

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 245.088 van 4 juli 2019
in de zaak A. 226.338/VII-40.394.**

In zake : de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD
VAN VLAAMS-BRABANT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dany Socquet
kantoor houdend te 3080 Tervuren
Merenstraat 28
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de LEIDEND AMBTENAAR VAN HET
AGENTSCHAP WEGEN EN VERKEER
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Veerle Tollenaere
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

Verzoekende partijen in tussenkomst:

1. het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN
VAN DE GEMEENTE KRAAINEM
2. de GEMEENTE KRAAINEM
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Swerts
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 4 oktober 2018, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb/A/1718/1234 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 28 augustus 2018 in de zaak
1617/RvVb/0338/A.

VII-40.394-1/12

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 23 oktober 2018 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

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

De verzoekende partijen in tussenkomst hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is voorlopig toegestaan bij beschikking van 22 januari 2019. De verzoekende partijen in tussenkomst hebben een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State (hierna: cassatieprocedurebesluit).

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend teneinde te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 juni 2019.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dany Socquet, die verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Klaas De Pauw, die loco advocaat Veerle Tollenaere verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Lennart Nijs, die loco advocaat Tom Swerts verschijnt voor de verzoekende partijen in tussenkomst, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een met dit arrest eensluidend 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 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3. Met een besluit van 1 december 2016 verleent de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant (hierna: deputatie) aan de heer Yagan een stedenbouwkundige vergunning “voor het bouwen van een villa, het kappen van bomen en het afwijken met betrekking tot de materialen voor muur en dak”.

4. Het bestreden arrest vernietigt op vordering van de leidend ambtenaar van het Agentschap Wegen en Verkeer de vergunningsbeslissing van de deputatie.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

Uiteenzetting van de gemeente Kraainem en haar college van burgemeester en schepenen

5. Het voormelde college van burgemeester en schepenen voert omtrent zijn belang als tussenkomende partij aan dat het “in graad van eerste administratieve aanleg de stedenbouwkundige vergunning weigerde op grond van het advies van het AWW” en dat vermits “thans ter discussie staat of het advies van het AWW op feitelijk correcte grondslagen is gestoeld, en bijgevolg of aan dit advies weldegelijk bindende werking dient te worden toegeschreven” het “mogelijks een andere conclusie zou hebben bereikt bij het beoordelen van de vergunningsaanvraag” en daarom in de “hoedanigheid van vergunningverlenend orgaan dan ook [zijn] opmerkingen [wenst] te laten geworden in de verdere

behandeling van het kwestieuze dossier, waarvan onderhavige cassatievoorziening eveneens deel uitmaakt”.

6. De gemeente voert omtrent haar belang als tussenkomende partij aan dat zij optreedt “ter vrijwaring van haar ruimtelijk beleid”.

7. Beide betogen dat indien het bestreden arrest niet wordt vernietigd “dit een ontegensprekelijk negatief effect [zal] ressorteren voor het ruimtelijk beleid en het vergunningenbeleid van de gemeente Kraainem, resp. haar college van burgemeester en schepenen”.

Beoordeling

8. Artikel 26 van het cassatieprocedurebesluit bepaalt dat de bij de zaak voor het rechtscollège betrokken partijen, met uitzondering van die genoemd in artikel 12, eerste lid, in het geding mogen tussenkomen overeenkomstig artikel 21*bis* van de RvS-wet. Uit artikel 26 van het cassatieprocedurebesluit gelezen in samenhang met artikel 21*bis* van de RvS-wet volgt dat enkel diegenen die belang hebben bij de oplossing van de zaak kunnen tussenkomen. Enkel een bij het arrest van de RvVb betrokken partij kan dit belang hebben.

9. Uit het bestreden arrest blijkt dat de gemeente Kraainem en haar college van burgemeester en schepenen geen bij de zaak voor de RvVb betrokken partijen zijn die belang hebben om tussen te komen in de cassatieprocedure.

10. De gemeente Kraainem en haar college van burgemeester en schepenen worden niet toegestaan in het debat tussen te komen.

V. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

11. De deputatie voert de schending aan van de artikelen 4.2.15, § 2, 4.3.1, § 1, 1°, en 4.3.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), de artikelen 5 en 6 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp- gewestplannen en gewestplannen (hierna: inrichtingsbesluit), de verkavelingsvergunning 152/FL/14 van 29 augustus 1963, artikel 10 van de wet van 12 juli 1956 tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen, artikel 2 van het koninklijk besluit van 4 juni 1958 betreffende de vrije stroken langs autosnelwegen, de artikelen 4.7.21, § 1, 1.1.4 en 4.8.2 VCRO en artikel 149 van de Grondwet:

“Doordat, in het bestreden arrest wordt geoordeeld dat de deputatie bij het nemen van de vergunningsbeslissing abstractie maakt van de autonome werking van artikel 2 van het koninklijk besluit van 4 juni 1958, naast artikel 4.2.15, §2 VCRO, als direct werkende norm overeenkomstig artikel 4.3.3 VCRO en de deputatie niet op grond van wettige motieven is ‘voorbijgegaan’ aan het ongunstig advies van 19 juli 2016 van de leidend ambtenaar van het Agentschap Wegen en Verkeer (AWV) in de mate dit advies steunt op een strijdigheid met een direct werkende norm en

doordat, in het bestreden arrest het advies van 19 juli 2016 niet aan een legaliteitstoets wordt onderworpen,

terwijl, hierdoor de rechtsgeldigheid van de niet-vervallen verkavelingsvergunning 152/FL/14 van 29 augustus 1963 wordt miskend en

terwijl, de Raad in het kader van het haar opgedragen wettigheidstoezicht diende te onderzoeken of het AWV in het kader van de adviesverplichting de toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het deze correct heeft beoordeeld en of het op grond daarvan in redelijkheid tot het verleende advies is kunnen komen”.

De deputatie zet in een eerste onderdeel uiteen dat:

- het bestreden arrest dit advies “niet onderworpen [heeft] aan een wettigheidstoetsing” en enkel onderzoekt “of het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft in een bouwvrije strook ligt, met name of de bouwvrije strook

van de autosnelweg RO primeert op de verkavelingsvergunning van 29 augustus 1963”;

- het bestreden arrest “ondanks de [...] exceptie van onwettigheid door de bouwheer met betrekking tot de gemaakte feitelijke vaststellingen in dit advies, niet verder onderzocht [heeft] of het AWV zich bij het vormen van het advies heeft gestoeld op de juiste feitelijke gegevens en of [het] aldus op grond hiervan tot de conclusie is kunnen komen dat de aanvraag gelegen is binnen een ‘bouwvrije strook’ en of er al dan niet ten onrechte geen andersluidend advies diende of kon worden verstrekt”;
- de RvVb met het antwoord op voormelde exceptie de hem toegekende bevoegdheid en de motiveringsplicht miskent.

In een tweede onderdeel stelt de deputatie dat:

- artikel 4.2.15, § 2, VCRO “werd geschonden waar de verkavelingsvergunning [...] 152/FL/15 van 29 augustus 1963 volkomen wordt miskend”;
- de verkavelingsvergunning “werd afgeleverd op het ogenblik dat de regelgeving omtrent het statuut van de autowegen en betreffende de vrije stroken langs autowegen al integraal van toepassing was” en dat “het verkavelingsplan [voorziet] in een zone *non-aedificandi* van 30m, die gelegen is tussen de achterste perceelsgrens en de Brusselse ring” waardoor het voorschrift van artikel 2 van het voormelde koninklijk besluit van 4 juni 1958 gerespecteerd wordt;
- het “voorliggende project [...] in overeenstemming [is] met de verkavelingsvoorschriften” en “rekening [houdt] met de zone *non-aedificandi*”;
- het bestreden arrest “stelt, in navolging van AWV, dat de bouwvrije strook van 30m zoals bedoeld in artikel 1 van het koninklijk besluit van 4 juni 1958, niet werd gerespecteerd” maar toont niet aan “of, en op welke wijze, de *non-aedificandi* zone van 30m [...] niet kan worden weerhouden in het licht van artikel 1 van het koninklijk besluit van 4 juni 1958”.

