

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. A/2014/0174 van 11 maart 2014  
in de zaak 1213/0058/A/2/0048

*In zake:*

1. de heer **Gunther WUYTS**
2. mevrouw **Dijn DE LANGE**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat John TOURY  
kantoor houdende te 1800 Vilvoorde, Jean Baptiste Nowélei 13  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partijen*

*tegen:*

de deputatie van de provincieraad van **LIMBURG**

vertegenwoordigd door:  
de heer Tom ROOSEN

*verwerende partij*

*Tussenkomende partij:*

de **LEIDEND AMBTENAAR** van het **Agentschap Wegen en Verkeer**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Sven VERNAILLEN  
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 27  
waar woonplaats wordt gekozen

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 4 oktober 2012, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 23 augustus 2012.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wellen van 21 mei 2012 ontvankelijk maar ongegrond verklaard.

De deputatie heeft aan de verzoekende partijen een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het verbouwen van een bestaande woning.

De bestreden beslissing heeft betrekking op het perceel gelegen te 3830 Wellen, Russeltstraat 14 en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie E, nummer 593 P.

## **II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 24 september 2013, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

De kamervoorzitter heeft de verdere behandeling van de zaak verdaagd naar de openbare zitting van 8 oktober 2013 om de tussenkomende partij te horen over het gevoerde beleid inzake de vaststelling van rooilijnen.

Na het horen van de vertegenwoordiger van het Agentschap Wegen en Verkeer, mevrouw Cindy HOUBEN, op de zitting van 8 oktober 2013 heeft de kamervoorzitter de behandeling van de zaak verdaagd naar de zitting van 14 januari 2014 om de partijen de mogelijkheid te geven om nota's uit te wisselen in verband met de stukken die door de tussenkomende partij ter zitting werden neergelegd.

De partijen zijn uitgenodigd voor de openbare zitting van 14 januari 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Advocaat John TOURY die verschijnt voor de verzoekende partijen, de heer Tom ROOSEN die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Sven VERNAILLEN die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

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

## **III. TUSSENKOMST**

De leidend ambtenaar van het Agentschap Wegen en Verkeer verzoekt met een aangetekende brief van 19 november 2012 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de tweede kamer heeft met een beschikking van 29 november 2012 vastgesteld dat het verzoek tot tussenkomst op het eerste zicht ontvankelijk lijkt.

De Raad stelt vast dat de tussenkomende partij wenst tussen te komen als leidend ambtenaar van de adviserende instantie overeenkomstig artikel 4.7.16, §1, eerste lid, artikel 4.8.21, §1, eerste lid en artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 6° VCRO, dat het rolrecht tijdig is gestort en dat het verzoek tijdig is ingediend. De Raad stelt tevens vast dat het Agentschap Wegen en Verkeer tijdig een eerste ongunstig advies heeft uitgebracht op 22 maart 2012.

De Raad verklaart het verzoek tot tussenkomst ontvankelijk.

#### IV. FEITEN

Op 7 maart 2012 (datum van de verklaring van volledigheid) dienen de verzoekende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wellen een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“de heraanvraag voor het verbouwen van een bestaande vergunde woning door het bijbouwen van een nieuwe aangrenzende achterbouw”*.

De aanvraag kent een voorgeschiedenis.

Op 6 september 2010 werd een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het wijzigen van de bestemming van een achteraan op het perceel gelegen stal naar dierenartspraktijk, en dit na een ongunstig advies van 25 augustus 2010 van het Agentschap Wegen en Verkeer waarin werd gesteld dat de aanvraag voor het omvormen van de stal pas definitief kan worden na het ontvangen van een verklaring van de eigenaar, waarin deze verklaart dat de behandelingsruimte onafhankelijk kan functioneren van het woonhuis.

Op 16 november 2010 werd een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het wijzigen van de bestemming van een dierenstal naar een dierenartsenpraktijk, nadat de verzoekende partijen een verklaring hadden afgelegd waaruit bleek dat de behandelingsruimte onafhankelijk kan functioneren van de woning.

Op 20 december 2011 werd een aanvraag voor het verbouwen van de bestaande woning geweigerd door het college van burgemeester en schepenen.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 vastgestelde gewestplan ‘St. Truiden-Tongeren’, gelegen in woongebied met landelijk karakter.

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

Er werd geen openbaar onderzoek gehouden.

De dienst Water en Domeinen van de provincie Limburg verleent op 16 april 2012 een ongunstig advies omwille van de lozing in de Vloedgracht en op 2 mei 2012 een voorwaardelijk gunstig advies waarin staat dat voor de lozing naar de waterloop nog een machtiging moet verkregen worden van de deputatie.

Watering De Herk brengt op 28 maart 2012 een advies uit waarin ze stelt geen opmerkingen over de aanvraag te hebben en op 3 mei 2012 een ongunstig advies waarin ze stelt akkoord te gaan met het ongunstig advies van de provincie Limburg, dienst Water en Domeinen over de watertoets.

Het Agentschap Wegen en Verkeer brengt – tijdig - op 22 maart 2012 het volgende ongunstig advies uit:

“ ...

*De woning is geraakt door de ontwerpen rooilijn. Het decreet houdende vaststelling en realisatie van de rooilijn d.d. 08/05/2009 bepaalt dat er geen werken andere dan stabiliteitswerken mogen gebeuren van een goed geraakt door de ontworpen rooilijn.*

*Ondanks deze negatieve beoordeling zal dit dossier, gezien zijn complexiteit, toch aan een intern onderzoek worden onderworpen.*

*...”*

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wellen weigert op 21 mei 2012 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partijen. Het college motiveert deze beslissing als volgt:

*“ ...*

*De aanvraag is identiek aan de vorige aanvraag voor het verbouwen van een woning. Het dossier werd aangevuld met een nota met de historiek van de woning en waarbij het feit dat de woning getroffen werd door de rooilijn wordt bestreden.*

*Zoals ook in het vorig dossier werd gesteld, is de afbraak en bouw van de achterbouw volgens bijgevoegd ontwerp vanuit ruimtelijk standpunt aanvaardbaar. De bouwdiepte blijft beperkt en bovendien wordt door de geplande werken de toestand ter plaatse gesaneerd.*

*Door de vorm en afmetingen van het perceel en door het samengaan met de omringende percelen en bebouwing is bijgevolg het voorgestelde aanvaardbaar en in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.*

*...*

*Vanuit stedenbouwkundig standpunt zijn er geen bezwaren tegen de voorgestelde werken. Gezien echter het ongunstig advies van het Agentschap Wegen en Verkeer dient de aanvraag te worden geweigerd.*

*...”*

De verzoekende partijen tekenen tegen deze beslissing op 5 juli 2012 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

Het Agentschap Wegen en Verkeer verleent op vraag van de verwerende partij een nieuw advies. Dit advies van 30 juli 2012 is ongunstig en luidt als volgt:

*“ ...*

*In antwoord op uw brief van 26 juni 2012, aangaande bovenvermeld dossier (dossier 2012N010569), hierbij het standpunt van onze afdeling:*

*De ontworpen rooilijn, waarnaar verwezen wordt in ons advies, komt voor uit de ministeriële omzendbrief BRA621 381 219 van 2 maart 1965. Deze omzendbrief legt de toepassing op van wegennormen met ontworpen rooilijnen langs gewestwegen.*

*Deze ontworpen rooilijnen geven de visie aan van het te realiseren typedwarsprofiel voor die specifieke gewestweg teneinde te voorzien in de mogelijkheid tot verbreding van de weg volgens de wegennormen.*

*Huidige aanvraag bevindt zich in een zone waar als ontworpen rooilijn 11 meter uit de as van de gewestweg (22 meter tussen de rooilijnen) is bepaald.*

*Wij zijn van oordeel dat, naarmate verschillende bouwaanvragen werden ingediend in het verleden, deze ontworpen rooilijn bestendigd werd als feitelijke rooilijn. Hier nu van afwijken zou niet getuigen van behoorlijk bestuur en een hypotheek leggen op eventuele*

*toekomstplannen (bvb. aanleg fietspaden door de gemeente met gewestsubsidie via module in het kader van een mobiliteitsconvenant?).*

*Interne werken aan de bestaande woning zijn wel toegestaan. Echter uitbreidingswerken creëren een meerwaarde en leiden aldus tot een hogere kostprijs bij eventuele onteigening. Uitbreidingswerken worden dus enkel toegestaan mits toepassing van de procedure afstand van meerwaarde (zie ook eerder advies dd. 25/8/2010, kenmerk 711/B/BAV/2010/2214 in bijlage.)*

*In een vorig dossier bevond de dierenartsenpraktijk zich achteraan op het perceel. Dit werd door onze afdeling wel gunstig geadviseerd gezien de praktijk eventueel apart kan functioneren van het woonhuis vooraan (advies dd. 25/10/2010, kenmerk 711/B/BAV/2010/3204 in bijlage).*

*Als men die visie hanteert en het gebouw vooraan behoudt als woning zonder uitbreidingen stelt hogervermelde problematiek zich niet en kan er misschien een voor iedereen aanvaardbare oplossing worden uitgewerkt zonder noodzaak tot toepassing van afstand van meerwaarde.*

*...*

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 31 juli 2012 om dit beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 7 augustus 2012 beslist de verwerende partij op 23 augustus 2012 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

*“ ...*

*Overwegende dat vanuit wettelijk oogpunt er geen stedenbouwkundige vergunning kan verleend worden;  
dat het agentschap Wegen en Verkeer een ongunstig advies geeft gezien de woning getroffen is door de ontworpen rooilijn;*

*Overwegende dat naar aanleiding van de beroepsprocedure een nieuw advies gevraagd is aan het Agentschap Wegen en Verkeer; dat dit advies van 30 juli 2012 als volgt luidt:*

*...*

*Overwegende dat het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer ongunstig blijft voor de aanvraag zoals het nu voorligt; dat overeenkomstig artikel 7.5.9. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) het ongunstig advies van de wegbeheerder bindend is en er bijgevolg geen stedenbouwkundige vergunning kan verleend worden;*

*Overwegende dat het beroep niet kan ingewilligd worden;  
dat de vergunning niet kan worden verleend;*

*...”*

Dit is de bestreden beslissing.

## **V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

### **A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep**

De bestreden beslissing werd, zo blijkt uit de stukken van het dossier, aan de verzoekende partijen betekend met een aangetekende brief van 29 augustus 2012.

Het beroep van de verzoekende partijen, ingesteld met een aangetekende brief van 4 oktober 2012, is dus tijdig.

### **B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partijen**

De verzoekende partijen zijn de aanvragers van de vergunning en beschikken overeenkomstig artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 1° VCRO over het vereiste belang.

## **VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

### **A. Eerste middel**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

In dit middel roepen de verzoekende partijen de schending in van artikel 4.3.8, §1 VCRO juncto artikel 16 van het decreet houdende de vaststelling en realisatie van de rooilijnen (hierna 'het Rooilijnendecreet'), de materiële motiveringsplicht, het gebrek aan rechtens vereiste feitelijke en juridisch geldige grondslag en de beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

De verzoekende partijen stellen in het eerste onderdeel dat het ongunstig advies van het Agentschap Wegen en Verkeer, waarop de bestreden beslissing gesteund is, onwettig is, waardoor de bestreden beslissing ook onwettig is.

De verzoekende partijen stellen dat hun woning geenszins is getroffen door een rooilijn. Zij stellen dat er geen rooilijnplan bestaat, noch van de bestaande toestand, noch van enige ontworpen rooilijntoestand. Zij argumenteren dat het Agentschap Wegen en Verkeer zich niet mag baseren op een feitelijke toestand zonder over te gaan tot de vaststelling van een goedgekeurd rooilijnplan.

In het tweede onderdeel stellen de verzoekende partijen dat het Agentschap Wegen en Verkeer zich voor haar advies steunt op een ministeriële omzendbrief maar dat deze omzendbrief geen verordenend karakter heeft, niet meer van kracht is en gebaseerd is op de stedenbouwwet van 1962, die grotendeels achterhaald is.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat zij gebonden is door het ongunstig advies van het Agentschap Wegen en Verkeer gelet op artikel 7.5.9 VCRO.

De verwerende partij meent dat het niet aan haar toekomt om een eigen onderzoek te voeren naar de wettigheid van het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer.

Ook stelt de verwerende partij dat de verzoekende partijen niet toelichten op welke wijze dan wel in welke mate het rechtszekerheidsbeginsel is geschonden.

3.

De tussenkomende partij stelt dat de omzendbrief verwijst naar een kaart waarin de visie wordt aangegeven van het te realiseren typedwarsprofiel met betrekking tot specifieke gewestwegen teneinde te voorzien in de mogelijkheid tot verbreding van de weg volgens de wegennormen. De Russeltstraat zou volgens de tussenkomende partij rood ingekleurd zijn, wat overeen zou komen met een ontworpen rooilijn van 11 meter (22 meter tussen de rooilijnen).

De tussenkomende partij stelt dat de 'ontworpen rooilijn' te beschouwen is als een 'nog niet gerealiseerde' rooilijn en dat daarom artikel 16 van het Rooilijnendecreet van toepassing is, waarbij zij verwijst naar de interpretatie in de memorie van toelichting. De tussenkomende partij bevestigt dat er nog geen definitief vastgesteld rooilijnplan voorligt maar dat er toch voldoende sprake is van een ontworpen rooilijn zodat toepassing wordt gemaakt van artikel 16 van het Rooilijnendecreet en een bouwverbod kan worden opgelegd.

De tussenkomende partij stelt tevens dat ondanks het feit dat de omzendbrief van 2 maart 1965 niet kan worden gekwalificeerd als echte rechtsregels, de tussenkomende partij niet zonder enige motivering een beslissing kan nemen die indruist tegen de beleidsprincipes van de omzendbrief. De tussenkomende partij meent dat niets haar belet om overeenkomstig de instructies uit de omzendbrief de voorgeschreven normen consistent toe te passen.

4.

De verzoekende partijen stellen in hun wederantwoordnota dat de decreetgever met "niet gerealiseerde rooilijn" niet bedoelt dat het zou gaan om een rooilijn waarover nog geen rooilijnplan bestaat of waarbij de grens niet samenvalt met de scheiding tussen de openbare weg en de aangelande eigendommen. Een niet-gerealiseerde rooilijn kan ook niet gezien worden als de "officieuze rooilijn" of de "rooilijn in wording". Uit artikel 2 van het Rooilijnendecreet wordt afgeleid dat er ofwel een rooilijn is vastgesteld in een rooilijnplan ofwel de rooilijn de grens tussen de openbare weg en de aangelande eigendom uitmaakt. Er is volgens de verzoekende partijen geen vrijgeleide voor de administratie om naar believen officieuze lijnen als rooilijnen te gaan bestendigen.

Verder stellen de verzoekende partijen dat de verwerende partij niet gebonden is door het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer omdat dit advies werd uitgebracht buiten de vervaltermijn van dertig dagen.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Het wordt niet betwist dat het advies van de wegbeheerder conform artikel 7.5.9 VCRO moest worden ingewonnen en dat het een bindend advies betreft.

Wanneer een advies bindend is, als het negatief is of voorwaarden oplegt, kan de vergunningverlenende overheid er zich, omwille van het bindend karakter ervan, toe beperken de vergunning te weigeren door een verwijzing naar en een weergave van het advies van de tussenkomende partij. In dit geval is dit gebeurd in de bestreden beslissing, waar de verwerende partij integraal beide negatieve adviezen van de wegbeheerder heeft weergegeven en gesteld dat dit advies bindend is en daarom geen stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend.

Anderzijds moet het advies, waarnaar de verwerende partij in de bestreden beslissing verwijst, zelf zorgvuldig zijn, zowel naar inhoud als met betrekking tot de wijze van totstandkoming. Dit betekent onder meer dat het advies zelf afdoende gemotiveerd moet zijn.

Het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer vormt immers samen met de eindbeslissing, zijnde de weigering van de stedenbouwkundige vergunning, een complexe bestuurlijke rechtshandeling.

Een complexe bestuurlijke rechtshandeling bestaat uit een reeks opeenvolgende administratieve handelingen waarvan de laatste beslissend is en de voorgaande, al dan niet voorbeslissend, ten opzichte van de eindbeslissing een voorbereidend karakter hebben.

Op grond van de theorie van de complexe bestuurlijke rechtshandeling kan de vernietiging van de eindbeslissing worden gevorderd op grond van de onwettigheid van voorbereidende handelingen, ook al stond tegen deze voorbeslissingen al dan niet een afzonderlijk vernietigingsberoep open en ook al is de beroepstermijn hiervoor verstreken.

Toegepast op de vergunningsprocedure betekent dit dat in het kader van het beroep tegen de vergunningsbeslissing onregelmatigheden of onwettigheden kunnen worden aangevoerd die kleven aan de adviezen, in dit geval het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer.

2.

De Raad oordeelt dat beide adviezen van de wegbeheerder niet deugdelijk gemotiveerd zijn.

