

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 233.274 van 17 december 2015
in de zaak A. 214.800/X-16.127.**

In zake : 1. Rudolf HAVERKORN VAN RIJSEWIJK
 2. Monique LEPAGE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Konstantijn Roelandt
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Recollettenlei 9
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD VAN VLAAMS-
BRABANT

Tussenkommende partij :

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

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 21 januari 2015, strekt tot de cassatie van het arrest nr. A/2014/0842 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 9 december 2014 in de zaak 1011/0306/SA/8/0261.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 13 februari 2015.

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

De tussenkommende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 29 mei 2015 . De tussenkommende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 september 2015.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Constantijn Roelandt, verschijnt voor de verzoekende partijen, Johan Guillemin, diensthoofd, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Kurt Stas, die loco advocaten Dirk Lindemans en Filip De Preter verschijnt voor de tussenkommende partij, 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. Bij arrest nr. 190.217 van 5 februari 2009 verwerpt de Raad van State de vordering van onder meer R. Haverkorn Van Rijsewijk en M. Lepage tot schorsing en nietigverklaring van het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wemmel van 12 december 2007 houdende afgifte van een verkavelingsvergunning met wegeaanleg voor zeven loten wegens de intrekking ervan bij besluit 21 mei 2008 van het voormelde college.

4. Bij arrest nr. 212.936 van 5 mei 2011 vernietigt de Raad van State op vordering van onder meer R. Haverkorn Van Rijsewijk en M. Lepage het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wemmel van 14 januari 2009 houdende afgifte van dezelfde verkavelingsvergunning als de ingetrokken verkavelingsvergunning van 12 december 2007.

5. Met een besluit van 7 oktober 2010 beslist de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant (hierna: de deputatie) dat de beslissing van 2 juni 2010 van het college van burgemeester en schepenen waarbij een verkavelingsvergunning aan de nv Belgische Gronden Reserve (hierna: de nv B.G.R.) voor het “verkavelen tot 5 individuele kavels en de aanleg van een ontsluitende openbare wegenis” aan de voormelde straat wordt verleend, haar rechtskracht herneemt.

6. Het bestreden arrest verklaart het beroep van onder meer R. Haverkorn Van Rijsewijk en M. Lepage tot vernietiging van de vergunningsbeslissing van 7 oktober 2010 ongegrond.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

7. R. Haverkorn Van Rijsewijk en M. Lepage hebben een “laatste memorie met verzoek tot voortzetting” ingediend waarin zij niet enkel om de voortzetting van de procedure verzoeken en vragen om gehoord te worden, maar ook antwoorden op het auditoraatsverslag. Het koninklijk besluit van

30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatieprocedure bij de Raad van State’ (hierna: het cassatieprocedurebesluit) voorziet na de kennisgeving van het auditorsverslag niet in de mogelijkheid om een laatste memorie neer te leggen. Wanneer de auditeur concludeert tot de verwerping van het cassatieberoep moet de verzoeker luidens artikel 18, § 1, van het cassatieprocedurebesluit, op straffe van de toewijzing van de afstand van geding, “vragen dat de procedure wordt voortgezet teneinde te worden gehoord”. Het auditorsverslag concludeert tot de verwerping van het beroep van R. Haverkorn Van Rijsewijk en M. Lepage. Het voormelde procedurestuk wordt alleen in aanmerking genomen in zoverre wordt gevraagd de procedure voort te zetten en gehoord te worden.

V. Onderzoek van de cassatiemiddelen

A. Eerste middel

Standpunt van de verzoekers

8. R. Haverkorn Van Rijsewijk en M. Lepage voeren de schending aan van artikel 4.2.17, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), artikel 149 van de Grondwet en de miskennis van de bewijskracht van stukken.

In een *eerste onderdeel* zetten zij uiteen dat op 11 september 2006 een aanvraag ingediend werd om het terrein te verkavelen in 8 loten met de aanleg van wegenis. De wegenis voor deze verkaveling werd door de gemeenteraad van Wemmel goedgekeurd bij besluit van 31 mei 2007, maar de verleende verkavelingsvergunning werd nadien ingetrokken. In 2008 werd een gewijzigde verkavelingsaanvraag ingediend, waarop de verleende verkavelingsvergunning nadien vernietigd werd door de Raad van State. Een nieuwe aanvraag leidde tot de voor de RvVb bestreden vergunning. Zij betogen dat de ontsluiting van perceel 216M via een openbare weg een essentieel element is om de verkavelingsvergunning te verlenen, zodat het voorstel diende voorgelegd te worden aan de gemeenteraad overeenkomstig het bepaalde in

artikel 4.2.17, § 2, VCRO. De RvVb miskent de bewijskracht van de stukken, meer bepaald “de inhoud van besluiten (stukken 2 en 6) genomen in het kader van de verkavelingsaanvraag”, door te overwegen dat de reservatie van een strook voor de ontsluiting van een buiten de verkaveling gelegen perceel “in ieder geval zonder invloed zal blijven op de aan te leggen weg”, “geenszins tot gevolg heeft dat die strook bestemd is om ingelijfd te worden in het gemeentelijk wegennet”, “die [ontsluiting] even goed de vorm kan aannemen van een privaatrechtelijke toegang in volle eigendom of als erfdienstbaarheid, zonder enige bemoeienis van de gemeenteraad” en “de bevoegdheid van de gemeenteraad om de strook al dan niet op te nemen in het gemeentelijk wegennet intact blijft”. De overweging in het bestreden arrest dat “de bevoegdheid van de gemeenteraad om de strook al dan niet op te nemen in het gemeentelijk wegennet intact [blijft], en die niet beperkt [wordt] door de in de plannen van de vergunning opgenomen gereserveerde ontsluitingsstrook” is volkomen in strijd met de vaststelling dat de vergunningverlenende overheid – in de plaats van de gemeenteraad – in het besluit van 7 oktober 2010 de ontsluitingsstrook beperkt heeft tot maximum 4 meter.

Bovendien behoort het niet tot de bevoegdheid van een vergunningverlenende overheid om het tracé en de breedte van een ontsluitingsweg te gaan bepalen – *in casu* 4 meter – die een noodzakelijke voorwaarde is om de aangevraagde verkaveling te vergunnen. De beslissing over de breedte van een (zelfs nog aan te leggen) weg behoort ontegensprekelijk tot de bevoegdheid van de gemeenteraad, zodat de deputatie haar bevoegdheid heeft overschreden. Het is niet voor ernstige betwisting vatbaar dat de volheid van bevoegdheid van de gemeenteraad is aangetast doordat de vergunningverlenende overheid de breedte en het tracé van de weg reeds heeft vastgelegd. Indien de gemeenteraad van oordeel zou zijn dat deze breedte en tracé niet geschikt zijn, dan dreigt zij een beslissing te moeten nemen die strijdig is met de voorschriften van de verkavelingsvergunning.

In een *tweede onderdeel* zetten zij uiteen dat de verkavelingsaanvraag van 2009 ontegensprekelijk wegeniswerken omvat en dat

de gemeenteraad in het kader van deze vergunningsaanvraag geen beslissing genomen heeft over de zaak van de wegen. Immers verwijst de deputatie naar een beslissing van de gemeenteraad van 31 mei 2007 die genomen is in het kader van een verkavelingsaanvraag van 2006. De RvVb schendt artikel 4.2.17, § 2, VCRO door toe te staan dat beslissingen over de zaak van de wegen die genomen zijn naar aanleiding van andere verkavelingsaanvragen ook gelden voor nieuwe, zelfs fundamenteel gewijzigde aanvragen. Het behoort niet tot de bevoegdheid van de RvVb om te oordelen of een verkavelingsaanvraag vergelijkbaar is met een eerdere verkavelingsaanvraag waarin vroeger al een beslissing over wegenis is genomen en er dus geen nieuwe gemeenteraadsbeslissing moet komen. Dat behoort alleen tot de bevoegdheid van de gemeenteraad zelf.

Zij betwisten de redenering van de RvVb, die het mogelijk maakt dat een verkaveling van 10 loten waarvan de gemeenteraad van oordeel is dat een ontsluitingsweg die tot 100 meter diep indringt in het woongebied verantwoord is, in een nieuwe aanvraag wordt herleid tot 2 loten en de vergunningverlenende overheid zich steunt op een beslissing over een wegenis van 100 meter diep. Het is volgens hen niet denkbeeldig dat indien de nieuwe aanvraag werd voorgelegd aan de gemeenteraad, de gemeenteraad van oordeel zou zijn geweest dat de wegenis voor de ontsluiting van 2 kavels niet meer zo breed en diep hoeft te zijn. Dit behoort tot de opportuiniteitsbeoordeling van de gemeenteraad, zodat elke verkavelingsaanvraag die een wegenis omvat eerst dient te worden voorgelegd aan het oordeel van de gemeenteraad alvorens de verkaveling definitief kan worden goedgekeurd. De RvVb miskent de inhoud van artikel 4.2.17, § 2, VCRO.

Beoordeling

9. R. Haverkorn Van Rijsewijk en M. Lepage voeren de schending aan van artikel 4.2.17, § 2, VCRO dat zij citeren in de hier toepasselijke versie vóór de opheffing ervan bij artikel 41 van het decreet van 4 april 2014 ‘houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid’.

De door de nv Belgische Gronden Reserve aangevoerde exceptie van onontvankelijkheid van het middel omdat het de schending zou aanvoeren van artikel 4.2.17, § 2, VCRO in de opgeheven versie, gaat niet op. De exceptie wordt verworpen.

10. Uit de stukken waarop de Raad van State vermag acht te slaan, meer bepaald de voor de RvVb bestreden vergunningsbeslissing van de deputatie van 7 oktober 2010 en het besluit van het college van burgemeester en schepenen van 2 juni 2010, blijkt dat daarin het volgende wordt overwogen.

Het besluit van de deputatie van 7 oktober 2010:

“Betreffende de gereserveerde ontsluitingsstrook

Verzoekende partijen halen voor hun administratief beroep als tweede bezwaar aan dat er een ontsluitingsstrook wordt gereserveerd naar perceel 216m.

Deze strook werd gereserveerd n.a.v. een besluit tot weigering van verkavelingsvergunning van uw Deputatie dd. 9 maart 1999, om een ontsluitingsmogelijkheid voor perceel 216 m te voorzien. De aanvrager van de verkavelingsvergunning duidt hieromtrent in zijn brief van 22 november 2006 [...] het volgende aan:

‘Teneinde de ontsluitingsmogelijkheid voor het perceel 216 m opgelegd door de Bestendige Deputatie in haar weigeringsbesluit van 09/03/1999, bevestigd door het MB.B van 19/07/2000, te handhaven, wordt langs weerszijden van het verlengde van de as van het T-uiteinde van de ontworpen pijpekopweg, tot tegen de oostergrens van perceel 216 m een grondstrook voorzien 2 meter breed en 44 ca groot, welke desgevallend samen bestemd zijn om de 4 meter brede zate te vormen van een openbare ontsluitingsweg voor dit perceel 216 m, indien de eigenaar ervan daartoe een schriftelijke aanvraag richt aan de Gemeente.’

De gereserveerde ontsluitingsstrook van het (op heden niet ontsloten) perceel 216 m op de loten 4*bis* en 5*bis*, zal, i.t.t de wegenis waarop zij aansluit en die dient tot de ontsluiting van de loten 2, 3, 4, 5 en 6, enkel dienen voor het vrijwaren van de toegang tot perceel 216 m. De voorziene breedte van de gereserveerde ontsluitingsstrook, die 4 meter bedraagt, doet aldus geen afbreuk aan een nuttig en veilig weggebruik en een toekomstige inrichting als voldoende uitgeruste weg. Het mogelijk toekomstige belang van derde en vierde verzoekende partijen wordt aldus gevrijwaard.

Verzoekende partijen werpen op dat de gereserveerde ontsluitingsstrook niet werd goedgekeurd door de gemeenteraad. Echter, uit artikel 4.2.17, § 2 VCRO kan worden afgeleid dat voor de loutere reservatie van de ontsluitingsstrook helemaal geen goedkeuring is vereist van de gemeenteraad. Dit artikel luidt als volgt:

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

Deze ontsluitingsstrook werd slechts gereserveerd, om later eventueel te dienen als ontsluiting, indien de eigenaar van perceel 216 m hierom vraagt. Deze ontsluitingsmogelijkheid en de reservatie van lot 4*bis* en 5*bis* maakt geen aanleg van een nieuwe verkeersweg uit in de zin van art 4.2.17, § 2 VCRO. Slechts in een eventuele latere fase, wanneer de eigenaar van perceel 216 m verzoekt tot ontsluiting van zijn perceel via de gereserveerde strook en een nieuwe verkeersweg moet worden aangelegd, moet een beslissing hieromtrent worden aangenomen door de gemeenteraad.

Hierbij kan worden opgemerkt dat de effectief aan te leggen wegeniswerken in het bestreden besluit werd[en] goedgekeurd door de gemeenteraad op 31 mei 2007 [...].

De gereserveerde ontsluitingsstrook heeft dus helemaal niet tot gevolg dat het aangevraagde onvergunbaar wordt.”

Het besluit van het college van burgemeester en schepenen van
2 juni 2010:

“Het College van Burgemeester en Schepenen stelt vast dat de bezwaren uit dit enig bezwaarschrift betrekking hebben op:

De gereserveerde ontsluitingsstrook. De verkavelingsaanvraag bevat een ‘gereserveerde ontsluitingsstrook’ naar perceel 216M. Deze strook is smaller dan de ontsluitende wegenis waarop zij aansluit waardoor de toegangsmogelijkheid tot perceel 216m zou worden beknot. De vraag rijst vooreerst of een dergelijke breedte wel garant kan staan voor een nuttig en veilig weggebruik. Bovendien worden de eigenaars van perceel 216M (in eigendom van derde en vierde bezwaarindiener) kennelijk op een ongelijke wijze behandeld.

Het College van Burgemeester en Schepenen neemt over de bovenvermelde bezwaren het volgende standpunt in:

De gereserveerde ontsluitingsstrook

De gereserveerde ontsluitingsstrook van het (op heden niet ontsloten) perceel 216M op de loten 4*bis* en 5*bis*, zal, i.t.t. de wegenis waarop zij aansluit en die dient tot de ontsluiting van de loten 2, 3, 4, 5 en 6, enkel dienen voor het vrijwaren van de toegang tot perceel 216M. Voor de ontsluiting van het volledige westelijke woonuitbreidingsgebied bestaan er andere meer wenselijke ontsluitingsmogelijkheden. De voorziene breedte van de gereserveerde ontsluitingsstrook doet aldus geen afbreuk aan een nuttig en veilig weggebruik en een toekomstige inrichting als voldoende uitgeruste weg. Het mogelijk toekomstige belang van derde en vierde bezwaarindiener wordt aldus gevrijwaard.’

[...]

‘In de verkavelingsvergunningsaanvraag wordt de mogelijkheid voor de realisatie van een ontsluitingsweg op de subkavels 4bis en 5bis gevrijwaard, realiseerbaar mits voorafgaandelijke goedkeuring van dit tracé door de gemeenteraad.’”

11. Het eerste middel van R. Haverkorn Van Rijsewijk en M. Lepage waarin de schending van artikel 4.2.17, § 2, VCRO wordt aangevoerd voor de RvVb, wordt in het bestreden arrest ongegrond verklaard met volgende redenen:

“1.

Uit de voorgelegde plannen blijkt dat het tracé van de aan te leggen weg van de verkaveling identiek is aan het tracé van de weg die door de gemeenteraad van Wemmel werd goedgekeurd op 31 mei 2007. Deze beslissing is een zelfstandige beslissing die niet werd bestreden en dus definitief is geworden.

De verzoekende partijen stellen ook niet dat het tracé van de weg dat werd goedgekeurd in het kader van een andere verkavelingsaanvraag dan de verkavelingsaanvraag die bij de thans bestreden beslissing werd goedgekeurd, daarom alleen al een nieuwe beslissing van de gemeenteraad behoefde. Er valt overigens niet in te zien waarom een beslissing van de gemeenteraad waarbij een wegtracé wordt goedgekeurd, niet geldig zou blijven in het kader van latere beslissingen van andere gemeentelijke organen of andere overheden.

Wat de wegenis betreft, is de bevoegdheid van de gemeenteraad volledig, met inbegrip van de keuze van de wegverharding en bestrating, de weguitrusting en de nutsleidingen, de aanleg van stoepen en wegboorden, de inrichting van de (eventuele) parkeerplaatsen, gratis grondafstand, en de weerslag op de mobiliteit, afwatering, waterzuivering, afvalophaling, noodzakelijke uitbreiding van maatschappelijke infrastructuur.

De bevoegdheid van de gemeenteraad is echter beperkt tot de zaak van de wegen: zij strekt zich niet uit tot het voorwerp van de verkavelingsaanvraag, noch bij wijze van gevolg tot de lasten en voorwaarden die de vergunningverlenende overheden kunnen opleggen. Zo kan de gemeenteraad niet stellen dat hij onvoldoende voorgelicht is omdat er geen MER bij de aanvraag was gevoegd, aangezien de MER betrekking heeft op het voorwerp van de verkavelingsaanvraag, en kan hij evenmin zijn beslissing steunen op het door het college van burgemeester en schepenen gevoerde ruimtelijke beleid.

2.

In deze zaak is noch de vermindering van het aantal bouwkavels met een bouwkavel in vergelijking met vorige aanvragen, noch het reserveren van een strook voor de ontsluiting van een buiten de verkaveling gelegen perceel van aard dat zij een nieuwe beslissing van de gemeenteraad vergen, daar deze wijzigingen betrekking hebben op het voorwerp zelf van de verkavelingsvergunning, en in ieder geval zonder invloed blijven op de aan te leggen weg.

Op grond van de voorgelegde plannen valt immers niet in te zien hoe het verminderen van het aantal kavels met een eenheid enige invloed op de aan te leggen weg kan hebben, en het reserveren van een strook voor de mogelijke ontsluiting van een buiten de verkaveling gelegen perceel heeft geenszins tot gevolg dat die strook bestemd is om ingelijfd te worden in het openbaar domein, laat staan opgenomen te worden in het gemeentelijk wegennet. Het reserveren van die strook heeft geen andere betekenis dan het vrijwaren van de toegang tot het buiten de verkaveling gelegen perceel, maar doet geen uitspraak over de juridische status van die ontsluiting, die evengoed de vorm kan aannemen van een privaatrechtelijke toegang in volle eigendom of als erfdienstbaarheid, zonder enige bemoeienis van de gemeenteraad, en in ieder geval is de gemeenteraad geenszins verplicht de strook te bestemmen voor het aanleggen van een openbare weg, ongeacht van wie de vraag daartoe zou uitgaan.

Mocht die vraag gesteld worden, dan blijft de bevoegdheid van de gemeenteraad om de strook al dan niet op te nemen in het gemeentelijk wegennet intact, en wordt dit niet beperkt door de in de plannen van de vergunning opgenomen gereserveerde ontsluitingsstrook.”

12. Overeenkomstig het toentertijd geldende artikel 4.2.17, § 2, VCRO heeft de gemeenteraad de bevoegdheid om – als de verkavelingsaanvraag wegeniswerken omvat waaromtrent de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft en het vergunningverlenende bestuursorgaan (*in casu* het college van burgemeester en schepenen) oordeelt dat de verkavelingsvergunning van zijnentwege kan worden verleend – een beslissing over “de zaak van de wegen” te nemen alvorens het vergunningverlenende bestuursorgaan een beslissing neemt over de verkavelingsaanvraag.

Het in de toepasselijke versie van artikel 4.2.17, § 2, VCRO bedoelde gemeenteraadsbesluit over de zaak van de wegen, is een verordenend en autonoom besluit dat niet kan worden beschouwd als een voorbereidende rechtshandeling ten aanzien van de door het college van burgemeester en schepenen af te geven verkavelingsvergunning. Dat besluit voorziet enkel in de vervulling van een voorwaarde waaraan moet zijn voldaan alvorens het college rechtmatig zijn besluit over de verkavelingsvergunningsaanvraag mag nemen. Het gemeenteraadsbesluit heeft een onderscheiden voorwerp, berust op eigen motieven en is een afzonderlijk aanvechtbare rechtshandeling, onafhankelijk van de verkavelingsvergunning.

13. Gelet op de overwegingen in randnummer 14 vereist artikel 4.2.17, § 2, VCRO in zijn toepasselijke versie, dat bij een nieuwe verkavelingsaanvraag met een kleiner aantal kavels (5) en met enerzijds dezelfde wegeaanleg als bij een eerdere verkavelingsvergunning voor 7 kavels naar aanleiding waarvan de gemeenteraad eerder een besluit over de zaak van de wegen heeft genomen, en anderzijds de toevoeging van een “gereserveerde ontsluitingsstrook” ten behoeve van een buiten de nieuwe verkavelingsaanvraag gelegen perceel waarover de gemeenteraad geen besluit heeft genomen, een nieuwe gemeenteraadsbeslissing wordt genomen over de zaak van de al dan niet gereserveerde wegen alvorens het college gunstig kan beschikken over de nieuwe verkavelingsaanvraag.

14. Door te oordelen dat “het tracé van de aan te leggen weg van de verkaveling identiek is aan het tracé van de weg die door de gemeenteraad [...] werd goedgekeurd op 31 mei 2007”, dat “noch de vermindering van het aantal bouwkavels met een bouwkavel in vergelijking met vorige aanvragen, noch het reserveren van een strook voor de ontsluiting van een buiten de verkaveling gelegen perceel van aard” zijn “dat zij een nieuwe beslissing vergen van de gemeenteraad” over de zaak van de wegen omdat zij “zonder invloed blijven op de aan te leggen weg”, schendt het bestreden arrest het toentertijd geldende artikel 4.2.17, § 2, VCRO.

15. Het middel is in zijn beide onderdelen, in zoverre gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de verzoekers

16. R. Haverkorn Van Rijsewijk en M. Lepage voeren de schending aan van de artikelen 2.1.2, § 7, en 4.3.1, § 2, VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de motiveringswet), artikel 149 Gw en miskennis van de bewijskracht van stukken.

In een *eerste onderdeel* lichten zij toe dat zij in hun verzoekschrift voor de RvVb uiteen hebben gezet dat de bebouwingsdichtheid van de aanvraag bijna het dubbele is van de omliggende verkaveling Lindendreef en er dus een “onverantwoorde” schaalbreuk bestaat, zoals uitdrukkelijk erkend in andere besluiten en stukken, en dat nergens in het bestreden besluit precieze en concrete aan de onmiddellijke omgeving ontleende elementen worden vermeld die dit tegenspreken. Zij voeren aan dat de RvVb het middel verwerpt op basis van de overweging dat “de verwerende partij de aanvraag [heeft] getoetst aan de goede ruimtelijke ordening in het licht van de voor het dossier relevante feitelijke omgeving”. Op het vlak van “schaalbreuk” worden in het bestreden deputatiebesluit echter geen concrete aan de omgeving ontleende elementen aangereikt. Integendeel wordt de vaststelling dat de bebouwingsdichtheid van de verleende verkaveling bijna het dubbele bedraagt van die van de verkaveling Lindendreef gewoon niet bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening betrokken. Door deze lacune in de motivering met betrekking tot de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening in zijn arrest over het hoofd te zien, miskent de RvVb de inhoud van artikel 4.3.1, § 2, VCRO en van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet. Met het motief in het bestreden arrest dat de bevoegde overheid op dit vlak “in redelijkheid” tot haar beslissing is kunnen komen, wordt niet passend geantwoord op de in hun middel aangevoerde schendingen, zodat het bestreden arrest niet regelmatig met redenen omkleed is in de zin van artikel 149 van de Grondwet.

In een *tweede onderdeel* zetten zij uiteen dat de verkavelingsaanvraag werd geconformeerd aan de opeenvolgende weigeringsbeslissingen van de adviesverlenende en vergunningverlenende overheden wegens “niet in overeenstemming met het ruimtelijk structuurplan Vlaanderen” (hierna: RSV). Uit het bestreden deputatiebesluit blijkt dat het RSV betrokken werd in de beoordeling van de aanvraag en dus een “beoordelingsgrond” is geweest, terwijl artikel 2.1.2, § 7, VCRO bepaalt dat een ruimtelijk structuurplan geen beoordelingsgrond kan vormen voor vergunningsaanvragen. Artikel 4.3.1, § 2, VCRO bepaalt dat het vergunningverlenende bestuursorgaan bij de beoordeling van het aangevraagde

ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in 1°, in rekening kan brengen. Wanneer men bepalingen uit een structuurplan bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening “in rekening brengt”, dan heeft men het ruimtelijk structuurplan onvermijdelijk als “beoordelingsgrond” gebruikt. Volgens hen kan er maar één invulling aan de “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen”, in de zin van artikel 4.3.1, § 2, VCRO, worden gegeven om niet in conflict te treden met het duidelijke verbod van artikel 2.1.2, § 7, VCRO, namelijk dat het moet gaan om om het even welke beleidsmatig gewenste ontwikkeling behalve een ruimtelijk structuurplan. Een wettekst kan niet worden uitgelegd dat zij intern conflicteert. Ook verklaringen in parlementaire voorbereidingen kunnen daar geen afbreuk aan doen. Met de overwegingen in het bestreden arrest dat “een ruimtelijk structuurplan zeker [voldoet] aan het begrip beleidsmatig gewenst ontwikkelingen” miskent de RvVb de inhoud van de artikelen 2.1.2, § 7, en 4.3.1, § 2, VCRO.

Beoordeling

17. In zoverre de schending van de bewijskracht van stukken wordt aangevoerd, laten R. Haverkorn Van Rijsewijk en M. Lepage na uiteen te zetten hoe het bestreden arrest de bewijskracht van deze of gene stukken schendt. Het middel is in zoverre niet ontvankelijk.

18. In zoverre het middel noopt tot het overdoen van de beoordeling van de feiten waartoe de Raad van State als administratieve cassatierechter niet bevoegd is, kan het niet worden aangenomen.

Eerste onderdeel

19. Het *eerste middelonderdeel* gaat terug op de beoordeling in het bestreden arrest van het eerste onderdeel van het tweede middel van R. Haverkorn Van Rijsewijk en M. Lepage waarin zij onder meer aanvoeren onder verwijzing “naar de argumenten van hun beroepschrift dat tegen een vorig

ontwerp werd ingediend en waar sprake is van een dichtheid van 4,98 woningen per hectare”, dat het besluit in de bestreden vergunningsbeslissing op basis van de overweging “dat de woningdichtheid in de bestaande verkaveling 6,75 woningen/ha bedraagt en in de nieuwe verkaveling 11 woningen per hectare”, dat er “ter zake geen schaalbreuk optreedt” onjuist is en “ook niet afdoende” gemotiveerd.

Na het weergeven van de als geschonden ingeroepen decretale bepalingen en de motieven van de bestreden vergunningsbeslissing in verband met de “verenigbaarheid [van de aanvraag] met de voor de beoordeling relevante omgeving” (pag. 20-23), oordeelt het bestreden arrest wat volgt:

“Anders dan de verzoekende partijen beweren blijkt dat de verwerende partij op uitgebreide en gedetailleerde wijze de aanvraag getoetst heeft aan de voor de beoordeling relevante feitelijke omgeving, en het blijkt evenmin dat de verwerende partij daarbij is uitgegaan van verkeerde gegevens, noch wat de woningdichtheid betreft noch wat de inplanting van de woningen betreft noch wat de weerslag van die woningen op de eigendommen van de verzoekende partijen betreft.

Meer specifiek met betrekking tot het argument van de verzoekende partijen dat de woningdichtheid van de verkaveling Lindendreef, waar hun eigendommen deel van uitmaken, een dichtheid van 4,98 woningen per hectare heeft en niet 6,75 woningen per hectare, dient te worden vastgesteld dat zij dit argument hebben gebruikt naar aanleiding van een vorige procedure en zij dit argument niet herhaald hebben in de procedure die geleid heeft tot de thans bestreden beslissing. Aangenomen dat dit argument desondanks nog kan worden aangebracht in het huidige geschil, dient te worden vastgesteld dat de verzoekende partijen de berekeningswijze van de tussenkomen partij, die aantoonde dat de woningdichtheid van de verkaveling Lindendreef wel degelijk 6,75 woningen per hectare is, niet betwisten in hun wederantwoordnota.

De Raad kan zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidscontrole is hij enkel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen. Dat is hier het geval.”

20. Uit de door het bestreden arrest weergegeven overwegingen van de bestreden vergunningsbeslissing blijkt dat werd aangenomen dat er “door de

voorzien woningtypologie en de inplanting van de woningen [...] geen schaalbreuk met de omgeving” ontstaat. Verder blijkt dat R. Haverkorn Van Rijsewijk en M. Lepage in het eerste onderdeel van hun tweede middel de onjuistheid van het besluit in de bestreden vergunningsbeslissing dat er geen schaalbreuk ontstaat met de omgeving, hebben aangevoerd in verband met de woningdichtheid en niet in verband met de woningtypologie en de inplanting van de woningen. Verder blijkt nog uit die overwegingen van de bestreden vergunningsbeslissing dat werd aangenomen dat de woningdichtheid binnen de verkaveling Lindendreef 6,75 woningen per hectare bedraagt en binnen de “ontworpen verkaveling [...] ongeveer 11 woningen per ha” en dat die “voorgestelde dichtheid [...] niet overdreven hoog” is en “in overeenstemming [is] met de hedendaagse normen en tendens tot verdichting” in het licht van het RSV dat “voor het buitengebied een dichtheid van 15 woningen woningen per ha” vooropstelt.

21. Uit de aangehaalde overwegingen van het bestreden arrest blijkt dat de RvVb het eerste onderdeel van het tweede middel heeft verworpen met een duidelijke en ondubbelzinnige uiteenzetting van de motieven hiervoor, meer bepaald dat de vergunningverlenende overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, deze correct heeft beoordeeld en op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen.

22. Aangezien alleen gemis aan motivering – of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven – een schending kan uitmaken van artikel 149 Gw, wordt het middel van R. Haverkorn Van Rijsewijk en M. Lepage dat het bestreden arrest “niet passend geantwoord [heeft] op de in hun middel aangevoerde schendingen” en derhalve “niet regelmatig omkleed is in de zin van artikel 149 Gw” verworpen.

23. Door over de grief van R. Haverkorn Van Rijsewijk en M. Lepage in verband met woningdichtheid enerzijds te overwegen dat zij het argument dat de verkaveling Lindendreef een dichtheid heeft van 4,98 woningen per hectare niet herhaald hebben in de procedure die geleid heeft tot de bestreden

vergunningsbeslissing, en anderzijds vast te stellen dat zij “de berekeningswijze van de [nv BGR], die aantoonde dat de woningdichtheid van de verkaveling Lindendreef wel degelijk 6,75 woningen per hectare is, niet betwisten in hun wederantwoordnota”, schendt het bestreden arrest noch artikel 4.3.1, § 2, waarin wordt gesteld dat de overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening van de vergunningsaanvraag, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld moet worden aan de hand van onder meer de bouwdichtheid, noch de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet.

Tweede onderdeel

24. Het *tweede middelonderdeel* gaat eveneens terug op de beoordeling in het bestreden arrest van het eerste onderdeel van het tweede middel van R. Haverkorn Van Rijsewijk en M. Lepage. De verwerping wordt als volgt gemotiveerd:

“De verwerende partij heeft de aanvraag getoetst aan de goede ruimtelijke ordening in het licht van de voor het dossier relevante feitelijke omgeving, maar ook rekening gehouden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, meer bepaald de in het RSV vooropgestelde gewenste woningdichtheden. Binnen het kader van de haar toegekende appreciatiebevoegdheid kan en mag zij rekening houden met opties die in structuurplannen vooropgesteld worden. Daarmee geeft zij niet aan de aanvraag goed te keuren omdat zij daartoe verplicht zou zijn door het RSV, maar doet zij niet meer dan gebruik maken van de haar toegekende appreciatiebevoegdheid. Een ruimtelijk structuurplan voldoet zeker aan het begrip ‘beleidsmatig gewenste ontwikkelingen’.

De verwijzing naar de doelstellingen van het RSV in de bestreden beslissing betekent niet dat de verwerende partij die doelstellingen als beoordelingsgrond gebruikt heeft. Er ligt geen schending van artikel 2.1.2., §7 VCRO voor.”

25. Artikel 4.3.1, § 2, 2°, VCRO bepaalt dat het vergunningverlenende bestuur bij de beoordeling van het aangevraagde rekening houdt met de in de omgeving bestaande toestand doch ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in artikel 4.3.1, § 1, 1°, VCRO, in rekening kan brengen.

26. In zijn arrest nr. 50/2011 van 6 april 2011 oordeelt het Grondwettelijk Hof in verband met deze decretale bepaling wat volgt:

“B.61.2. De loutere omstandigheid dat de in artikel 117, § 2, eerste lid, 2°, van het DRO bedoelde ‘beleidsmatig gewenste ontwikkelingen’ eveneens voorkomen in een ruimtelijk structuurplan, houdt niet in dat de aangevraagde vergunning aan dat ruimtelijk structuurplan wordt getoetst. Verbieden dat eenzelfde beleidsoordeel voorkomt in een ruimtelijk structuurplan en in de visie van de vergunningverlenende overheid, zou impliceren dat de beleidsdoelstellingen van dat ruimtelijk structuurplan niet door middel van het vergunningenbeleid mogen worden nagestreefd.

B.61.3. Dat het begrip ‘beleidsmatig gewenste ontwikkelingen’ een rekbaar begrip is, waarvan de inhoud niet alleen uit de ruimtelijke structuurplannen, maar tevens uit andere bestuursdocumenten kan voortvloeien (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 2008-2009, nr. 2001/6, p. 31), sluit aan bij de ruime beoordelingsvrijheid die inzake de ruimtelijke ordening aan de bevoegde administratieve overheden dient te worden toegekend.

Die beoordelingsvrijheid ontslaat hen evenwel niet van de verplichting om voor elke individuele beslissing de beginselen van behoorlijk bestuur in acht te nemen.”

27. Door te oordelen dat de deputatie “[b]innen het kader van de haar toegekende appreciatiebevoegdheid kan en mag [...] rekening houden met opties die in structuurplannen vooropgesteld worden”, dat zij daarmee “niet aan[geeft] de aanvraag goed te keuren omdat zij daartoe verplicht zou zijn door het RSV, maar [...] zij niet meer [doet] dan gebruik maken van de haar toegekende appreciatiebevoegdheid”, dat “[e]en ruimtelijk structuurplan voldoet [...] aan het begrip “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen” en dat “de verwijzing naar de doelstellingen van het RSV in de bestreden beslissing [...] niet [betekent] dat de [deputatie] die doelstellingen als beoordelingsgrond gebruikt heeft”, heeft de RvVb de bepalingen van de artikelen 2.1.2, § 7 VCRO en 4.3.1, § 2, VCRO niet geschonden.

28. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Standpunt van de verzoekers

29. R. Haverkorn Van Rijsewijk en M. Lepage voeren de miskennis van de bewijskracht van stukken en de schending van artikel 149 Gw aan.

Zij zetten uiteen dat de RvVb – bij de weerlegging van het derde onderdeel van hun tweede middel – de inhoud en de bewijskracht van het advies van de vzw Sint-Lukasarchief miskent door het middel af te wijzen op grond van de overweging dat het advies niet onderbouwt waarom naast de villa ook de percelen 216k en 216v een zodanige waarde hebben dat ze niet verkaveld mochten worden. De percelen waarop de wettigheidskritiek betrekking heeft, liggen wel in de verkaveling, zodat de overweging dat de villa niet binnen de verkaveling valt, volstrekt irrelevant is en dus gelijk te stellen is met een afwezigheid van redenen waardoor het arrest is genomen met schending van artikel 149 Gw.

Beoordeling

30. Het middel gaat terug op de beoordeling van het derde onderdeel van het tweede middel waarin R. Haverkorn Van Rijsewijk en M. Lepage de schending hebben aangevoerd van artikel 4.3.1 VCRO en het motiveringsbeginsel omdat het Sint Lukas Archief adviseerde dat omwille van de cultuurhistorische waarde van de villa nr. 218 enkel verkaveld mocht worden op de percelen 219x, y en w en omdat de bestreden vergunningsbeslissing ook de percelen 216k en 219h, m en v omvat en “geen rekening houdt met het cultuurhistorisch aspect van de aanvraag” terwijl R. Haverkorn Van Rijsewijk en M. Lepage dit advies hebben vermeld in hun beroepschrift “en het verlies van dit bijzonder architecturaal geheel als zeer nadelig hebben opgeworpen”.

31. Het bestreden arrest verwerpt dit middelonderdeel op volgende gronden:

“Het was het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Wemmel dat in het kader van een vorige aanvraag, waarbij ook de in de huidige aanvraag niet betrokken villa nr.218 opgenomen was, vrijwillig om advies verzocht heeft aan de vzw Sint Lukas Archief.

Afgezien van de vraag of een niet-verplicht advies door de verwerende partij in haar besluitvorming betrokken moest worden, dient te worden vastgesteld dat de villa die de reden vormde voor de adviesaanvraag van het college van burgemeester en schepenen, geen deel uitmaakt van de huidige verkaveling, en dat het advies niet onderbouwt waarom naast de villa ook de percelen [216k] en [219h, m en v] een zodanige waarde hadden dat zij niet verkaveld mochten worden.

Derhalve diende de verwerende partij daar verder geen rekening mee te moeten houden.”

32. R. Haverkorn Van Rijsewijk en M. Lepage tonen niet aan dat het bestreden arrest een uitlegging geeft aan het bedoelde advies van de vzw Sint Lukas Archief die met de bewoordingen ervan onverenigbaar is.

33. Uit de aangehaalde overwegingen van het bestreden arrest blijkt dat de RvVb het derde onderdeel van het tweede middel heeft verworpen op grond van de overwegingen dat het niet verplichte advies werd gevraagd door het college van burgemeester en schepenen in het kader van een vorige aanvraag waarin de villa nr. 218 wel was opgenomen, dat de villa nr. 218 niet is opgenomen in de aanvraag die geleid heeft tot de bestreden vergunningsbeslissing en dat het “advies niet onderbouwt waarom naast de villa ook de percelen [216k] en [219h, m en v] een zodanige waarde hadden dat zij niet verkaveld mochten worden” zodat de deputatie “daar verder geen rekening mee [diende] te moeten houden”.

34. Het bestreden arrest laat met deze overwegingen ter verwerping van het derde onderdeel van het tweede middel de grief van R. Haverkorn Van Rijsewijk en M. Lepage dat de bestreden vergunningsbeslissing “geen rekening houdt met het cultuurhistorisch aspect van de aanvraag” terwijl zij “het verlies van dit bijzonder architecturaal geheel als zeer nadelig hebben opgeworpen” onbeantwoord.

Het bestreden arrest is derhalve niet regelmatig met redenen omkleed in de zin van artikel 149 Gw”.

35. Het tweede middelonderdeel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het arrest nr. A/2014/0842 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 9 december 2014 in de zaak 1011/0306/SA/8/0261.

2. Dit arrest dient te worden overgeschreven in de registers van bovenvermelde Raad en melding ervan moet worden gemaakt op de kant van de vernietigde beslissing.

3. De zaak wordt verwezen naar de anders samengestelde Raad voor Vergunningsbetwistingen.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op 400 euro.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeventien december 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Johan Lust