

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 227.338 van 9 mei 2014
in de zaak A. 204.093/X-15.038.**

In zake : Michel KALIS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Martin Denys
kantoor houdend te 1560 Hoeilaart
de Quirinilaan 2
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE TERVUREN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Lindemans en Filip De Preter
kantoor houdend te 1000 Brussel
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

1. Manu RENARD
2. de NV ALL PROJECTS & DEVELOPMENTS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Jan Bouckaert en Dukardin Yilmaz
kantoor houdend te 1000 Brussel
Loksumstraat 25
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 maart 2012, strekt tot de nietigverklaring van “de gemeenteraadsbeslissing van de gemeente Tervuren van 1 april 2001 met betrekking tot de zaak van de wegenis, waarvan beroeper kennis kreeg naar aanleiding van een vermelding in de beslissing van de Deputatie van de provincie Vlaams-Brabant dd. 8 december 2011, waarvan een uittreksel op het terrein werd aangeplakt op 20 januari 2012”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 219.961 van 26 juni 2012 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partijen hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 12 september 2012. De tussenkomende partijen hebben een memorie ingediend.

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partijen hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 oktober 2013.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kristof Hectors, die *loco* advocaten Dirk Lindemans en Filip De Preter verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Bastiaan Schelstraete, die *loco* advocaten Jan Bouckaert en Dukardin Yilmaz verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Verzoeker woont aan de Achterstraat 38 te Tervuren, op een perceel kadastraal bekend sectie C, nr. 86/n, dat achteraan uitgaat op een aantal onbebouwde percelen.

4. Op 15 september 2009 (datum van het ontvangstbewijs) wordt onder meer namens de tweede tussenkomende partij een aanvraag ingediend tot het bekomen van een verkavelingsvergunning “het Ruysveld” te Tervuren.

De aanvraag heeft betrekking op percelen gelegen tussen de Achterstraat, de Tervuursesteenweg en de Beeldekensgatstraat en strekt tot het aanleggen van een nieuwe wegenis, het slopen van de woningen Achterstraat 34 en Beeldekensgatstraat 11 met hun aanhorigheden, het creëren van 49 kavels voor eengezinswoningen en een kavel voor het plaatsen van een hoogspanningscabine.

De betrokken percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Leuven gelegen in woongebied met landelijk karakter. Ze zijn niet gelegen binnen het gebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, of van een vergunde verkaveling.

5. Betreffende de aanvraag wordt een openbaar onderzoek gehouden van 21 september 2009 tot en met 20 oktober 2009.

Er worden zeven bezwaarschriften ingediend, onder meer door verzoeker.

6. Het Agentschap voor Natuur en Bos brengt op 20 oktober 2009 volgend ongunstig advies uit:

“Uit het dossier kan afgeleid worden dat:

- op bovenvermeld goed 50 bouwloten en wegenis voorgesteld worden;
- centraal van de verkaveling wordt een langgerekte groenzone ingeplant;
- tussen de loten 36 en 50 er een centrale groenzone met een ringweg voorzien wordt;
- langs de wegenis ten noorden van de verkaveling worden er straatbomen voorgesteld.

Het Agentschap voor Natuur en Bos kan met de algemene indeling van deze verkaveling akkoord gaan. Evenwel wenst het Agentschap er op te wijzen dat gezien men in deze verkaveling een grote groenzone en straatbomen voorziet er een beplantingsplan aan het Agentschap voor Natuur en Bos voor advies moet voorgelegd worden alvorens er een beslissing wordt genomen over deze verkavelingsaanvraag. In dit beplantingsplan dienen de plantensoorten, plantafstanden, plantformaten en aantallen vermeld worden.

Daarnaast wenst het Agentschap op te merken dat zij met de configuratie van de wegenis ter hoogte van de langgerekte groenzone niet akkoord kan gaan. De hoofdweg dient ons inziens langs één van beide perceelsgrenzen geconcentreerd te worden zodat de groenzone één geheel kan vormen en niet versnipperd wordt.

Daarenboven is het Agentschap voor Natuur en Bos van oordeel dat mits het naar achter schuiven van de loten 36 en 37 de ringweg met centrale groenzone uitgebreid kan worden en hierdoor beter kan aansluiten bij de langgerekte groenzone.

Het Agentschap merkt ook op dat de voorgestelde straatbomen ter hoogte van de percelen 36v en 36a2 te kort tegen de scheiding van de aanpalende percelen worden voorzien.

Om boven vermelde reden geeft het Agentschap voor Natuur en Bos een negatief advies.”

7. Op 12 april 2010 bespreekt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Tervuren de ingediende bezwaren. Tevens wordt beslist de aanvrager te verzoeken om aangepaste plannen in te dienen, met aanduiding van de technische werken die in de studie van Infrabo werden voorgesteld en om de stedenbouwkundige voorschriften te herformuleren op de wijze zoals gevraagd door de gemeentelijke administratie.

8. Na aanpassing van de plannen wordt een nieuw openbaar onderzoek georganiseerd van 8 juni 2010 tot en met 7 juli 2010.

Er worden elf bezwaarschriften ingediend, onder meer door verzoeker.

9. Nadat een bijkomend verslag werd opgesteld door een studiebureau, wordt de aanvraag aan een derde openbaar onderzoek onderworpen van 4 november 2010 tot en met 3 december 2010. Er worden twaalf bezwaarschriften ingediend, onder meer door verzoeker.

10. Op 30 maart 2011 keurt de gemeenteraad van de gemeente Tervuren “het tracé van de wegenis van de aanvraag tot de verkavelingsvergunning op de percelen kadastraal gekend Ruysveld, Tervuren 4de afdeling, sectie C nrs. 30w2, 33p, 33t, 33v, 33w, 35k, 87r en delen van de nrs. 15s, 16b2, 30n2, 30p2, 36t, 36v, 37c, 37e, 38w2, 88e, 89d, 90L, 90r, 91c2, 91k2 en 91L2” goed.

11. Tijdens de vergadering van 11 april 2011 brengt het college van burgemeester en schepenen een voorwaardelijk gunstig advies uit over de verkavelingsaanvraag.

12. Op 8 juni 2011 adviseert de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar de verkavelingsaanvraag ongunstig. In dit advies wordt onder meer het volgende gesteld:

“- ruimtegebruik en bouwdichtheid

De openruimte corridor ter hoogte van de ontsluiting via de Achterstraat en de ontsluiting voor zwakke weggebruikers, en de verbinding met de open ruimte die op het pleintje in de ring aangelegd wordt, wordt gehavend door allerlei elementen waaronder de slingerende weg, de breedte en de bouwlijn van lot 36 en 37, de diepte van het lot 33 en 34.

Hierbij wordt het ongunstig advies van het Agentschap Natuur en Bos gevolgd.”

13. Gelet op het ongunstig advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar weigert het college van burgemeester en schepenen de gevraagde verkavelingsvergunning op 25 juli 2011.

14. Tegen het voormelde weigeringsbesluit wordt beroep ingesteld bij de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant.

15. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 22 november 2011 om dit beroep niet in te willigen en de verkavelingsvergunning te weigeren.

16. Bij besluit van 8 december 2011 willigt de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant het beroep in en wordt de gevraagde verkavelingsvergunning verleend onder voorwaarden. Tegen het laatstgenoemde besluit stelt verzoeker beroep in bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

17. Bij arrest A/2013/0569 van 1 oktober 2013 vernietigt de Raad voor Vergunningsbetwistingen het besluit van 8 december 2011 van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant waarbij de verkavelingsvergunning onder voorwaarden wordt verleend. In dit arrest wordt onder meer het volgende overwogen:

“In de bestreden beslissing vermeldt de verwerende partij dat het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos ongunstig is. Ze verwijst daarnaast naar het gegeven dat het college de bezwaren die zijn ingediend tijdens het openbaar onderzoek, en die onder meer handelen over de ligging van het gebied in biologisch waardevol gebied, ‘in hoofdzaak niet in aanmerking (heeft) genomen’.

Verdere aandacht besteedt de verwerende partij niet aan het gegeven dat het gebied zou gelegen zijn in biologisch waardevol gebied, noch aan het ongunstig advies van het Agentschap voor natuur en Bos.

De bezwaren ingediend tijdens het openbaar onderzoek en het advies van het Agentschap voor Natuur en Bos maken deel uit van het administratief dossier van de vergunningsaanvraag die de verwerende partij, als vergunningverlenend bestuursorgaan oordelend in administratief beroep, overeenkomstig artikel 4.7.21, § 1 VCRO in haar volledigheid moet onderzoeken.

Dit onderzoek blijkt op geen enkele wijze uit het bestreden besluit.”

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Voorwerp

Standpunt van de partijen

18. In zijn verzoekschrift stelt verzoeker in een voorafgaande opmerking dat hij niet beschikt over het bestreden besluit, zodat dit niet als stuk kan worden bijgebracht. Het beroepschrift wordt dan ook ingediend onder uitdrukkelijk voorbehoud van verdere aanvulling en onder voorbehoud om naderhand nog nieuwe middelen op te werpen eens verzoeker in het bezit is van het gemeenteraadsbesluit van de gemeente Tervuren, dat – volgens het besluit van de deputatie van 8 december 2011 – de datum zou dragen van 1 april 2001.

19. In haar memorie van antwoord werpt de verwerende partij als exceptie op dat verzoeker een niet bestaande rechtshandeling heeft aangevochten, waardoor zijn beroep onontvankelijk is. De verwerende partij stelt dat er geen gemeenteraadsbesluit van 1 april 2001 over de zaak van de wegen bestaat. Daar waar er in het beschikkend gedeelte van het besluit van de deputatie van 8 december 2011 sprake is van een besluit van de gemeenteraad van “1 april 2001” met betrekking tot de zaak van de wegen, is dit overduidelijk een materiële vergissing. Blijkbaar heeft de deputatie verkeerdelijk verwezen naar de datum van het uittreksel van het besluit van de wegen van 30 maart 2011 – namelijk 1 april 2011 – in plaats van naar de besluitdatum en ook foutief 2001 vermeld in plaats van 2011.

De verwerende partij wijst erop dat in het kader van de actieve openbaarheid van bestuur de gemeenteraadsbesluiten sinds januari 2001 integraal op haar website staan. Aangezien verzoeker wordt bijgestaan door een raadsman en een landmeter die een uitgebreide ervaring hebben in de betrokken materie en deze op geen enkel ogenblik om een afschrift van het gemeenteraadsbesluit over de zaak van de wegen hebben gevraagd, is het ongeloofwaardig dat verzoeker niet wist dat het gemeenteraadsbesluit over de zaak van de wegen dateert van

30 maart 2011 en dat hij niet over dit besluit beschikte. Volgens de verwerende partij wist verzoeker dan ook duidelijk dat het besluit over de zaak van de wegen genomen was op 30 maart 2011. Minstens had hij dat moeten weten, aangezien die datum ook vermeld staat in het besluit van de deputatie, en alleen die datum vermeld staat in het besluit van 25 juli 2011 en in het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

20. De tussenkommende partijen voeren in hun memorie tot tussenkomst aan dat het bestreden besluit niet op 1 april 2001 werd genomen – zoals verzoeker dit ten onrechte tracht voor te houden – maar wel op 25 juli 2011. Dit wordt volgens hen duidelijk in het weigeringsbesluit van het college van burgemeester en schepenen vermeld.

21. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij dat het aan verzoeker is en niet aan de Raad van State om aan te geven wat de bedoeling van verzoeker is. Er moet worden vastgesteld dat, nadat in het arrest over de vordering tot schorsing de Raad van State welwillend had aangenomen dat de datum “1 april 2001” “blijkbaar” een materiële misslag betreft, verzoeker het in zijn memorie van wederantwoord consequent blijft hebben over het besluit van 1 april 2001 en dit zowel in de aanhef van de stukken, als in het dispositief ervan.

Beoordeling

22. Met de verwerende partij kan er worden vastgesteld dat er geen gemeenteraadsbesluit over de zaak van de wegen bestaat dat dateert van 1 april 2001. Uit de volledige lezing van het verzoekschrift samen met het besluit van 8 december 2011 van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant, waarin in het beschikkend gedeelte verkeerdelijk wordt verwezen naar een besluit van 1 april 2001, kan worden opgemaakt dat het beroep van verzoeker is gericht tegen het besluit van 30 maart 2011 van de gemeenteraad van de gemeente Tervuren tot goedkeuring van het tracé van de wegenis (randnr. 10). Zoals verzoeker terecht opmerkt, is over het laatstgenoemde besluit in het besluit van de deputatie van 8 december 2011 vermeld dat het de datum zou dragen van “1

april 2001”. De vermelding van de laatstgenoemde datum is het gevolg van een louter materiële vergissing. Het enkele gegeven dat verzoeker in zijn stukken deze datum vermeldt, leidt niet tot de onontvankelijkheid van zijn beroep.

De exceptie wordt verworpen.

B. Tijdigheid

Standpunt van de partijen

23. In haar memorie van antwoord wijst de verwerende partij erop dat in het besluit van 25 juli 2011 van haar college van burgemeester en schepenen tot weigering van de verkavelingsvergunning (bladzijde 2 onderaan) uitdrukkelijk melding is gemaakt van het gemeenteraadbesluit van 30 maart 2011. Het weigeringsbesluit van 25 juli 2011 is bij brief van 1 augustus 2011 (verzonden op 2 augustus 2011) meegedeeld aan alle bezwaarindieners, waaronder verzoeker. Verzoeker kreeg dus minstens enkele dagen na de ontvangst van die brief kennis van het bestaan en de strekking van dat besluit.

Bovendien is de goedkeuring van het wegenistracé niet onopgemerkt voorbijgegaan. Op 31 maart 2011 verscheen er immers in Het Nieuwsblad een artikel onder de titel “verkavelingsproject Ruysveld goedgekeurd”. Dit stelt uitdrukkelijk dat het project “gisteren” door de gemeenteraad werd goedgekeurd. Het artikel meldt dat die goedkeuring niet naar de zin was van heel wat buurtbewoners die zich op de gemeenteraad verzamelden om hun ongenoegen te uiten. De buurtbewoners wisten dus van de goedkeuring van het wegenistracé door de gemeenteraad. Daargelaten de vraag of verzoeker één van de buurtbewoners was die op de bewuste zitting aanwezig was, is het ongeloofwaardig dat hij van dat gemeenteraadsbesluit geen kennis had tot voor de aanplakking van het besluit van de deputatie.

Tot slot valt nog op te merken dat het gemeenteraadsbesluit over de zaak van de wegen een autonoom besluit betreft dat niet kan worden

beschouwd als een voorbereidende beslissing aangaande een latere vergunningsbeslissing. Het gemeenteraadsbesluit was dus ook aanvechtbaar zonder dat de verkavelingsvergunning was verleend.

24. De tussenkommende partijen sluiten zich in hun memorie tot tussenkomst aan bij de exceptie van de verwerende partij.

25. In zijn laatste memorie stelt verzoeker dat hij pas kennis heeft gekregen van het bestaan van het bestreden besluit door de aanplakking van het besluit van de deputatie van 8 december 2011 en niet sinds de betekening van het besluit van 25 juli 2011 van het college van burgemeester en schepenen tot weigering van de verkavelingsvergunning waarin de letterlijke tekstuele weergave aangaande de wegenis als volgt luidt:

“(...) Het project noodzaakt de aanleg of wijziging van bestaande gemeentewegen. De gemeenteraad van Tervuren besloot in vergadering van 30/3/2011 tot aanvaarding van de nieuwe wegen of de wijziging van de bestaande wegen verwerping voorstel.”

In de mate dat de voormelde tekst al duidelijk verstaanbaar zou zijn – wat niet het geval is, gelet op de vermelding “wijziging van de bestaande wegen verwerping voorstel” – moet worden opgemerkt dat van een eenvoudige rechtsonderhorige niet kan worden verwacht dat hij met deze zinsnede de draagwijdte van het genomen besluit – nota bene in een 35 bladzijden tellend document over de verkavelingsweigering – duidelijk begrijpt en de implicaties ervan inziet. Het kan dan ook niet dat aan de rechtsonderhorigen de door de wetgever geboden rechtsbescherming wordt ontnomen omdat een (onduidelijke) vermelding in een 35 bladzijden lang tellend document al ter kennis zou zijn gebracht. Het gegeven dat in het weigeringsbesluit van de verkavelingsvergunning werd opgemerkt dat “de gemeenteraad besloot tot de aanvaarding van de nieuwe wegen of de wijziging van de bestaande wegen verwerping van het voorstel”, kan niet van dien aard zijn dat het de zestigdagentermijn bij de Raad van State doet aanvangen. De tekst is totaal niet duidelijk, wat aan verzoeker geenszins zijn rechtsbescherming kan ontnemen.

26.1. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij vast dat verzoeker niet betwist dat hij bij brief van 1 augustus 2011 in kennis is gesteld van het besluit van het college van burgemeester en schepenen van 25 juli 2011.

Voor zover verzoeker stelt dat er sprake is van een onduidelijke tekst in dat besluit van 25 juli 2011 merkt de verwerende partij op dat de woorden “verwerping van het voorstel” een materiële misslag betreffen, die de lezer echter niet belet om vast te stellen dat er op 30 maart 2011 door de gemeenteraad een besluit is genomen “tot aanvaarding van de nieuwe wegen”. Overigens staat op bladzijde 7 van dat besluit nog dat “[d]e verkavelingsvergunning [...] de aanleg van nieuwe verkeerswegen en/of gratis grondafstand [omvat]” en dat “[d]aarom [...] de gemeenteraad een besluit [diende] te nemen over de zaak van de wegen” en dat “[d]e gemeenteraad [...] in zitting van 30 maart 2001” (lees: 30 maart 2011) [h]et volgende [heeft] beslist: gunstig”. Bij dat besluit was ook nog een verkavelingsovereenkomst gevoegd waarin is vermeld dat “[d]e verkavelaars [...] volledig op hun kosten de wegen- en infrastructuurwerken aan[leggen] volgens het tracé dat op 30 maart 2011 werd goedgekeurd door de gemeenteraad en volgens het standaardbestek versie 2.2”. Het besluit van 25 juli 2011, dat aan verzoeker was meegedeeld, laat er dus geen twijfel over bestaan dat er een besluit van de gemeenteraad bestaat waarbij de zaak van de wegen werd goedgekeurd.

26.2. In zoverre voorts verzoeker opwerpt dat van de burger niet mag worden verwacht dat hij het besluit van het college van burgemeester en schepenen van 25 juli 2011 leest en er de volledige draagwijdte van inschat, stelt de verwerende partij dat dit er niet toe doet. Verzoeker is immers als burger niet verplicht om alles te lezen wat hem in het kader van een administratieve procedure, waaraan hij via het indienen van een bezwaarschrift heeft deelgenomen, wordt toegestuurd, maar als hij dat niet doet, moet hij daar zelf de gevolgen van dragen.

Bij de ontvangst van het besluit van 25 juli 2011 had verzoeker alles in handen om te weten dat er een besluit over de zaak van de wegen was. Vanaf dat moment wordt hij geacht feitelijk kennis te hebben van het besluit dat

erin staat vermeld, waardoor ten aanzien van hem de op zich niet korte termijn van zestig dagen om dat besluit aan te vechten, begint te lopen.

26.3. De verwerende partij merkt nog op dat uit het bezwaarschrift dat verzoeker heeft ingediend naar aanleiding van het tweede openbaar onderzoek blijkt dat hij een kopie van dat bezwaarschrift heeft overgemaakt aan zijn advocaat en aan zijn landmeter. Verzoeker had dus al in dit stadium de bijstand ingeroepen van professionelen die zonder enige twijfel wisten dat er in het kader van de voorliggende verkavelingsaanvraag een besluit moest worden genomen door de gemeenteraad. Hierbij wordt herhaald dat de betrokken gemeenteraadszitting druk is bijgewoond door buurtbewoners en de nodige aandacht heeft gekregen in de pers.

26.4. Al de voormelde gegevens in acht genomen kan er volgens de verwerende partij geen twijfel over bestaan dat er ook een daadwerkelijke en bewuste kennis was meer dan 60 dagen voor het indienen van het verzoekschrift.

Beoordeling

27. Het onderzoek van de exceptie noopt tot een onderzoek naar de aard van de beslissing waarmee de gemeenteraad het tracé van de wegen bepaalt.

28. Artikel 4.2.17, § 2, Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna : VCRO) luidt als volgt:

“Indien de verkavelingsaanvraag wegeniswerken omvat waaromtrent de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft, en het vergunningverlenende bestuursorgaan oordeelt dat de verkavelingsvergunning van zijnerwege kan worden verleend, dan neemt de gemeenteraad een beslissing over de zaak van de wegen, alvorens het vergunningverlenende bestuursorgaan een beslissing neemt over de verkavelingsaanvraag.

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

De geciteerde bepaling gaat terug op het toenmalige, als volgt luidende artikel 56, tweede lid, van de wet van 29 maart 1962 ‘houdende

organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw'(hierna: de stedenbouwwet):

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

Het toentertijd geldende artikel 76 van de gemeentewet bepaalde:

“Onverminderd de toepassing van het koninklijk besluit van 14 augustus 1933, gewijzigd bij het koninklijk besluit nr. 87 van 30 november 1939, bevestigd bij de wet van 16 juni 1947, zijn het advies van de bestendige deputatie van de provincieraad en de goedkeuring van de Koning vereist voor de besluiten van de gemeenteraad over de volgende zaken:

[...]

7° De algemene rooiplannen voor de steden en voor de aaneengebouwde gedeelten in de plattelandsgemeenten, de aanleg van nieuwe en de verbreding en afschaffing van bestaande straten.

[...].”

De wet van 22 december 1970 ‘tot wijziging van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw’ (hierna: de wijzigingswet van 1970) heeft het hiervoor geciteerde artikel 56, tweede lid, van de stedenbouwwet vervangen door de volgende bepaling:

“57bis §1. Indien een verkavelingsaanvraag de aanleg van nieuwe verkeerswegen, de tracé-wijziging, verbreding of opheffing van bestaande gemeentelijke verkeerswegen omvat en het college van burgemeester en schepenen bevindt dat de vergunning zijnentwege kan worden verleend, gelden voor de behandeling van de aanvraag de volgende bijkomende formaliteiten:

1. het college van burgemeester en schepenen onderwerpt de aanvraag aan een openbaar onderzoek, waarvan de kosten ten laste van de aanvrager komen. De Koning bepaalt de wijze waarop dit onderzoek plaatsheeft;
2. de gemeenteraad neemt een besluit over de zaak van de wegen alvorens het college van burgemeester en schepenen over de vergunningsaanvraag beslist. Dat raadsbesluit is niet onderworpen aan de bepalingen van artikel 76, 7°, der gemeentewet.”

29. Bij de parlementaire voorbereiding van de wijzigingswet van 1970 wordt in de memorie van toelichting onder meer het volgende gesteld:

“De gemeenteraden blijven vanzelfsprekend bevoegd om aanvullende verordeningen bij de algemene verordening vast te stellen net zoals zij bevoegd zijn om bijzondere verordeningen vast te stellen wanneer die algemene verordening ontbreekt. Het is trouwens in die geest dat het wetsontwerp aan het college [...] verbod oplegt te beslissen over verkavelingen die aanleg of wijziging van wegen omvatten, zolang de gemeenteraad zich daarover niet heeft uitgesproken” (*Parl. St. Senaat 1968-69, nr. 559, p. 16*).”

30. Wanneer de gemeenteraad het tracé van de wegen bepaalt, oefent hij, zoals bevestigd wordt in de hiervoor aangehaalde wetsgeschiedenis en parlementaire voorbereiding, een verordenende bevoegdheid uit waarbij de algemeenheid van de geadresseerden vooropstaat.

De verwerende partij merkt terecht op dat de beslissing van de gemeenteraad over de zaak van de wegen een autonoom besluit betreft dat niet kan worden beschouwd als een voorbereidende rechtshandeling ten aanzien van de door het college van burgemeester en schepenen af te geven verkavelingsvergunning.

Met de beslissing waarmee de gemeenteraad het tracé van de wegen bepaalt, wordt alleen maar voorzien in de vervulling van een voorwaarde waaraan moet zijn voldaan alvorens het college rechtmatig zijn beslissing over de verkavelingsvergunningsaanvraag mag nemen.

31. Artikel 4 van het algemeen procedurereglement bepaalt dat de beroepen bedoeld in artikel 14, §§ 1 en 3, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State verjaren zestig dagen nadat de bestreden akten, reglementen of beslissingen werden bekendgemaakt of betekend. Indien ze noch bekendgemaakt, noch betekend dienen te worden, gaat de termijn in met de dag waarop de verzoekende partij er kennis heeft van gehad.

Ter bepaling van het beginpunt van de beroepstermijn voor de verzoeker dient nagegaan te worden of de administratieve rechtshandeling bekendgemaakt moet worden en in welke vorm. Indien dergelijke verplichting bestaat, doet de bekendmaking in die vorm de beroepstermijn in principe ingaan ten aanzien van personen aan wie de bekendgemaakte overheidsakte niet betekend moet worden.

In dat geval speelt het geen rol dat de verzoekende partij reeds vóór de bekendmaking van het bestreden besluit er al feitelijke kennis van gehad zou hebben.

32. Krachtens het toentertijd geldende artikel 186 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 worden de reglementen en verordeningen van de gemeenteraad door de burgemeester bekendgemaakt door middel van een aanplakbrief die wordt opgehangen op een aanplakbord aan het gemeentehuis.

33. Het blijkt niet en de verwerende partij beweert niet dat tot de in artikel 186 van het Gemeentedecreet bedoelde bekendmaking werd overgegaan meer dan zestig dagen voor het instellen van het onderhavige beroep.

De uitsluitend op verzoekers feitelijke kennis gesteunde exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het derde middel

Standpunt van de partijen

34. In het verzoekschrift wordt het volgende derde middel aangevoerd:

“Schending van de artikelen 4.3.3 en 4.3.4 VCRO, in samenhang met de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel en de algemene beginselen van milieubeleid vervat in art. 1.2.1, §2 Decreet van 5 april 1995 houdende algemene

bepalingen inzake milieubeleid (DABM), meer specifiek het voorzorgsbeginsel, in samenhang met de schending van art 16 van het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud.

Doordat, de gronden waarop de bestreden beslissing betrekking heeft zijn gelegen in een biologisch waardevol gebied en werd gekarteerd als zijnde historisch permanent graslandschap.

Terwijl met deze kartering in de bestreden beslissing geenszins rekening werd gehouden, noch er werd voorzien in welke mate de schade aan het gebied als zo minimaal mogelijk kan worden beperkt,

En terwijl, ook hier het standstill-beginsel in rekening dient te worden gebracht;

[...]

Voormelde wetsbepalingen en algemene rechtsbeginselen vereisen bij de aftoetsing van de mogelijkheid tot aanleg van de wegenis in een verkaveling, dat de biologische waardering in rekening wordt gebracht. Uit de best[r]eden beslissing blijkt op het eerste gezicht nergens dat dit het geval zou zijn geweest of dat enige maatregel werd getroffen teneinde (vermijdbare) milieuschade te verhinderen.”

35. In haar memorie van antwoord repliceert de verwerende partij als volgt:

“23. Uit de toelichting bij het middel leidt de verwerende partij af dat de verzoekende partij aan de bestreden beslissing verwijt dat geen rekening werd gehouden met de aanwezigheid van een historisch permanent grasland.

24. Volgens de biologische waarderingskaart is het terrein deels te beschouwen als een biologisch waarvol gebied [...].

[...]

25. Het zou gaan om: ‘struweelopslag van allerlei aard, vaak op gestoorde gronden en verruigd grasland’. Van een historisch permanent grasland is geen sprake. De gronden waren overigens tot voor enige jaren bebouwd met serres.

Het middel dat er van uitgaat dat het gaat om een historisch permanent grasland mist dus feitelijke grondslag.

26. De gemeenteraad heeft wel degelijk rekening gehouden met de biologische waardering van het terrein.

Zoals gezegd heeft het college van burgmeeste[r] en schepenen een gemotiveerde beoordeling van de aanvraag voorgelegd aan de gemeenteraad, met het voorstel aan de gemeenteraad om de zaak van de wegen voorwaardelijk goed te keuren. De gemeenteraad heeft op voorstel van het college het tracé van de wegenis goedgekeurd. Deze uitvoerig gemotiveerde beslissing houdt wel degelijk rekening met de biologische waardering van het goed:

De motivering stelt wat volgt:

‘Biologisch waardevol gebied

Delen van het te verkavelen gebied zijn te beschouwen als een biologisch waardevol gebied. Er is evenwel geen sprake van vegetatie

waarvoor een verbod tot wijziging geldt of waarvan de wijziging onderworpen is aan een natuurvergunning. Er is geen enkele indicatie van het voorkomen van beschermde dier- of plantensoorten van bijlage II of III van het Soortenbesluit (voor andere soorten is de bescherming ondergeschikt aan de planologische bestemming).

Het biologisch waardevol karakter van het gebied is een beoordelingselement maar verhindert bebouwing op zich niet. De huidige verkaveling voorziet in de aanleg van een groene zone tussen de Achterstraat en de Te[r]vuursesteenweg’.

en

‘Grote delen van het terrein bestaan uit permanent grasland, sommige delen als graasland, andere als tuin. Het centrum van het gebied wordt door de biologische waarderingskaart beschouwd als biologisch waardevol (struweelopslag van allerlei aard, vaak op gestoorde gronden en verruigd grasland)’.

en

‘Het wegenisontwerp leidt tot een verbinding van ongeveer 20 meter breed en 180 meter lang. De weg neemt hiervan slechts een beperkt deel in. De rest kan worden ingericht met een groene zone. Hierdoor ontstaat een groene verbinding tussen twee straten waarbij dit groene aspect zowel tot voordeel dient van de verkaveling als van de Tervuursesteenweg en de Achterstraat. Dit zou niet het geval zijn met een centrale groene ruimte in het midden van de verkaveling’.

27. De bestreden beslissing houdt rekening met de biologische waardering van het goed. De gemeenteraad beslist evenwel om het tracé toch goed te keuren omdat er geen vegetatie is waarvoor een verbod tot wijziging geldt, omdat er geen indicatie is dat er beschermde soorten voorkomen en dat bebouwing dus op zich niet wordt verhinderd. Het wijst er verder op dat de verkaveling voorziet in een groene zone, die een groene zone doet ontstaan die twee straten verbindt, waarbij die groene verbinding niet zou ontstaan bij een centrale groene ruimte in het midden van de verkaveling.

[...]

29. De motivering van de beslissing geeft aan dat er geen direct werkende norm binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening bestaat. Artikel 4.3.3. is dus niet van toepassing. Artikel 4.3.4. VCRO bevat een facultatieve mogelijkheid om de vergunning te weigeren in geval van onwenselijkheid in het licht van andere doelstellingen. Dit is geen verplichting.

30. De verplichting tot het vermijden van vermijdbare schade is opgelegd aan de vergunningverlenende overheid, niet aan de gemeenteraad. In elk geval slaat dit verbod enkel op het vermijden van ‘vermijdbare schade’, dit is de schade die niet inherent verbonden is aan het project, of via het opleggen van redelijke voorwaarden kan worden voorkomen. Dit hangt af van de aard en de inplantingsplaats van de vergunningsplichtige activiteiten en/of het gedrag en de voornemens van de exploitant, maar niet van de locatie zelf, omdat dan alle schade vermijdbaar zou zijn. De vermijdbare schade dient zo te worden opgevat dat het gaat om schade die de initiatiefnemer kan vermijden door het aanpassen van zijn initiatief, door het nemen van bepaalde voorzorgsmaatregelen en dies meer, die in de

praktijk haalbaar zijn en die niet leiden tot de onwerkbaarheid van het initiatief.

31. Uit de hoger opgenomen kaart blijkt dat de percelen met enige biologische waarde zich centraal in het gebied bevinden. Het vrijwaren van deze percelen zou de verkaveling van deze percelen, en dus de realisatie van de gewestplanbestemming onmogelijk maken.

De gemeenteraad geeft uitdrukkelijk aan dat de bescherming van de natuurwaarden ondergeschikt is aan de planologische bestemming, en dat het behoud van een centrale groene zone (wat neerkomt op het behoud van de bijzonder natuurwaarden) niet bijdraagt tot het realiseren van een groene verbinding. De gemeenteraad heeft zo aangegeven waarom de schade niet kan worden vermeden. Zij heeft wel aangegeven dat de schade wordt hersteld, met name door het voorzien van een groene zone.

De verzoekende partij toont de onjuistheid, onredelijkheid of onzorgvuldigheid van deze beslissing niet aan.

32. De verzoekende partij geeft niet aan hoe er hier sprake kan zijn van een gebrek aan voorzorg.”

36. De tussenkomenende partijen verwijzen naar de weerlegging in de memorie van antwoord van de verwerende partij en sluiten zich hierbij aan.

37. In zijn laatste memorie benadrukt verzoeker dat het middel geenszins enkel opgebouwd is op grond van het uitgangspunt dat er sprake is van het historisch permanent grasland.

Verzoeker stelt dat wanneer, zoals in onderhavig geval, het gebied biologisch waardevol is, een zorgvuldige overheid alleszins noodzakelijk de alternatieven dient te onderzoeken. Het gaat niet op louter te stellen dat er geen beschermde soorten zouden worden getroffen door het tracé van de wegen om de bestreden beslissing als zorgvuldig te kunnen kenmerken.

Beoordeling

38. Artikel 1.2.1, § 2, van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM) voorziet erin dat in het milieubeleid naar een hoog beschermingsniveau moet gestreefd worden, op basis van een afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten. Daarbij moet worden uitgegaan van het voorzorgsbeginsel en het beginsel van

preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron worden aangepakt, het standstillbeginsel en het beginsel dat de vervuiler betaalt.

Het zorgvuldigheidsbeginsel verplicht de overheid zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van een beslissing en ervoor te zorgen dat de juridische en feitelijke aspecten van het dossier deugdelijk geïnventariseerd en gecontroleerd worden, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen.

39. Het blijkt dat –zoals in het bestreden besluit wordt vastgesteld– een belangrijk deel van het terrein waarop dit besluit betrekking heeft gelegen is in biologisch waardevol gebied. Volgens de verwerende partij heeft de gemeenteraad terecht geoordeeld dat de onvermijdelijke schade aan de bijzondere natuurwaarden hersteld wordt door een groenzone te voorzien.

Het is precies wat deze groenzone betreft dat het Agentschap voor Natuur en Bos in zijn advies (randnr. 6) concrete bezwaren heeft aangevoerd tegen het voorziene slingerende wegtracé dat de groenzone doorsnijdt en versnipperd. Het blijkt niet dat de verwerende partij bij het nemen van het bestreden besluit bij die – in het licht van artikel 1.2.1, § 2, DABM nochtans relevante – bezwaren heeft stilgestaan.

40. Het besluit is dat, in het licht van artikel 1.2.1, § 2, DABM, het zorgvuldigheidsbeginsel werd geschonden.

41. Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 30 maart 2011 van de gemeenteraad van de gemeente Tervuren tot goedkeuring van “het tracé van de wegenis van de aanvraag tot de verkavelingsvergunning op de percelen kadastraal gekend Ruysveld, Tervuren 4de afdeling, sectie C nrs. 30w2, 33p,

33t, 33v, 33w, 35k, 87r en delen van de nrs. 15s, 16b2, 30n2, 30p2, 36t, 36v, 37c, 37e, 38w2, 88e, 89d, 90L, 90r, 91c2, 91k2 en 91L2”.

2. Dit arrest dient te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

De tussenkommende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkommst, begroot op 250 euro, ieder voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen mei 2014, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Johan Lust