Het eerste advies van 22 maart 2012 stelt immers dat de woning getroffen is door een (ontworpen) rooilijn. In het bijkomend advies van 30 juli 2012 (gevraagd door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar) wordt gesteld dat de ontworpen rooilijn voorkomt “uit de ministeriële omzendbrief BRA621 381 219 van 2 maart 1965” en dat de ontwerpen rooilijn de “visie” weergeeft “van het te realiseren typedwarsprofiel voor die specifieke gewestweg teneinde te voorzien in de mogelijkheid tot verbreding van de weg volgens de wegennormen”.

De aanvraag zou zich in de zone bevinden “waar als ontworpen rooilijn 11 meter uit de as van de gewestweg (22 meter tussen de rooilijnen) is bepaald”.

De Raad stelt echter samen met de verzoekende partijen vast dat nergens blijkt dat er een vastgesteld en goedgekeurd rooilijnplan voor de Russeltstraat bestaat.

De tussenkomende partij bezorgt de Raad alleen een plattegrond van België, met daarop de belangrijkste wegen aangeduid en getiteld “Voorontwerp wegennet 1980”, en de Omzendbrief van 2 maart 1965 betreffende het aanleggen en de inrichting van het wegennet in verband met de ruimtelijke ordening. Nergens blijkt dat er effectief een rooilijn is vastgesteld. De omzendbrief van 2 maart 1965 heeft geen verordenende kracht maar bevat enkel een verwijzing naar “wegennormen” in andere omzendbrieven. De tussenkomende partij geeft dit ook toe in haar toelichtende nota, waar zij stelt dat de ontworpen rooilijn geen bindende kracht heeft.

Op de zitting van 8 oktober 2013 en 14 januari 2014 brengt de tussenkomende partij verduidelijking, waar zij een document getiteld “BRA 16-7 nr. 316 800” van het ministerie van Openbare Werken van 15 december 1959 en een document getiteld “type dwarsprofielen primair net II” en een document getiteld “BRA 16-7 nr. 316 800 bis” van 22 januari 1960 neerlegt. De omzendbrief van 2 maart 1965 verwijst naar deze documenten als “omzendbrieven”. Uit deze documenten blijkt dat er voor de primaire wegen ofwel 26 meter ofwel 22 meter tussen de rooilijnen wordt vastgesteld naar gelang ze van de categorie I of II zijn. De verzoekende partij



betwist dat de Russeltstraat een primaire weg van het net II is, doch uit de kaart D.G. 147 van 15 maart 1961 blijkt dat de weg wel degelijk is ingekleurd met een dunne rode lijn en dus een primaire weg II is met 2 rijstroken.

Ook uit deze documenten, waarvan het onduidelijk is dat het omzendingsbrieven zijn omdat ze uitgaan van de "directeur-generaal van Bruggen en Wegen", en uit het document "type dwarsprofielen primair net II", blijkt echter niet dat er effectief een rooilijn is vastgesteld. Deze documenten hebben ook geen bindend karakter.

In haar aanvullende nota stelt de tussenkomende partij dat het gaat om een "jarenlange toegepaste administratieve praktijk" en dat er hierdoor een "feitelijke rooilijn" is ontstaan waarmee rekening dient te worden gehouden. Hier geeft de tussenkomende partij opnieuw toe dat er geen effectieve rooilijn is vastgesteld. Zij bevestigt tevens dat er voor de Russeltstraat geen rooilijnplan bestaat.

In ieder geval is de motivering in de adviezen van de wegbeheerder onduidelijk te noemen, omdat er wordt gesuggereerd dat er wel degelijk, weze het een 'feitelijke', rooilijn bestaat.

3.

De tussenkomende partij kan niet gevolgd worden waar zij stelt dat het bouwverbod uit artikel 16 van het Rooilijndecreet van toepassing is omdat het in casu zou gaan om een "niet gerealiseerde rooilijn" in de zin van dit artikel 16.

Artikel 16 van het Rooilijndecreet stelt in het eerste lid het volgende:

*"Onverminderd andersluidende wettelijke, decretale of reglementaire bepalingen, is het verboden om een constructie in de zin van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, te bouwen of herbouwen op een stuk grond dat door een nog niet gerealiseerde rooilijn of een achteruitbouwstrook is getroffen, of om verbouwings- of uitbreidingswerken, andere dan stabiliteitswerken, aan een door een nog niet gerealiseerde rooilijn of een achteruitbouwstrook getroffen constructie uit te voeren, tenzij het gaat om :*

- 1° sloop- of aanpassingswerken die tot gevolg hebben dat de constructie aan de nog niet gerealiseerde rooilijn of de achteruitbouwstrook wordt aangepast;*
- 2° de verbouwing van een krachtens decreet definitief of voorlopig beschermd monument of een constructie die deel uitmaakt van een krachtens decreet definitief of voorlopig beschermd stads- of dorpsgezicht of landschap;*
- 3° het aanbrengen van gevelisolatie, met een overschrijding van ten hoogste veertien centimeter. Indien een nog niet gerealiseerde rooilijn wordt overschreden, dan zal deze bij de latere onteigening aan de gevelisolatie worden aangepast.*

*In afwijking van het eerste lid mag een stedenbouwkundige vergunning worden verleend :*

- 1° die afwijkt van de rooilijn als uit het advies van de wegbeheerder blijkt dat de rooilijn niet binnen vijf jaar na de afgifte van de stedenbouwkundige vergunning zal worden gerealiseerd. Als er na het verstrijken van die termijn wordt onteigend, wordt bij het bepalen van de vergoeding geen rekening gehouden met de waardevermeerdering die uit de vergunde handelingen voortvloeit;*
- 2° die afwijkt van de achteruitbouwstrook als de wegbeheerder een gunstig advies heeft gegeven."*

Een rooilijn wordt in artikel 2 van het Rooilijnendecreet als volgt gedefinieerd:

“ ...

*De rooilijn is de huidige of de toekomstige grens tussen de openbare weg en de aangelande eigendommen. De rooilijn wordt vastgesteld in een rooilijnplan. Bij ontstentenis van een rooilijnplan, vastgesteld volgens dit decreet is de rooilijn de huidige grens tussen de openbare weg en de aangelande eigendommen.*

...”

Het woord “rooilijn” uit het oorspronkelijke artikel 16 Rooilijnendecreet werd met het wijzigingsdecreet van 23 maart 2012 gewijzigd in “nog niet gerealiseerde rooilijn”. Uit de memorie van toelichting van het ontwerp van decreet tot wijziging van het Rooilijnendecreet blijkt het volgende (*Parl. St. VI. Parl., 2011-2012, nr. 1457/1, 9-10*):

“ ...

*Artikel 16 gebruikt in zijn huidige versie de algemene term ‘rooilijn’. Artikel 2 van het decreet stelt dat ‘de rooilijn’ de huidige of toekomstige grens tussen de openbare weg en de aangelande eigendommen is. De rooilijn is op een rooilijnplan aangeduid, of is bij ontstentenis van een rooilijnplan de huidige grens tussen de openbare weg en aangelande eigendommen.*

*Door het gebruik van de algemene term ‘rooilijn’ rijst de vraag of artikel 16 ook van toepassing is op reeds gerealiseerde rooilijnen en rooilijnen die niet op een rooilijnplan zijn aangeduid.*

*Artikel 16 heeft tot doel geplande onteigeningen voor de realisatie van de rooilijn te vrijwaren. Het gaat dus alleen over gronden of gebouwen waarvan men voor het realiseren van de rooilijn een deel moet onteigenen. Immers, als vóór de onteigening allerlei werken worden uitgevoerd die meerwaarden creëren, stijgen de onteigeningskosten.*

*Artikel 16 stelt daarom een uitdrukkelijk verbod in om werken uit te voeren, behoudens:*

- een aantal specifieke uitzonderingen (beschermde monumenten, gevelisolatie enzovoort);*
- een uitzondering voor het geval dat de rooilijn niet binnen vijf jaar gerealiseerd zal worden. Als na vijf jaar wordt onteigend, wordt bij de onteigening geen rekening gehouden met de meerwaarde.*

*Als de rooilijn al gerealiseerd is of bij gebrek aan aanduiding op een plan louter de huidige grens met de openbare weg is, heeft een bouwverbod geen enkel nut. Dan moet men die rooilijn uiteraard respecteren en mag men geen werken uitvoeren waardoor men de rooilijn overschrijdt, want dat zou een inname van een deel van de openbare weg inhouden (alleen voor gevelisolatie kan daarop een uitzondering toegestaan worden, zoals hieronder wordt toegelicht). Het hoofdstuk waarin het artikel staat, heet ook ‘realisatie van het rooilijnplan’, wat bevestigt dat het betrekking heeft op rooilijnen die nog gerealiseerd moeten worden.*

*Omwille van de duidelijkheid wordt nu waar nodig in het artikel niet meer de algemene term ‘rooilijn’ gebruikt, maar ‘niet-gerealiseerde rooilijn’.*

...”

Uit deze toelichting blijkt dat met “niet gerealiseerde rooilijn” expliciet niet de rooilijnen worden bedoeld die niet aangeduid zijn op een plan. Immers, indien de rooilijn niet aangeduid is op een plan, is de rooilijn de huidige grens tussen de openbare weg en de aangelande eigendommen.

Uit de plannen blijkt duidelijk dat er tussen het gebouw waarop de aanvraag betrekking heeft en de as van de openbare weg zich nog 10 meter bevindt en dat er ongeveer 7 meter ruimte is tussen de voorgevel en de grens van de openbare weg. Het is kennelijk onredelijk om dan te stellen dat uitbreidingswerken aan de achterkant van het gebouw niet mogelijk zijn, terwijl er voldoende ruimte aanwezig lijkt tussen de bestaande rooilijn (de grens met de openbare weg) en de voorgevel van het gebouw in kwestie. Nergens blijkt uit de motivering waarom een rooilijn 11 meter uit de as van de weg moet gelegd worden. Slechts op de hoorzitting bij de Raad werd er meer verduidelijking gebracht door de door de tussenkomende partij voorgelegde stukken, waarbij het evenwel nog niet duidelijk is wanneer de rooilijn 11 meter uit de as is of 13 meter uit de as bij een weg van het ‘Primair net I’.

Het blijft evenwel voor de Raad duidelijk dat het Agentschap Wegen en Verkeer zich ten onrechte blijft baseren op zogenaamde wegnormen die geen bindend karakter hebben en die, sinds de inwerkingtreding van het rooilijnendecreet, geen enkele houvast meer bieden voor de vaststelling van de rooilijn voor die gevallen waar er geen rooilijnplan bestaat.

Het advies van de wegbeheerder is kennelijk onredelijk en onbehoorlijk gemotiveerd.

4.

Ook de motivering in het bijkomend advies van de wegbeheerder van 30 juli 2012, waarin wordt gesteld dat “deze ontworpen rooilijn bestendigd werd als feitelijke rooilijn” naarmate “verschillende bouwaanvragen werden ingediend in het verleden” en dat “hier nu van afwijken zou niet getuigen van behoorlijk bestuur en een hypotheek leggen op eventuele toekomstplannen (bvb. aanleg fietspaden...)”, is niet voldoende om een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Er wordt immers niet verduidelijkt of er concrete plannen zijn om een fietspad aan te leggen. Deze motivering is louter gebaseerd op niet-gefundeerde hypothesen. Het is immers niet de bedoeling van de decreetgever dat het loutere feitelijke uitzicht van een straat (namelijk dat de meeste andere woningen wel dieper ingepland zijn) tot gevolg heeft dat alle mogelijke uitbreidingen van een woning worden geblokkeerd voor onbepaalde tijd omdat er een “feitelijke” rooilijn zou worden gecreëerd. Bovendien blijkt uit het kadasterplan dat niet alle woningen in de Russeltstraat dieper zijn ingepland. Enkele woningen bevinden zich op een zelfde afstand van de weg als de woning waarop de aanvraag betrekking heeft.

Het loutere feit dat er verschillende bouwaanvragen werden ingediend die dieper ingepland zijn ten opzichte van de weg, kan er niet voor zorgen dat een rooilijn wordt gecreëerd. De wegbeheerder kan zich in zijn advies, bij gebreke aan een rooilijnplan, niet steunen op een ‘feitelijke rooilijn’ daar waar de grens met de openbare weg de enige wettelijke aanduiding is van de rooilijn.

Er kan inzake rooilijnen dus geen sprake zijn van enige “beleidsmatig gewenste ontwikkeling”. Dergelijke gewenste ontwikkelingen moeten in een rooilijnplan tot uiting gebracht worden.

De Raad stipt bovendien aan dat uit geen enkel gegeven van het dossier blijkt dat er daadwerkelijk een gewenst beleid zou zijn omtrent het aanleggen van een fietspad of dat er geplande onteigeningen zouden bestaan, dat deze bekend zouden zijn, of in uitvoering zouden zijn.

De tussenkomende partij vermeldt nog in haar aanvullende nota dat er nieuwe rooilijnplannen zullen worden opgesteld, maar ook dit is een hypothetische gebeurtenis die niet blijkt uit de stukken van het dossier.

Het argument dat “uitbreidingswerken creëren een meerwaarde en leiden aldus tot een hogere kostprijs bij eventuele onteigening” is geen wettig weigeringsmotief voor onderhavige aanvraag, gelet op het feit dat de rooilijn op 11 meter van de as van de weg nog nergens werd vastgesteld en dat er geen enkele aanwijzing blijkt uit het dossier dat om het even welke overheidsinstantie van plan is om enige vorm van verbreedingswerken in de Russeltstraat uit te voeren of een deel van de woning van de verzoekende partijen te onteigenen.

5.

Gelet op het feit dat de adviezen van de wegbeheerder onwettig zijn en de bestreden beslissing hier volledig op steunt, is de bestreden beslissing onwettig.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

6.

In hun wederantwoordnota voeren de verzoekende partijen met betrekking tot het eerste middel nog aan dat de verwerende partij aan het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer kon voorbijgaan gelet op artikel 4.7.16, §1 in fine VCRO. Zij houden voor dat dit advies werd uitgebracht buiten de vervalttermijn van dertig dagen en dat de verwerende partij dus niet meer gebonden was door dit negatief advies, maar er voor gekozen heeft dit niet te doen.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partijen met deze kritiek hun oorspronkelijk middel uitbreiden en eigenlijk aansluiting zoeken bij hun tweede middel, waarbij zij deze grief eveneens inroepen.

Toch wenst de Raad op te merken dat het advies van 22 maart 2012 geenszins laattijdig was en dus sowieso voor de verwerende partij een bindend advies was.

Op 27 juni 2012 heeft de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar op grond van zijn bevoegdheden zoals bepaald in artikel 4.7.22 VCRO bijkomend advies gevraagd aan het Agentschap Wegen en Verkeer. Het Agentschap Wegen en Verkeer heeft dit bijkomend advies verleend op 30 juli 2012.

Los van de vraag of dit bijkomend advies een ‘verplicht’ in te winnen advies is, dan wel een facultatief karakter heeft, stelt de Raad vast dat de verwerende partij beide adviezen in haar beoordeling betrokken heeft. De opgeworpen vraag naar het laattijdig karakter van het bijkomend advies behoeft dan ook geen antwoord meer gelet op de vastgestelde onwettigheid van de verleende adviezen van het Agentschap Wegen en Verkeer.

## **B. Overige middelen**

De Raad onderzoekt het tweede onderdeel van het eerste middel en de overige middelen niet, omdat deze niet kunnen leiden tot een ruimere vernietiging.

## **VII. INJUNCTIE**

Overeenkomstig artikel 4.8.2, derde lid, 3° VCRO kan de Raad, naast het bevel om een nieuwe beslissing te nemen binnen een door de Raad te bepalen termijn, de procedurele handelingen omschrijven die voorafgaand aan de herstelbeslissing moeten worden gesteld.

Nu het advies van de wegbeheerder overeenkomstig artikel 7.5.9 VCRO onmiskenbaar als een substantiële pleegvorm moet worden aangemerkt, en gelet het op het gegrond bevonden vernietigingsmotief, is het dan ook noodzakelijk dat de verwerende partij, alvorens de herstelbeslissing te nemen, een nieuw advies vraagt aan het Agentschap Wegen en Verkeer.

Gelet op de bijkomende te stellen procedurehandeling acht de Raad het aangewezen dat aan de verwerende partij een langere termijn dan gebruikelijk wordt gegund om een nieuwe beslissing te nemen. Een termijn van vijf maanden lijkt hiertoe in alle redelijkheid voldoende garanties te bieden.

**OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het verzoek tot tussenkomst van de leidend ambtenaar van het Agentschap Wegen en Verkeer is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 23 augustus 2012, waarbij aan de verzoekende partijen een stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het verbouwen van een bestaande woning op het perceel gelegen te 3830 Wellen, Russeltstraat 14 en met kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie E, nummer 593 P.
4. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partijen en dit binnen een termijn van vijf maanden te rekenen vanaf de betekening van het arrest.
5. De Raad beveelt de verwerende partij om, alvorens een nieuwe beslissing te nemen, een nieuw advies te vragen aan het Agentschap Wegen en Verkeer.
6. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 350,00 euro, ten laste van de verwerende partij.
7. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100,00 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 11 maart 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,  
met bijstand van

Ingrid VAN AKEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Ingrid VAN AKEN

Hilde LIEVENS