlenen van adviezen steeds moet worden gehandeld in functie van de verkeersveiligheid en de doorstroming.

Volgens de verzoekende partij is haar zorgplicht echter veel ruimer en geldt die op elk ogenblik, zowel bij de aanleg van een gewestweg, als bij het uitbrengen van adviezen naar aanleiding van werken langs een gewestweg en bij het onderhoud van een gewestweg of het uitvoeren van werken op een gewestweg.

De verzoekende partij stelt verder nog dat de redenering van de tussenkomende partij foutief is: alhoewel artikel 4.3.4 VCRO verwijst naar verordenende bepalingen, zijn dit bepalingen die een overheid verplichten tot het in acht nemen van een doelstelling en zorgplicht.

Het is dan ook de doelstelling of de zorgplicht die uit de verordenende bepalingen moet blijken, en niet de argumenten waarop het advies steunt.

Anders oordelen zou, volgens de verzoekende partij, het onderscheid met artikel 4.3.3 VCRO zinloos maken.

De rechtspraak, waar de tussenkomende partijen naar verwijzen, is, volgens de verzoekende partij, niet dienstig.

Met betrekking tot de verkeersveiligheid voegt de verzoekende partij in haar wederantwoordnota nog toe dat wanneer de vergunningverlenende overheid afwijkt van een advies, zij haar beslissing daarover bijzonder moet motiveren.

Volgens de verzoekende partij is het onaanvaardbaar dat de verwerende partij haar ongunstig advies weerlegt door de overname van de visie van de aanvrager, en dat niettegenstaande het eveneens ongunstig advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

5.

De tussenkomende partijen antwoorden dat de verzoekende partij, voor zover zij zich beroept op artikel 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek, nieuwe argumenten met een nieuwe invalshoeken aanvoert, die niet in haar inleidend beroepsverzoekschrift vermeld zijn, zodat die argumenten niet ontvankelijk zijn.

Ondergeschikt merken de tussenkomende partijen op dat de artikelen 1382 en volgende van het Burgerlijk Wetboek, anders dan de in artikel 4.3.4 VCRO bedoelde normen, noch een normerend karakter hebben, noch betrekking hebben op doelstellingen binnen een bepaald beleidsdomein.

De rechtspraak waar de verzoekende partij naar verwijst is volgens hen niet dienstig, omdat daaruit blijkt dat voor zover artikel 1382 en volgende Burgerlijk Wetboek al een effectieve verplichting aan de overheid opleggen, die alleen betrekking heeft op de toestand van de weg en niet op gebouwen naast de openbare weg.

Tenslotte stellen de tussenkomende partijen nog dat de verzoekende partij met haar advies zonder enige motivering afwijkt van een eerder verleend gunstig advies.

Alhoewel de verzoekende partij in haar wederantwoordnota stelt de specialist terzake te zijn, beoordeelt zij, volgens de verzoekende partij, eenzelfde aanvraag blijkbaar op basis van dezelfde regelgeving op twee verschillende manieren.

De verwerende partij heeft volgens de tussenkomende partijen terecht beslist dat het eerder gunstig advies nog relevant is.

Beoordeling door de Raad

1.

Voor zover de verzoekende partij de schending aanvoert van “*de doelstelling van het veilig en vlot verkeer*” oordeelt de Raad dat het middel niet ontvankelijk is: het is niet duidelijk, en verzoekende partij verduidelijkt niet, welke regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur, hiermee beoogd wordt.

Voor zover de verzoekende partij in haar wederantwoordnota voor het eerst verwijst naar het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en aanvoert dat de bestreden beslissing ook daarom niet afdoende gemotiveerd is, is het middel evenmin ontvankelijk, want dat is een ongeoorloofde uitbreiding van het middel met bijstellingen, aanpassingen of argumenten die al bij de indiening van het beroepsverzoekschrift hadden kunnen vermeld worden.

2.

De verzoekende partij voert voor het overige in haar enig middel aan dat de verwerende partij met de bestreden beslissing onterecht, en niettegenstaande het ongunstig advies van de verzoekende partij met betrekking tot de verkeersveiligheid, de bestreden vergunning verleent, minstens dat uit de bestreden beslissing niet blijkt waarom de verwerende partij het door de verzoekende partij aangekaart probleem van de verkeersveiligheid niet bijtreedt.

De verzoekende partij stelt daarom dat de verwerende partij met de bestreden beslissing artikel 4.3.4 VCRO en de materiële motiveringsplicht schendt.

Artikel 4.3.4, eerste lid VCRO bepaalt:

“Een vergunning kan worden geweigerd indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening.”

Artikel 4.3.4, tweede lid VCRO omschrijft deze doelstellingen of zorgplichten als “*internationaalrechtelijke, Europeesrechtelijke, wetkrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die de overheid bij de uitvoering of de interpretatie van de regelgeving of het voeren van een beleid verplichten tot de inachtneming van een bepaalde doelstelling of van bepaalde voorzorgen, zonder dat deze op zichzelf beschouwd voldoende juridisch duidelijk zijn om onmiddellijk te kunnen worden uitgevoerd*”.

Uit de tekst van artikel 4.3.4, eerste lid VCRO volgt dat de verwerende partij een discretionaire bevoegdheid heeft en een vergunning *kan* weigeren wanneer uit een verplicht te vragen advies blijkt dat de aanvraag onwenselijk is omwille van doelstellingen of zorgplichten in andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening.

De Raad mag zijn beoordeling van de wenselijkheid van de aanvraag omwille van doelstellingen of zorgplichten binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, niet in de plaats stellen van die van de bevoegde overheid.

Bij het wettigheidsstoezicht op de bestreden beslissing is de Raad alleen bevoegd te onderzoeken of het vergunningverlenend bestuursorgaan haar appreciatiebevoegdheid behoorlijk heeft uitgeoefend, meer bepaald of het van de juiste feitelijke gegevens is uitgegaan, of het die correct heeft beoordeeld en of het, op basis daarvan, in redelijkheid zijn beslissing heeft kunnen nemen.

3.

Krachtens artikel 1 van het besluit 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag adviseren, zijn de instanties, aan wie overeenkomstig artikel 4.7.16, §1, VCRO advies gevraagd wordt, onder meer:

“2° de wegbeheerder voor aanvragen met betrekking tot percelen die gelegen zijn op minder dan 30 meter van het domein van autosnelwegen, hoofdwegen of primaire wegen categorie I volgens het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen of langs gewest- of provinciewegen.”

Uit het dossier blijkt, en het wordt overigens niet betwist, dat de Leupegemstraat ingedeeld is als gewestweg (N8), zodat het advies van de verzoekende partij verplicht te vragen is.

4.

De verzoekende partij stelt dat het haar bevoegdheid is te allen tijde het veilig en vlot verkeer te waarborgen en dat verkeersveiligheid een doelstelling en zorgplicht van haar beleidsveld is.

De tussenkomen partijen menen echter dat de verzoekende partij artikel 4.3.4 VCRO niet kan invoeren omdat de verzoekende partij de aanvraag, met toepassing van artikel 4.3.4 VCRO, ongunstig geadviseerd heeft omwille van strijdigheid met haar beleidsdoelstellingen inzake verkeersveiligheid, zoals vermeld in een dienstnota, die louter richtinggevend is, terwijl nergens uit blijkt dat er, zoals vereist krachtens artikel 4.3.4 VCRO, een schending is van een verordenend voorschrift.

De Raad oordeelt dat de toepassing van artikel 4.3.4 VCRO niet vereist dat bepaalde verordenende voorschriften niet nageleefd zijn.

Dat blijkt niet alleen uit de, overigens duidelijke, decretale bepaling, maar ook uit de memorie van toelichting van het ontwerp van het decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid waarin de decreetgever verduidelijkt dat : “(...) een sectoradvies ook kan leiden tot een weigering buiten het geval van een strikte strijdigheid met sectorale regelgeving of beschikkingen. (...)” (Parl. St. VI. Parl., 2008-09, 2011/1, 129).

Artikel 4.3.4 VCRO bepaalt dat de vergunningverlenende overheid een vergunning kan weigeren wanneer uit het verplicht te vragen advies blijkt dat de aanvraag onwenselijk omwille van doelstellingen en zorgplichten in het beleidsdomein van de adviserende instantie.

De argumentatie van de tussenkomen partijen leidt er toe dat het decreetaal onderscheid tussen artikel 4.3.3 en 4.3.4 VCRO inhoudsloos wordt.

Artikel 4.3.3 VCRO verplicht de vergunningverlenende overheid een vergunning te weigeren wanneer uit de verplicht te vragen adviezen blijkt dat een aanvraag strijdig is met *direct werkende normen* in andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, of wanneer zulke strijdigheid manifest uit het aanvraagdossier blijkt.

De vergunningverlenende overheid kan in dat geval de vergunning alleen nog verlenen wanneer in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen worden opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving.

Los van de vraag of de verzoekende partij in haar wederantwoordnota wel ontvankelijk kan verwijzen naar de artikelen 1382 en 1384 van het Burgerlijk Wetboek, volstaat de vaststelling dat de Raad oordeelt dat de toepassing van artikel 4.3.4 VCRO niet vereist dat verordenende of normerende voorschriften geschonden zijn.

5.

In haar ongunstig advies van 19 augustus 2014 stelt de verzoekende partij als volgt dat de aanvraag niet overeenstemt met het dienstorder MOW/AW/2012/16 "Reglementering van de toegangen tot het gewestdomein":

"Er wordt een ONGUNSTIG advies verleend op basis van de volgende rechtsgrond(en):

Het bouwen van garages op zeer korte afstand van een kruispunt is in strijd met de reglementering van dienstorder MOW/AWV/2012/16 "Reglementering van de toegangen tot het gewestdomein":

- 1) Deze stipuleert dat een toegang tot een perceel steeds op een zo ruim mogelijke afstand van het kruispunt dient te worden voorzien, t.b.v. verkeersveiligheid.*
- 2) Tevens wordt slechts 1 toegang/perceel toegestaan, in deze aanvraag worden 5 toegangen gevraagd."*

In haar administratief beroepsverzoekschrift verduidelijkt de verzoekende partij dat de aanvraag strijdig is met dit dienstorder, dat bepaalt dat maar één toegang voor een private woning vanaf de gewestweg kan worden toegestaan.

Verder stelt zij nog dat er belangrijke conflicten zullen ontstaan omwille van de ligging van de garages aan de gewestweg, de opstelstrook van een kruispunt met verkeerslichten en de slechte zichtbaarheid bij het uitrijden van de garages.

Wanneer de verzoekende partij, met toepassing van artikel 1, 2° van het besluit van 5 juni 2009 ongunstig adviseert, moet de verwerende partij zich, als vergunningverlenend bestuursorgaan, rekening houdend met dat ongunstig advies, een eigen oordeel vormen over de wenselijkheid van de aanvraag, en dat moet blijken uit de formele motivering van de vergunningsbeslissing.

Wanneer de verwerende partij afwijkt van dat ongunstig advies, en beslist dat de aanvraag toch aanvaardbaar is, vereisen de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel dat zij haar beslissing daarover des te concreter en zorgvuldiger motiveert.

In de bestreden beslissing erkent de verwerende partij dat de verzoekende partij negatief adviseert en stelt de verwerende partij over de verkeersveiligheid onder meer:

"...

Het advies van Wegen en Verkeer wijkt af van het naar aanleiding van de vorige aanvraag ingediend advies, dat gunstig was. Ruimtelijk en verkeerstechnisch is er ten opzichte van die aanvraag niets essentieel gewijzigd, zodat er geen reden is om het eerder uitgebracht advies te negeren en het huidige als bepalend in deze aanvraag kan worden beschouwd.

Het college van burgemeester en schepenen stelt dat er in de nabije omgeving 3 druk bezochte handelszaken zijn die voorzien zijn van parkeergelegenheid aan de straatzijde, en dat de aanvraag zich situeert ter hoogte van rode verkeerslichten welke op zich al een verkeersvertragend effect hebben op de weggebruikers. Het college van burgemeester en schepenen treedt het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer d.d. 19 augustus 2014 bijgevolg niet bij.

Het standpunt van het college van burgemeester en schepenen wordt bijgetreden.

...

Voor wat betreft de verkeersveiligheid dient te worden opgemerkt dat de aanvraag een bundeling op één locatie voorziet van de parkeergelegenheden, dit tegen de verkeerslichten die een ernstig verkeersafremmend effect hebben. Vanuit deze optiek is deze oplossing dan ook te prefereren op een situatie waarbij iedere woning - eveneens kort op de openbare weg- een eigen toerit voorziet, hetgeen nochtans wel zou toegelaten zijn conform het door AWV ingeroepen dienstorder.

Aangezien de aanvraag voorziet in een ontsluiting op het veiligste punt van de Leupegemstraat, met name het met verkeerslichten georganiseerd kruispunt met traag verkeer, is deze dan ook aanvaardbaar vanuit het oogpunt van de verkeersveiligheid.

..."

De Raad oordeelt dat deze motivering van de bestreden beslissing niet afdoende, noch zorgvuldig is.

De verzoekende partij heeft de aanvraag immers ongunstig geadviseerd en verduidelijkt in haar administratief beroepsverzoekschrift dat de met de bestreden beslissing verleende vergunning, omwille van de ligging van de garages aan de gewestweg en de opstelstrook van een kruispunt met verkeerslichten, gevaarlijk is voor de verkeersveiligheid.

Bovendien benadrukte de verzoekende partij dat bestuurders, bij het uitrijden van de garages, pas wanneer zij al volledig op het slechts één meter brede fietspad, en al deels op de rijweg staan, een voldoende overzicht hebben van de verkeerssituatie.

De Raad oordeelt dat het allerm minst volstaat dat de verwerende partij in de bestreden beslissing stelt dat de aanvraag de ontsluiting beoogt op het veiligste punt, zonder het onvoldoende zicht op de rijweg en het gevaar voor de verkeersveiligheid in de bestreden beslissing te bespreken.

Uit die overweging blijkt immers helemaal niet of de verwerende partij rekening houdt met de door de verzoekende partij vastgestelde gevaarlijke verkeerssituatie bij het uitrijden van de garages, waarover de verwerende partij in de bestreden beslissing in alle talen zwijgt.

Dat klemt des te meer omdat de verzoekende partij al had opgemerkt dat de uitrit van vijf garages, precies omwille van de verkeerslichten, niet aangewezen is.

De verzoekende partij kan bijgevolg in de bestreden beslissing niet zonder meer stellen dat de aanvraag een ontsluiting voorziet "op het veiligste punt" van de Leupegemstraat (N8).

Verder stelt de verwerende partij in de bestreden beslissing dat het negatief advies van de verzoekende partij afwijkt van een eerder gunstig advies over een eerdere aanvraag, die ruimtelijk en verkeerstechnisch niet essentieel verschilt van de aanvraag, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, zodat er volgens de verwerende partij geen reden is dat eerder gunstig advies naast zich neer te leggen en het negatief advies als bepalend te beschouwen.

Zulke motivering is alleen maar de loutere negatie van het negatief advies van de verzoekende partij en schendt de motiveringsplicht van de verwerende partij, die hiermee alleen maar lijkt haar beoordeling te steunen op een advies over een eerdere vergunningsaanvraag, en het negatief advies en de beroepsargumentatie van de verzoekende partij daarover terzijde schuift.

De verwerende partij verantwoordt in de bestreden beslissing dan ook niet behoorlijk de verenigbaarheid van de aanvraag met de verkeersveiligheid.

De verwerende partij moet integendeel concreet en op basis van zekere en precieze gegevens onderzoeken of het voorwerp van de aanvraag wenselijk is en moet daarbij in het bijzonder rekening houden met het verplicht te vragen, negatief advies van de verzoekende partij en, bij uitbreiding, met de beroepsargumenten die met dat advies sporen.

Omwille van het negatief advies van verzoekende partij moet de verwerende partij de bestreden beslissing bovendien des te zorgvuldiger motiveren.

De Raad oordeelt dat de verwerende partij het negatief advies van de verzoekende partij weliswaar vermeldt in de bestreden beslissing, maar helemaal niet afdoende motiveert waarom zij de vastgestelde verkeersonveiligheid negeert.

De in de bestreden beslissing vermelde motieven volstaan niet om het advies van de verzoekende partij over de verkeersveiligheid, en de argumentatie daarvan, te negeren.

6.

Het enig middel is dan ook gegrond.

7.

Voor zover de verzoekende partij tenslotte in haar middel haar beroepsargumentatie herneemt en uitgebreid de vaststellingen bekritiseert van de verwerende partij, die *“ten voordele van een louter economische wens”* voorbijgaan aan de verkeersveiligheid, beperkt de verzoekende partij zich tot loutere opportuniteitskritiek, die niet ontvankelijk is: de Raad heeft immers alleen maar wettigheidstoezicht op de bestreden beslissing.

VII. KOSTEN

1.

De verwerende partij vraagt *“in voorkomend geval de kosten ten laste te leggen van het Vlaamse Gewest”*.

2.

Overeenkomstig artikel 33 DBRC-decreet legt de Raad in het arrest *“het geheel of een deel van de kosten ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt”*.

Omdat het Vlaamse Gewest geen procespartij is en de Raad de verwerende partij ten gronde in het ongelijk stelt, legt de Raad de kosten ten laste van de verwerende partij.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer Peter DE SCHEERDER en mevrouw Patricia DE BOCK is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 26 februari 2015, waarbij aan de tussenkomende partijen een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor de bouw van 5 garages en 1 appartement op een perceel gelegen te 9700 Oudenaarde, Diependale 72 en met als kadastrale omschrijving afdeling 7, sectie A, nummer 0129g.
3. De Raad beveelt de verwerende partij, binnen vier maanden vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest, een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 275 euro, ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 200 euro, ten laste van de tussenkomende partijen, ieder voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 23 oktober 2018 door de eerste kamer.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,

Jonathan VERSLUYS

Eddy STORMS