Beoordeling

12. Het middel dat de schending aanvoert van de artikelen 4.3.1, § 1, 1°, 4.3.3, 4.7.21, § 1, 1.1.4 en 4.8.2 VCRO, artikel 10 van de wet van 12 juli 1956 tot vaststelling van het statuut der autosnelwegen, artikel 2 van het koninklijk besluit van 4 juni 1958 betreffende de vrije stroken langs autosnelwegen en de artikelen 5 en 6 van het inrichtingsbesluit zonder uiteen te zetten op welke wijze het bestreden arrest deze bepalingen schendt, is niet ontvankelijk.

13. Het middel gaat terug op de gegroundverklaring door de RvVb van het eerste middel van de leidend ambtenaar van het Agentschap Wegen en Verkeer waarin wordt aangevoerd dat de bestreden vergunningsbeslissing werd genomen ondanks het advies van het Agentschap waarin wordt gesteld dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen de beleidsvelden waarvoor het Agentschap bevoegd is, en meer bepaald strijdig is met de bouwvrije strook van 30 meter langsheen de autosnelwegen die voorzien wordt door artikel 10 van voormelde wet van 12 juli 1956 en de artikelen 1 en 2 van het voormelde koninklijk besluit van 4 juni 1958.

14. Uit de stukken van het dossier waarop de Raad van State acht mag slaan blijkt dat de heer Yagan tegen dit middel van de leidend ambtenaar heeft aangevoerd “dat het ongunstig advies van [de leidend ambtenaar] steunt op het niet-bewezen feit dat in 1963 een verkaveling met een zone *non aedificandi* werd opgemaakt die niet strookt met de huidige werkelijkheid, en het onzekere standpunt dat de definitieve plannen en de aanleg van de autosnelweg R0 pas daarna ‘mogelijk’ gemaakt zijn. In het geval van een inperking van het eigendomsrecht -een fundamenteel recht beschermd door artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens- dient de [leidend ambtenaar zijn] conclusie uitvoeriger en duidelijker te verantwoorden in de zin van de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet. De motivering moet immers evenredig zijn met het

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

15. Uit de voormelde stukken van het dossier blijkt verder dat de leidend ambtenaar ongunstig advies heeft verleend op 19 juli 2016 omdat “de bouwplaats [...] binnen de bouwvrije 30m zone, maar buiten de 10m zone waar een absoluut bouwverbod heerst” ligt, “de nieuwbouw [...] op minimaal 16,5 meter van de grens van de autosnelweg” is voorzien terwijl deze “achter de vrije strook gepland [moet] worden”.

16. Het bestreden arrest overweegt voorafgaandelijk dat:

- het niet betwist wordt dat het advies van de leidend ambtenaar van het Agentschap Wegen en Verkeer een verplicht in te winnen advies is overeenkomstig het toen geldende artikel 4.7.16, § 1, VCRO en het toen geldende artikel 1, 2°, van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen;
- de RvVb zich niet in de plaats kan stellen van het Agentschap Wegen en Verkeer maar enkel bevoegd is “om na te gaan of het Agentschap in het kader van de adviesverplichting de toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend”, meer bepaald “of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het deze correct heeft beoordeeld en of het op grond daarvan in redelijkheid tot het verleende advies is kunnen komen”;
- de RvVb “kan onderzoeken of de [leidend ambtenaar] in [zijn] advies correct kon vaststellen dat de kavel van de [heer Yagan] in een bouwvrije strook ligt, met name of de bouwvrije strook van de autosnelweg R0 primeert op de verkavelingsvergunning van 29 augustus 1963”;
- de grens van de autosnelweg in artikel 10 van de wet van 12 juli 1956 samenvalt met de grens van het domein van de autosnelweg in artikel 1 van het voormelde koninklijk besluit van 4 juni 1958;
- uit laatstgenoemde wet en koninklijk besluit volgt dat “het in beginsel verboden is om binnen de 30 m strook langs de weerszijden van de autosnelwegen te bouwen” en dat voorbij de tiende meter, gemeten van de grens van het domein van de autosnelweg, de wegbeheerder hierop afwijkingen kan toestaan;
- dit principieel verbod voortvloeit uit het bijzonder statuut van de autosnelwegen waardoor de rechten van aangelanden opgeheven worden;
- de feitelijke aanleg van de autosnelweg “door de toe te passen organieke wetgeving en reglementen [...] gepaard gaat met erfdienstbaarheden die op de er langs gelegen eigendommen drukken”.

17. Het bestreden arrest komt vervolgens tot de gegrondverklaring van het eerste middel van de leidend ambtenaar op grond van volgende overwegingen:

- de deputatie “kan niet op rechtmatige wijze aan het ongunstig advies van de [leidend ambtenaar] voorbijgaan met het argument dat met de verkavelingsvergunning van 29 augustus 1963 een ‘verworven (bouw)recht’ zou zijn ontstaan”, minstens “strijdt dit argument met het bijzonder statuut van de autosnelweg waardoor volgens de toelichting van de wetgever ‘de rechten van de aangelande worden opgeheven’ ten gevolge van de bouwvrije strook die op de kavel van de [heer Yagan] drukt”;
- artikel 4.2.15, § 2, VCRO doet geen afbreuk aan deze vaststellingen, het hybride karakter van een verkavelingsvergunning doet “geen afbreuk aan het gegeven dat de kavel van de [heer Yagan], ingevolge de niet-toegestane afwijking door de [leidend ambtenaar] op het bouwverbod in de bouwvrije strook overeenkomstig artikel 2 van het koninklijk besluit van 4 juni 1958, in feite (deels) ‘onbebouwbaar’ kan worden”, en de deputatie maakt in de bestreden vergunningsbeslissing abstractie van de autonome werking van deze laatste bepaling, naast artikel 4.2.15, § 2, VCRO, als direct werkende norm overeenkomstig artikel 4.3.3 VCRO;
- de verwerping van de exceptie van de heer Yagan van onwettigheid “met betrekking tot de gemaakte feitelijke vaststellingen” in het advies van de leidend ambtenaar omdat de RvVb “in zijn wettigheidsonderzoek (voorlopig) niet anders [kan] dan zich te beperken tot de gemaakte vaststelling dat de [deputatie] het ongunstig advies van de [leidend ambtenaar], in de mate dit bindend is, niet op grond van aanvaardbare motieven opzijschuift en zodoende artikel 4.3.3 VCRO schendt”.

18. Als cassatierechter mag de Raad van State niet in tweede instantie de feitelijke beoordeling van de RvVb overdoen maar mag hij enkel nagaan of het bestreden arrest overeenkomstig de wet is genomen.

Luidens artikel 14, § 2, van de RvS-wet, treedt de Raad van State immers “niet in de beoordeling van de zaken zelf”.

Het middel dat opkomt tegen de beoordeling van de feiten door de RvVb en de Raad van State verplicht tot een onderzoek van de feiten, is onontvankelijk.

19. De aan de RvVb grondwettelijk opgelegde verplichting om zijn rechterlijke uitspraak te motiveren, heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak is gemotiveerd wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redengeving uiteenzet -al ware die redengeving verkeerd of onwettig- die hem ertoe brengt de beslissing te nemen.

20. Het bestreden arrest beantwoordt met de in randnummer 17 aangehaalde overwegingen de exceptie van de heer Yagan en is dus naar eis van recht gemotiveerd.

21. Artikel 4.2.15, § 2, VCRO bepaalt in zijn toepasselijke versie:

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

22. Door met de in de randnummers 16 en 17 aangehaalde overwegingen aldus te beslissen schendt het bestreden arrest artikel 4.2.15, § 2, VCRO noch de verkavelingsvergunning 152/FL/14 van 29 augustus 1963.

23. Het middel wordt in al zijn onderdelen verworpen.

BESLISSING

1. Het verzoek van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kraainem en de gemeente Kraainem tot tussenkomst wordt afgewezen.

2. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

3. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij.

De verzoekende partijen in tussenkomst worden verwezen in de kosten van het verzoek tot tussenkomst, begroot op 300 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vier juli tweeduizend negentien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys