

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 266.562 van 30 april 2026
in de zaak A. 244.511/VII-42.846**

In zake : de NV IPON
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Thomas Ryckalts en Sofie Albert
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Wolvengracht 38, bus 2
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

B.V.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Pieter Jongbloet
kantoor houdend te 3010 Leuven
Oude Diestsesteenweg 13
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 28 maart 2025, strekt tot de
nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2425-0520 van de Raad voor
Vergunningsbetwistingen van 20 februari 2025 in de zaak 2324-RvVb-0614-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van
8 mei 2025.

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

Eerste auditeur An Van den broeck heeft op 17 oktober 2025 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.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 2 april 2026.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sofie Albert, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Eibhlin Vandekerckhove, die *loco* advocaat Pieter Jongbloet verschijnt voor verweerster, zijn gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck 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.

III. Feiten

3.1. Het college van burgemeester en schepenen van Asse verleent aan de verzoekende partij een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden. Verweerster tekent hiertegen bestuurlijk beroep aan.

3.2. Met een beslissing van 21 december 2023 verklaart de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant het bestuurlijk beroep ongegrond, en verleent ze de omgevingsvergunning.

3.3. Verweerster stelt bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) een beroep in. Het bestreden arrest vernietigt de deputatiebeslissing van 21 december 2023.

IV. Onderzoek van de middelen tot nietigverklaring

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4. De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 4.4.9/1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), van het bijzonder plan van aanleg ‘Witteramsdal’ en van artikel 149 van de Grondwet.

Ze komt op tegen het oordeel van de RvVb dat in het dossier geen toepassing kan worden gemaakt van de afwijkingsregeling van artikel 4.4.9/1, tweede lid, VCRO nu in het projectgebied een bijkomende openbare wegenis wordt aangelegd die niet is voorzien in het bijzonder plan van aanleg.

De verzoekende partij zet uiteen dat uit de parlementaire voorbereiding van artikel 4.4.9/1 VCRO blijkt dat deze bepaling werd ingevoegd met het doel meer ruimtelijk rendement te creëren, om zo verdichting toe te staan in hiertoe goed gelegen en goed ontsloten gebieden. Het spreekt volgens de verzoekende partij voor zich dat door het aanleggen van bijkomende wegen meer kavels kunnen ontsloten worden met het oog op huizenbouw, wat een gunstig effect heeft op het ruimtelijk rendement.

De decreetgever heeft de essentiële ordeningselementen zoals openbare wegenis weliswaar uitgesloten van de afwijkingsmogelijkheid. Volgens de verzoekende partij betekent dit enkel dat geen wijzigingen mogen worden aangebracht aan het grafisch plan van het geldende bijzonder plan van aanleg ter hoogte van de ingetekende openbare wegenis. De verzoekende partij betoogt dat haar aanvraag geen wijzigingen aanbrengt aan de zone van het bijzonder plan van aanleg waar wegenis is getekend.

De verzoekende partij vervolgt dat in de vergunningsbeslissing die door de RvVb werd vernietigd, toepassing werd gemaakt van artikel 4.4.9/1 VCRO om in de ‘zone voor koeren en hovingen’, in de ‘strook voor alleenstaande of per twee gegroepeerde bebouwing’ en in de ‘achteruitbouwstrook’ andere functies te voorzien, met name kavels voor halfopen en gesloten bebouwing en een groepswooningbouwproject, waarbij bijkomende openbare wegenis wordt voorzien die deze kavels moet ontsluiten, in aanvulling op het bestaande wegennet en de wegenis die werd ingetekend op het grafisch plan van het bijzonder plan van aanleg ‘Witteramsdal’. De nieuwe wegenis ter ontsluiting van de verkaveling zou in vergelijking tot het bijzonder plan van aanleg verder naar het westen aantakken op de straat Witteramsdal, waardoor zij doorheen de zone voor koeren en hovingen loopt. Volgens de verzoekende partij volgt hieruit dat geen afwijking wordt gevraagd van de voorschriften voor wegenis in het bijzonder plan van aanleg. Aan de wegenis zoals aangeduid op het grafisch plan zou niet worden geraakt, en het bijzonder plan van aanleg verbiedt ook niet de aanleg van bijkomende wegenis. Dit is volgens de verzoekende partij ook niet onlogisch nu het uiteindelijk aan de gemeenteraad, die ook destijds het bijzonder plan van aanleg ‘Witteramsdal’ goedkeurde, toekomt om zich over het nieuwe tracé uit te spreken.

De beoordeling van de RvVb dat de aanvraag een afwijking inhoudt van het bijzonder plan van aanleg inzake de openbare wegenis, kan volgens de verzoekende partij dan ook niet gevolgd worden. Nergens blijkt uit de parlementaire voorbereiding dat een bijkomende wegenis die voorzien wordt in een andere zone dan een zone voor wegenis volgens het bijzonder plan van aanleg,

verboden zou zijn. Dat de ingetekende wegenis als een essentieel ordeningselement wordt beschouwd, brengt volgens de verzoekende partij niet met zich mee dat bijkomende wegen die tot het openbaar domein zullen gaan behoren, niet toegestaan zijn. Die uitlegging vindt volgens haar geen steun in artikel 4.4.9/1 VCRO, en evenmin in de parlementaire voorbereiding.

De RvVb zoekt volgens de verzoekende partij houvast in een online toelichting van het departement Omgeving, maar deze toelichting zou geen verordenende kracht hebben. Er zou dan ook geen enkele rechtsgrond zijn voor het standpunt dat het toevoegen van openbare wegenis op plaatsen waar het bijzonder plan van aanleg dit niet voorzag, een afwijking is die verboden is op grond van artikel 4.4.9/1, tweede lid, VCRO.

Ten slotte voert de verzoekende partij aan dat de RvVb ook artikel 149 van de Grondwet miskent door enerzijds te wijzen op de parlementaire voorbereiding van artikel 4.4.9/1 VCRO ter ondersteuning van zijn standpunt, hoewel dit standpunt nergens zo in de parlementaire voorbereiding werd verwoord, en anderzijds te verwijzen naar een online toelichting die geen verordenende kracht heeft.

Beoordeling

5. Luidens artikel 3, § 2, 9°, van het cassatieprocedurebesluit moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de cassatiemiddelen bevatten”. Onder “cassatiemiddel” moet een voldoende duidelijke omschrijving van de door het bestreden arrest geschonden rechtsregel of rechtsbeginsel worden begrepen. Onder “uiteenzetting” van het cassatiemiddel moet worden begrepen de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden uitspraak worden miskend. In zoverre de verzoekende partij de schending aanvoert van “het bijzonder plan van aanleg ‘Witteramsdal’” maakt zij niet op voldoende nauwkeurige wijze duidelijk welke rechtsregel(s) geschonden zijn, laat staan dat zij uiteenzet hoe deze zouden zijn geschonden. Het middel is in zoverre niet ontvankelijk.

6. Artikel 4.4.9/1 VCRO luidt:

“Het vergunningverlenende bestuursorgaan mag bij het verlenen van een omgevingsvergunning afwijken van de stedenbouwkundige voorschriften van een bijzonder plan van aanleg, voor zover dit plan ouder is dan vijftien jaar op het ogenblik van de indiening van de aanvraag.

Afwijkingen kunnen niet toegestaan worden voor wat betreft wegenis, openbaar groen en erfgoedwaarden.

De afwijkingsmogelijkheid, vermeld in het eerste lid, kan slechts worden toegepast voor stedenbouwkundige voorschriften van bijzondere plannen van aanleg die een aanvulling vormen op:

1° de volgende gebiedsaanduidingen, vermeld in het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen: [...]

2° de volgende aanvullende voorschriften van het gewestplan: [...]

De afwijkingsmogelijkheid, vermeld in het eerste lid, kan niet worden toegepast voor bijzondere plannen van aanleg die voorzien in stedenbouwkundige voorschriften voor agrarisch gebied, ruimtelijk kwetsbaar gebied of recreatiegebied in afwijking van het gewestplan of voor gebieden die in uitvoering van artikel 5.6.8 van deze codex aangeduid zijn als watergevoelig openruimtegebied.

[...]”

7. Met deze bepaling heeft de decreetgever aan het bestuur een mogelijkheid geboden om onder bepaalde voorwaarden bij het verlenen van een vergunning af te wijken van voorschriften van een meer dan 15 jaar oud bijzonder plan van aanleg. Hiermee wordt een verdere verhoging van het ruimtelijk rendement van de bestaande bebouwde ruimte beoogd:

“Dit amendement voorziet in de mogelijkheid voor het vergunningverlenende bestuursorgaan om af te wijken van stedenbouwkundige voorschriften van verouderde, aanvullende BPA's.

Doelstelling en algemene toelichting:

Voor dit amendement geldt een gelijkaardige verantwoording als voor de regeling omtrent afwijkingen van verkavelingsvoorschriften van verkavelingsvergunningen ouder dan vijftien jaar. [...]

Naar analogie met de verkavelingsvoorschriften wordt deze regeling doorgetrokken naar voorschriften van BPA's ouder dan vijftien jaar. In de praktijk stelt men immers vast dat heel wat voorschriften van verkavelingen en bijzondere plannen van aanleg vergelijkbare vereisten bevatten.

[...]

Gelet op de urgentie om het ruimtelijk rendement te verhogen en zodoende de druk op de open ruimte te verminderen, dringt een snelle oplossing zich op. Het doorlopen van kostelijke en langdurige herzieningsprocedures van

BPA's die meer dan vijftien jaar oud zijn, biedt daarom geen passende oplossing. Bovendien zou een systematische herziening van de voorschriften van de BPA's van aanleg niet noodzakelijk tegemoet komen aan de beoogde doelstelling: het is niet de wens van de decreetgever dat al die plannen van aanleg zouden verdwijnen. Eigenaars van percelen gelegen binnen de betrokken BPA's kunnen nog steeds genieten van het statuut en de rechtszekerheid die van die plannen uitgaan. Er wordt alleen een bijkomende afwijkingsmogelijkheid geboden. [...]

Dit amendement past in het beleid omtrent een verdere verhoging van het ruimtelijk rendement van de bestaande bebouwde ruimte en de zoektocht naar ruimte voor wonen en daarbij aansluitende functies via verdichting, renovatie en hergebruik.[...]

Om het ruimtebeslag te verminderen, wenst de Vlaamse decreetgever verdichting van de bestaande bebouwde of stedelijke ruimte te bevorderen. Via verdichting, renovatie en hergebruik binnen bestaande gebieden met 'harde' functies, wordt de druk op gebieden met 'zachte' functies verminderd.

[...]

De BPA's die ouder dan vijftien jaar zijn, blijven bestaan. Zij kunnen nog steeds dienen als grond voor vergunningen. Het moet evenwel mogelijk worden om terug te grijpen naar de gewestplanbestemming die eraan voorafging. Zo kan bijvoorbeeld een gewestplan met daarin opgenomen de bestemming 'woongebied' meer ruimte bieden voor verdichting en verhoging van het ruimtelijk rendement dan een BPA dat deze bestemming nader verfijnt, vaak op basis van inmiddels voorbijgestreefde voorschriften. Om een verdichting op locaties met bestaande 'harde' bestemmingen te faciliteren, is in de afwijkingsmogelijkheid enkel voorzien waar er een onderliggende 'harde' gewestbestemming geldt.

Bovendien is de afwijkingsmogelijkheid beperkt tot bijzondere plannen van aanleg die aanvullend zijn. Afwijkende BPA's worden uitgesloten van het toepassingsgebied. Aldus wordt vermeden dat BPA's die een harde gewestplanbestemming omzetten in een zachte bestemming, buiten werking worden gesteld.

De gewestplanvoorschriften waarop de afwijkingsregel van toepassing is, zijn limitatief opgesomd. [...]"

(*Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/3, p. 26-27)

De decreetgever heeft bij het invoeren van deze afwijkingsmogelijkheid erover gewaakt dat zij slechts in welbepaalde beperkte gevallen kan worden toegepast:

“Geen onbeperkte afwijkingsmogelijkheid

Algemeen

Het betreft een afwijking met een beperkte impact. Het is immers een afwijkingsregeling die strikt geïnterpreteerd moet worden.

Bovendien geeft het op geen enkel ogenblik een recht op afwijking. Het is slechts een mogelijkheid voor het vergunningverlenende bestuursorgaan.

Openbare wegenis, openbaar groen en erfgoedwaarden

De aanduiding van de openbare wegenis en het openbaar groen op BPA's wordt, net zoals bij verkavelingsvergunningen, als een essentieel ordeningselement beschouwd. Van voorschriften inzake erfgoedwaarden kan evenmin worden afgeweken, vermits deze als essentieel worden beschouwd voor de bescherming van de esthetiek van bestaand onroerend erfgoed. Hier kan dan ook niet van worden afgeweken via de voorgestelde afwijkingsregeling voor stedenbouwkundige voorschriften bij BPA's die ouder zijn dan vijftien jaar.

Een bestemmingswijziging is vereist, wil men iets aan de openbare wegenis of het openbaar groen van het plangebied wijzigen.

[...]

Evenmin kan de afwijkingsmogelijkheid toepassing vinden voor BPA's die in een afwijkende bestemming van het onderliggende gewestplan voorzien.

[...]

De verruimde afwijkingsmogelijkheid mag niet leiden tot ruimtelijke wanordening.

Vooreerst vallen de BPA's die in afwijking van harde bestemmingen van het gewestplan, in zachte bestemmingen voorzien, buiten het toepassingsgebied van de regeling.

Het vergunningverlenende bestuur blijft voorts in het kader van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening [...] bevoegd om vergunningsaanvragen te weigeren of aan een vergunning voorwaarden te stellen. Ter zake blijft de discretionaire appreciatiebevoegdheid van het vergunningverlenend bestuur intact."

(*Parl.St.* VI.Parl. 2016-17, nr. 1149/3, p. 28)

8. De uitsluiting van de als een essentieel ordeningselement beschouwde openbare wegenis wordt in het tweede lid van artikel 4.4.9/1 VCRO algemeen geformuleerd. Gelet op de bedoeling van de decreetgever om slechts in welbepaalde beperkte gevallen het vergunningverlenend bestuur de mogelijkheid te bieden om een afwijking toe te laten, dient deze uitsluiting veeleer in ruime zin te worden begrepen. Zij slaat dan ook zowel op de openbare wegenis die werd aangeduid in het bijzonder plan van aanleg, als op de nieuwe openbare wegenis die in een aanvraag wordt voorzien in afwijking van andere voorschriften van het bijzonder plan van aanleg. Ook de toevoeging van openbare wegenis op plaatsen waar het bijzonder plan van aanleg die niet voorziet, maakt aldus een afwijking uit in de zin van artikel 4.4.9/1, tweede lid, VCRO.

De door de verzoekende partij aangevoerde schending van artikel 4.4.9/1 VCRO berust op een andere rechtsopvatting, en faalt naar recht.

9. De in artikel 149 van de Grondwet ingeschreven rechterlijke motiveringsverplichting heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak voldoet aan deze motiveringsplicht wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redenen uiteenzet - al waren ze verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengen zijn beslissing te nemen. Bij de beoordeling of de rechterlijke motiveringsverplichting werd nageleefd, is bijgevolg niet de vraag aan de orde of in de beslissing een verkeerde beoordeling van de feitelijke gegevens is uitgedrukt. Het gaat er dan ook niet om of de motivering omstandig of juist is. Alleen een gemis aan motivering of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven, maken een schending uit van artikel 149 van de Grondwet. Wanneer de motivering een verkeerde gevolgtrekking in rechte maakt, kan dit een schending van de wet uitmaken, maar is er nog geen sprake van een motiveringsgebrek.

De verzoekende partij voert aan dat de RvVb artikel 149 van de Grondwet schendt door zijn oordeel te steunen op foute aannames. Zij gaat aldus uit van een verkeerd begrip van de rechterlijke motiveringsplicht, zodat haar kritiek ongegrond is.

10. In zoverre het middel ontvankelijk is, is het ongegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

11. De verzoekende partij voert de schending aan van het grondwettelijk beginsel van de scheiding der machten en van artikel 149 van de Grondwet.

Het middel wordt gericht tegen volgende overweging van het bestreden arrest:

“Bovendien merkt [verweerster in cassatie] terecht op dat het ingetekende tracé van de betrokken wegenis van het BPA rakelings langs de bebouwbare oppervlakte van lot 9 loopt, wat bijkomende vraagtekens plaatst bij de mogelijkheid om de wegenis uit het BPA alsnog op een ruimtelijk verantwoorde manier te realiseren. De aanvraag lijkt dus ook de realisatie van de zone voor wegenis uit het BPA te hypothekeren.”

De verzoekende partij voert aan dat de RvVb aldus het aanvraagdossier inhoudelijk beoordeelt, wat niet binnen zijn bevoegdheden valt. Het bestreden arrest zou een motivering bevatten als was de RvVb zelf de vergunningverlenende overheid. De RvVb zou dan ook buiten zijn opgedragen rechterlijk wettigheidsstoezicht treden en het algemeen beginsel aangaande de scheiding der machten schenden. Dergelijke gebrekkige motivering moet volgens de verzoekende partij gelijkgesteld worden met een ontbrekende motivering zodat ook artikel 149 van de Grondwet wordt geschonden.

Beoordeling

12. Het door het middel bekritiseerde motief volgt op de motieven van het bestreden arrest waarin wordt besloten dat het bestuur voor het verlenen van de omgevingsvergunning geen toepassing kan maken van de afwijkingsregeling van artikel 4.4.9/1, tweede lid, VCRO nu in het projectgebied een bijkomende openbare wegenis wordt aangelegd die niet is voorzien in het bijzonder plan van aanleg.

Het gaat hier dan ook om een overtollig motief dat de strekking van het bestreden arrest niet kan hebben beïnvloed. Het middel kan niet leiden tot cassatie en is bijgevolg niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 26 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan verweerderster.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op dertig april tweeduizend zesentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,
Frédéric Vanneste,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams