

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 17 december 2020 met nummer RvVb-A-2021-0433
in de zaak met rolnummer 1920-RvVb-0043-A

Verzoekende partijen	1. de heer Eugene VAN NOOTEN 2. de heer Dirk VAN DER DONCKT vertegenwoordigd door advocaat Johan VERSTRAETEN met woonplaatskeuze op het kantoor te 3000 Leuven, Fonteinstraat 1A bus 5
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT
Tussenkomende partij	de nv EXTENSA vertegenwoordigd door advocaat Els EMPEREUR met woonplaatskeuze op het kantoor te 2018 Antwerpen, Generaal Lemanstraat 67

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 18 september 2019 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 10 juli 2019.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven van 27 november 2009 ontvankelijk doch ongegrond verklaard.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomende partij een verkavelingsvergunning verleend onder voorwaarden voor het verkavelen van een perceel grond in 64 kavels met wegenis op de percelen gelegen te 3001 Leuven (Heverlee), Parkveld, met als kadastrale omschrijving afdeling 13, sectie F, nummers 11M, 11D, 11P, 16E, 14Y2, 14F2, 14L2, 17K, 19M, 18N, 19N, 17N, 17M en 14F.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

De tussenkomende partij verzoekt met een aangetekende brief van 12 november 2019 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen. De voorzitter van de Raad verleent haar met een beschikking van 28 november 2019 toelating om in de debatten tussen te komen.

2.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

De procespartijen werden opgeroepen voor de zitting van 5 november 2020. Ze hebben ingestemd met het schriftelijk behandelen en in beraad nemen van de vordering met toepassing van artikel 85, §3 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (hierna: Procedurebesluit).

3.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en Procedurebesluit zijn toegepast.

III. FEITEN

1.

De tussenkomende partij dient op 15 juli 2009 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven een aanvraag in voor een verkavelingsvergunning voor *“het verkavelen van een perceel grond in 68 kavels voor woningen met aanleg van nieuwe wegenis”* op de percelen gelegen te 3001 Leuven (Heverlee), Parkveld.

Een voorgaand dossier voor een verkavelingsaanvraag werd ingetrokken door de tussenkomende partij, waarna planaanpassingen volgden.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Leuven’, vastgesteld met koninklijk besluit van 7 april 1977, deels in woongebied en deels in agrarisch gebied.

Op het ogenblik van de aanvraag waren de percelen gelegen binnen de grenzen van het destijds geldende gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, ‘Parkveld’ (hierna: ‘gRUP Parkveld’), goedgekeurd op 28 mei 2009, meer bepaald in de zones voor sport en spel, openbare wegenis, open bebouwing, half-open bebouwing, gesloten bebouwing en bospark. De Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, heeft bij arrest van 18 november 2011 dit gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan vernietigd (RvS 18 november 2011, nr. 216.338).

Het Departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling adviseert op 16 juli 2009 en op 3 augustus 2009 voorwaardelijk gunstig.

Het Agentschap voor Natuur en Bos adviseert op 28 augustus 2009 ongunstig en op 8 oktober 2010 voorwaardelijk gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen verleent op 27 november 2009 een (voorwaardelijke) verkavelingsvergunning aan de tussenkomende partij. Tegen deze beslissing tekenen de eerste en tweede verzoekende partij op 23 december 2009 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 16 maart 2010 om dit beroep niet in te willigen en de verkavelingsvergunning te verlenen.

Na de hoorzitting van 1 april 2010 verklaart de verwerende partij het beroep op dezelfde datum ongegrond en verleent de verkavelingsvergunning.

2.

De eerste en tweede verzoekende partij hebben tegen deze beslissing van 1 april 2010 een vordering tot vernietiging ingesteld bij de Raad (geregistreerd onder het rolnummer 2010/0450/A/2/0407). Met het arrest van 21 mei 2013 met nummer A/2013/0250 vernietigt de Raad de verkavelingsvergunning van 1 april 2010. De Raad gaf aan de verwerende partij het bevel om een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de eerste en tweede verzoekende partij binnen een termijn van vijf maanden te rekenen vanaf de betekening van het arrest en om, alvorens een nieuwe beslissing te nemen, de nodige schikkingen te treffen opdat over de aanvraag een openbaar onderzoek wordt georganiseerd door het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven.

3.

In navolging van dit arrest werd een openbaar onderzoek georganiseerd van 30 augustus 2013 tot en met 28 september 2013 waarbij 28 bezwaarschriften worden ingediend, onder meer door de huidige verzoekende partijen.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn aanvullend verslag van 8 november 2013 om het administratief beroep niet in te willigen en de verkavelingsvergunning te verlenen.

Na de hoorzitting van 21 november 2013 verklaart de verwerende partij het beroep op 28 november 2013 ongegrond en verleent de verkavelingsvergunning.

4.

De verzoekende partijen hebben tegen deze beslissing van 28 november 2013 een vordering tot vernietiging ingesteld bij de Raad (geregistreerd onder het rolnummer 1314/0382/A/2/0367). Met het arrest van 7 februari 2017 met nummer A/1617/0538 vernietigt de Raad de beslissing van 28 november 2013. De Raad oordeelde dat deze beslissing was genomen met bevoegdheidsoverschrijding, aangezien deze niet tijdig (want niet binnen de door de Raad opgelegde vervalltermijn van vijf maanden) was genomen. De Raad vervolgde dat het administratief beroep van de verzoekende partijen moest geacht worden stilzwijgend te zijn afgewezen en stelde vast dat de betekening van deze stilzwijgende afwijzingsbeslissing nog niet had plaatsgevonden. De Raad besloot dat de verwerende partij geen uitdrukkelijke vergunningsbeslissing meer kon nemen maar dat ze een kennisgeving van de stilzwijgende beslissing diende te bezorgen aan onder meer de verzoekende partijen.

5.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar deelt met een aangetekende brief van 28 februari 2017 mee dat het administratief beroep stilzwijgend geacht wordt te zijn afgewezen en dat de vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven van 27 november 2009 hierdoor haar rechtskracht herneemt.

6.

De verzoekende partijen stelden tegen (onder meer) deze stilzwijgende afwijzing van hun beroep een vernietigingsberoep in bij de Raad. Met het arrest van 18 december 2018 met nummer RvVb-A-1819-0427 heeft de Raad de stilzwijgende beslissing van de verwerende partij tot afwijzing van het administratief beroep van de verzoekende partijen vernietigd. De Raad beval de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partijen

binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van het arrest.

7.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert vervolgens in zijn verslag van 25 juni 2019 om het administratief beroep niet in te willigen en de verkavelingsvergunning te verlenen onder voorwaarden.

Na de hoorzitting van 4 juli 2019 verklaart de verwerende partij, eensluidend met het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, het beroep op 10 juli 2019 ongegrond en verleent de verkavelingsvergunning onder voorwaarden.

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

1.

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

2.

De verwerende partij vraagt in haar antwoordnota dat *“Uw Raad zal het belang van verzoekende partij en de ontvankelijkheid van het verzoekschrift beoordelen en het desgevallend als onontvankelijk afwijzen.”*.

Een partij die een exceptie over de ontvankelijkheid van een vordering, en meer specifiek over het belang van de verzoekende partijen, wil opwerpen moet aan de hand van concrete feitelijke vaststellingen en van de juridische gevolgen die ze uit die feitelijke gegevens meent te kunnen afleiden, concreet aangeven waarom ze meent dat de betrokken vordering onontvankelijk zou zijn.

De eerder vrijblijvende vraag van de verwerende partij aan de Raad kan niet begrepen worden als het aanvoeren van een exceptie.

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – AMBTSHALVE MIDDEL IN HET KADER VAN EERSTE MIDDEL

Vooraf

Voorafgaand aan de zitting van 5 november 2020 werden de partijen op 26 oktober 2020 op de hoogte gebracht van de ambtshalve in het debat te brengen vraag naar de wettigheid van het gemeenteraadsbesluit van 28 september 2009, waarnaar in de bestreden beslissing wordt verwezen als het besluit 'waarbij het tracé van de nieuwe weg door de gemeenteraad zou zijn goedgekeurd' (Deel V – stuk 9 – substuk 12 u van het administratief dossier), onder meer omdat uit de tekst van dit besluit niet blijkt dat over het tracé van de wegenis, noch over de uitrusting werd

beslist, maar enkel over de grondafstand. Bovendien wordt in dat besluit ook nog verwezen naar een ruimtelijke uitvoeringsplan (hierna: RUP) dat inmiddels door de Raad van State werd vernietigd.

Aan de partijen werd de mogelijkheid geboden om met een aanvullende nota schriftelijk standpunt in te nemen over de opgeworpen ambtshalve vraag.

Alleen de verzoekende partijen en de tussenkomende partij dienen vervolgens een aanvullende nota in over het ambtshalve middel.

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen herhalen de door de kamervoorzitter gestelde ambtshalve vraag naar de wettigheid van het gemeenteraadsbesluit en stellen zich aan te sluiten bij de wijsheid van de voorzitter.

Ze verwijzen naar hun eerste middel zoals ontwikkeld in hun verzoekschrift en wederantwoordnota, waarin ze eveneens de wettigheid van het gemeenteraadsbesluit hebben betwist en waarbij ze aanvoerden dat het gemeenteraadsbesluit over de zaak van de wegen van 28 september 2009 op grond van artikel 159 van de Grondwet (hierna: Gw) buiten toepassing moet worden gelaten.

Ze hernemen de in dat middel opgesomde onwettigheden:

- het besluit maakt gebruik van onwettige motieven aangezien het steunt op de bestemmingswijziging uit het RUP (dat nadien vernietigd werd);
- het besluit steunt op motieven die verband houden met de verkavelingsaanvraag (onder meer belofte tot gratis grondafstand), terwijl de gemeenteraad zich enkel mag uitspreken over het tracé van de wegen;
- het besluit bevat geen (correcte) beoordeling van de gevolgen voor de waterhuishouding, omdat het geen rekening houdt met de latere aanduiding van een deel van de projectzone in 'mogelijks overstromingsgevoelig gebied'.

Verder in hun aanvullende nota gaan ze dieper in op sommige van deze onwettigheden.

Ze stellen samen met de Raad vast dat uit de tekst van het besluit blijkt dat niet over het tracé van de wegen, noch over de uitrusting werd beslist, maar enkel over de grondafstand.

Uit deze onwettigheden volgt volgens de verzoekende partijen dat met de bestreden beslissing een verkavelingsvergunning werd verleend, waarvoor evenwel geen (wettig) besluit van de gemeenteraad over het wegentracé voorligt. Dit maakt volgens hen de bestreden beslissing onwettig gelet op strijdigheid met artikel 4.2.17, §2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

De verzoekende partijen stellen vast dat de tussenkomende partij (in haar schriftelijke uiteenzetting) de ontvankelijkheid van het middel betwistte om twee redenen: ten eerste omdat ze zich niet zouden kunnen beroepen op de nadelen die het gemeenteraadsbesluit met zich meebrengt omdat deze niet werd aangevochten bij de Raad van State en ten tweede omdat ze niet duidelijk zouden omschrijven welke rechtsregel geschonden is, alsook de wijze waarop ze geschonden is. De verzoekende partijen weerleggen dit door erop te wijzen dat het instellen van

een vernietigingsberoep tegen een reglementair besluit geen noodzakelijke voorwaarde vormt om zich later op de onwettigheid van dat besluit te beroepen met toepassing van artikel 159 Gw.

Waar de tussenkomenende partij zou insinueren dat de exceptie van onwettigheid niet zou gelden voor de Raad, antwoorden de verzoekende partijen, met verwijzing naar rechtspraak, dat de Raad dit wettigheidstoezicht wel degelijk moet uitoefenen. Ze stippen ook nog aan dat de Raad bevoegd is om ambtshalve middelen op te werpen indien deze van openbare orde zijn.

2.

De tussenkomenende partij verwijst vooreerst naar haar uiteenzetting in haar schriftelijke uiteenzetting (over het eerste middel). Vervolgens antwoordt ze concreet op de ambtshalve gestelde vragen.

De tussenkomenende partij stelt dat de verwijzing in de gemeenteraadsbeslissing van 28 september 2009 naar het intussen vernietigde RUP Parkveld, geen onwettigheid inhoudt. Op het moment dat de gemeenteraadsbeslissing werd genomen, was het RUP immers nog van kracht. Bovendien betrof de verwijzing louter een overweging, maar geen dragend motief en wordt de beslissing niet 'gesteund' op het RUP. Ze voegt eraan toe dat dit zelfs niet zou kunnen aangezien de gemeenteraad geen beoordeling moet maken van de planologische toestand, meer zelfs dat ze hiervoor niet bevoegd is.

Wat betreft de inhoud/het voorwerp van de gemeenteraadsbeslissing van 28 september 2009, merkt de tussenkomenende partij op dat deze gemeenteraadsbeslissing volgt op reeds eerder genomen beslissingen over de wegenis van de verkaveling Parkveld. Ze verwijst naar een besluit van de gemeenteraad van 26 mei 2008 waarin werd overgegaan tot de definitieve vaststelling van het rooilijnplan voor de verkaveling. Ter staving brengt ze een uittreksel bij van de website van de Stad Leuven, waarop de agenda van de gemeenteraadszitting van 26 mei 2008 te zien is: *"rooilijnenplan verkaveling Parkveld te 3001 Leuven – voorlopige en definitieve aanvaarding"*. Ze stelt dat het om dezelfde rooilijnen gaat als deze die zichtbaar zijn op het goedgekeurde verkavelingsplan. Volgens haar staat het vast dat de gemeenteraad van de Stad Leuven door de definitieve vaststelling van het rooilijnplan voor de verkaveling ook het tracé en de uitrusting van de wegenis heeft vastgelegd. Dit zou volgens haar verklaren waarom de gemeenteraadsbeslissing van 28 september 2009 maar een beknopte motivering bevat en waarom daarin (enkel) over de gratis grondafstand werd beslist. De gemeenteraadsbeslissing van 28 september 2009 werd genomen met kennis van de eerdere gemeenteraadsbeslissing en op basis van het voorliggende verkavelingsdossier (met daarin het tracé en uitrusting van de weg volgens het rooilijnplan). Er wordt immers expliciet vermeld dat de gratis grondafstand kadert in de verkavelingsvergunningaanvraag. De tussenkomenende partij vat samen dat de (beslissing over de) gratis grondafstand in de gemeenteraadsbeslissing van 28 september 2009 als het ware het sluitstuk vormde van het wegenisdossier van de verkaveling. Dit verklaart volgens haar waarom de vergunningverlenende overheden (oordelend over de verkavelingsaanvraag) telkens verwezen naar de gemeenteraadsbeslissing van 28 september 2009.

Ze stelt bovendien vast dat de verzoekende partijen in hun verzoekschrift zouden hebben erkend dat de gemeenteraadsbeslissing van 28 september 2009 betrekking heeft op de zaak van de wegen van de verkaveling. Ze verwijst ook naar de bestreden beslissing waarin ook de verwerende partij vaststelt dat met voormelde gemeenteraadsbeslissing het tracé van de wegenis werd goedgekeurd. In de (intussen vernietigde) besluiten van de verwerende partij van 1 april 2010 en 28 november 2013 werd evenzeer geoordeeld dat de gemeenteraadsbeslissing van 28 september 2009 het tracé van de wegen van de verkaveling goedkeurde. Hetzelfde blijkt uit de

verkavelingsvergunning van 27 november 2009 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven.

Tot slot stelt de tussenkomenende partij dat het oordeel dat de gemeenteraadsbeslissing van 28 september 2009 niet over het tracé der wegen zou gaan, zou ingaan tegen het rechtszekerheidsbeginsel en vertrouwensbeginsel. Gelet op de motivering in de aangehaalde vergunningsbeslissingen, mocht de tussenkomenende partij er gedurende meer dan 10 jaar rechtmatig op vertrouwen dat de vergunningverlenende overheden terecht hebben geoordeeld dat er voorafgaand aan de vergunningverlening de benodigde gemeenteraadsbeslissing met betrekking tot de zaak van de wegen beschikbaar was.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 89 van het Procedurebesluit laat de Raad toe ambtshalve middelen in te roepen, voor zover die betrekking hebben op de openbare orde.

In hun eerste middel (tweede middelonderdeel) voeren de verzoekende partijen aan dat de verkavelingsvergunning, in strijd met artikel 4.2.17 VCRO werd verleend, omdat er geen wettig gemeenteraadsbesluit over de zaak der wegen zou voorliggen. Ze bemerken drie onwettigheden en menen dat het gemeenteraadsbesluit daarom met toepassing van artikel 159 Gw buiten toepassing moet worden verklaard.

Ambtshalve voegde de Raad daar nog een andere mogelijke onwettigheid aan toe, met name dat in de gemeenteraadsbeslissing van 28 september 2009 enkel over de grondafstand werd beslist, maar niet over het tracé van de wegenis, noch over de uitrusting ervan. Het ambtshalve middel werd aan tegenspraak onderworpen.

Omdat de bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid om een beslissing te nemen zonder voorafgaand wettig gemeenteraadsbesluit over de zaak van de wegen in discussie wordt gebracht, is er sprake van een middel dat betrekking heeft op de openbare orde.

Een buiten toepassing verklaarde beslissing van de gemeenteraad over de zaak van de wegen staat gelijk aan een gebrek aan een juridisch vereiste beslissing over de zaak van de wegen.

2.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partijen in hun antwoord op de door de Raad opgeworpen ambtshalve vraag een betoog ontwikkelen waarbij ze in hoofdzaak hun tweede middelonderdeel van hun eerste middel, zoals uiteengezet in het verzoekschrift en de wederantwoordnota herhalen. Ze gaan daarbij ook in op het verweer van de verwerende partij uit de antwoordnota en op dat van de tussenkomenende partij in haar schriftelijke uiteenzetting (met inbegrip van de daarin geformuleerde excepties). De Raad stelt tevens vast dat ook de tussenkomenende partij – weliswaar op algemene wijze – verwijst naar haar betoog uit haar schriftelijke uiteenzetting.

De Raad wijst erop dat het de partijen toekomt hun betoog, ontwikkeld in hun aanvullende nota's naar aanleiding van de e-mail van de Raad van 26 oktober 2020, te beperken tot de door de Raad getrokken krijtlijnen van het ambtshalve debat.

De Raad gaat bijgevolg slechts in op het betoog (en de excepties) die de partijen naar aanleiding van het eerste middel, tweede onderdeel formuleerden, voor zover dit een voldoende link vertoont met het ambtshalve middel.

3.

De Raad stelt vast dat de tussenkomenende partij in haar aanvullende nota geen excepties formuleert ten aanzien van het ambtshalve middel. Evenmin herneemt ze expliciet de excepties die ze formuleerde ten aanzien van het eerste middel, tweede middelonderdeel van de verzoekende partijen, laat staan dat ze zou verduidelijken hoe deze nog steeds relevant zouden zijn in het licht van het ambtshalve middel.

Nog los van het voorgaande stelt de Raad vast dat de *exceptio obscuri libelli* alvast zijn relevantie is verloren. Het is in dit verband duidelijk wat de bestreden beslissing wordt verweten, met name dat ze zou steunen op een onwettig gemeenteraadsbesluit over de zaak van de wegen, zodat de vereiste dat aan de verkavelingsvergunning met wegeniswerken een (wettige) gemeenteraadsbeslissing over de zaak van de wegen moet voorafgaan, geschonden is. Uit het betoog in haar aanvullende nota blijkt overigens dat ze het middel wel degelijk heeft begrepen en dat het voldoende duidelijk was.

Evenmin speelt de vereiste van belang bij het ambtshalve middel. Ook deze exceptie verliest dus zijn relevantie. Dit vloeit voort uit het kenmerk van een ambtshalve middel, met name dat het niet (louter) door de verzoekende partij(en) wordt geformuleerd maar door de Raad, waarbij het noodzakelijkerwijze gaat om een middel van openbare orde, zoals hoger reeds werd vastgesteld. Een dergelijk middel is ontvankelijk, ongeacht het belang van de verzoekende partijen.

4. Toepasselijke bepalingen en beginselen

4.1

Met artikel 44 van het decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid, is een artikel 4.2.25 VCRO ingevoegd, dat bepaalt:

“Als de vergunningsaanvraag wegeniswerken omvat waarover de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft, en het vergunningverlenende bestuursorgaan oordeelt dat de vergunning kan worden verleend, neemt de gemeenteraad een beslissing over de zaak van de wegen, alvorens het vergunningverlenende bestuursorgaan een beslissing neemt over de vergunningsaanvraag.”

Uit de memorie van toelichting blijkt dat het de bedoeling van de decreetgever is om de bevoegdheid van de gemeenteraad te bevestigen wat betreft de aanleg, wijziging en uitrusting van gemeentelijke wegen, en dit ook toe te passen op aanvragen voor stedenbouwkundige vergunningen (*Parl. St. VI. Parl., 2013-2014, 2371/1, 30-31*).

De vergunningsaanvraag werd bij de derde tussenkomenende partij ingediend op 15 juli 2009, en de bestreden beslissing dateert van 10 juli 2019, zodat artikel 4.2.25, eerste lid VCRO zoals ingevoegd bij decreet van 4 april 2014, van toepassing was op het ogenblik dat de bestreden beslissing genomen werd.

Tot vóór deze decreetswijziging, bevatte enkel artikel 4.2.17 VCRO (inzake de verkavelingsvergunning) een bepaling over de zaak van de wegen, met name in haar paragraaf 2

(§2).

Met artikel 41 van het voornoemde decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid, werd paragraaf 2 evenwel opgeheven. Niet artikel 4.2.17, §2 VCRO, maar artikel 4.2.25 VCRO is in het voorliggend dossier van toepassing.

De bevoegdheid van de gemeenteraad om te oordelen over de zaak van de wegen waarover ze beslissingsbevoegdheid heeft, vloeit voort uit de volheid van bevoegdheid die de gemeenteraad heeft inzake de aanleg van nieuwe verkeerswegen, de uitrusting, de tracéwijziging en de verbreding of opheffing ervan, die blijkt uit de artikelen 2 en 42 van het Gemeentedecreet.

Een vergunningsbeslissing voor een project dat de aanleg van nieuwe gemeentelijke openbare verkeerswegen omvat, of de grondige heraanleg van een dergelijke wegenis, kan dan ook niet worden verleend zonder een voorafgaande beslissing van de gemeenteraad over die wegenis. Bedoelde voorafgaande beslissing van de gemeenteraad over de wegenis moet niet enkel de weg en zijn aanhorigheden omvatten, maar ook de uitrusting ervan.

4.2

Omdat het gemeenteraadsbesluit over de zaak van de wegen geen beslissing met individuele strekking is, valt het om die reden niet onder het toepassingsgebied van de Motiveringswet.

Wel gold voor beslissingen van de gemeenteraad de motiveringsplicht zoals opgenomen in artikel 10 van het Besluit Openbare Onderzoeken. Dit artikel bepaalde dat de gemeenteraad een 'gemotiveerd besluit over de zaak van de wegen' neemt en daarbij "*kennis neemt van de ingediende bezwaren en opmerkingen*" in het kader van de vergunningsaanvraag.

Aan die motiveringsplicht is voldaan wanneer de overheid in haar besluit duidelijk de redenen uiteenzet waarop het is gesteund, zodat een belanghebbende met kennis van zaken tegen dit besluit kan opkomen en de Raad de hem opgedragen wettigheidscontrole kan uitoefenen, namelijk kan nagaan of de overheid haar beslissing heeft gesteund op in rechte en in feite aanvaardbare motieven.

4.3

Artikel 159 Gw bepaalt dat de hoven en rechtbanken de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toepassen in zoverre ze met de wetten overeenstemmen. Het komt aan de Raad als met rechtspraak belast orgaan toe om reglementaire besluiten te toetsen op de wettigheid en desgevallend op grond van artikel 159 Gw buiten toepassing te laten wegens onwettigheid.

Er kan niet worden betwist dat de Raad artikel 159 Gw kan toepassen ten aanzien van het gemeenteraadsbesluit van 28 september 2009, ook al werd tegen dit besluit geen rechtstreeks vernietigingsberoep ingesteld (door de verzoekende partijen) bij de Raad van State.

In tegenstelling tot een individuele bestuurshandeling welke rechten doet ontstaan, die slechts in vraag gesteld worden binnen de termijn waarover men als rechtsonderhorige beschikt om (daartegen) een vernietigingsberoep in te stellen, alsook - bij toepassing van artikel 159 van de Grondwet - zolang een dergelijk vernietigingsberoep aanhangig is, geldt eenzelfde 'limiet' niet voor besluiten met een reglementair/verordenend karakter.

Dergelijk gemeenteraadbesluit over 'de goedkeuring van zaak van de wegen' heeft immers geen individuele draagwijdte maar een verordenend karakter en kan dus door de Raad, op grond van artikel 159 Gw, buiten toepassing gelaten worden, ongeacht of daartegen een rechtstreeks vernietigingsberoep werd ingesteld dat nog aanhangig is.

Een eventuele onwettigheid van het gemeenteraadsbesluit kan dan ook leiden tot de vernietiging van de bestreden vergunningsbeslissing, wanneer blijkt dat niet voldaan is aan het hierboven aangehaalde artikel 4.2.25, eerste lid VCRO.

5. Concrete beoordeling van het ambtshalve middel - Gemeenteraadsbesluit van 28 september 2009 is onwettig en moet buiten toepassing worden verklaard

Door geen van de partijen wordt betwist dat de aanvraag de aanleg omvat van nieuwe openbare wegen. Dit wordt ook expliciet erkend in de bestreden beslissing.

In de bestreden beslissing wordt geoordeeld dat met het besluit van de gemeenteraad van 28 september 2009 de vereiste beslissing over de zaak van de wegen voorligt:

"...

5.5. Adviezen

de gemeenteraad heeft op 28 september 2009 het tracé van de nieuwe weg goedgekeurd;

(...)

5.7. Beoordeling

(...)

Mobiliteit - wegenis

e) De aanvraag omvat de aanleg van nieuwe wegenis. Artikel 4.2.17, §2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals het geldig was ten tijde van de aanvraag, bepaalt dat indien de verkavelingsaanvraag wegeniswerken omvat waaromtrent de gemeenteraad beslissingsbevoegdheid heeft, en het vergunningverlenende bestuursorgaan oordeelt dat de verkavelingsvergunning van zijnentwege kan worden verleend, de gemeenteraad een beslissing neemt over de zaak van de wegen, alvorens het vergunningverlenende bestuursorgaan een beslissing neemt over de verkavelingsaanvraag. Op 28 september 2009 werd deze gemeenteraadsbeslissing genomen.

(...)

De overwegingen in acht genomen komt de aanvraag in aanmerking voor vergunning, om volgende redenen:

(...)

- op 28 september 2009 werd het tracé van de nieuwe weg door de gemeenteraad goedgekeurd;

..." (eigen onderlijning)

In het administratief dossier bevindt zich slechts één gemeenteraadsbesluit op datum van 28 september 2009 (Deel V – stuk 9 – substuk 12-u: "*beslissing van het college van burgemeester en schepenen dd 28 september 2009 waar de grondafstand wordt goedgekeurd*") dat als volgt luidt:

...

Verkaveling gelegen Parkveld in 3001 Leuven : grondafstand – goedkeuring

DE GEMEENTERAAD,

Gelet op de nieuwe gemeentewet;

Overwegende de heraanvraag van Extensa NV (gevolmachtigde), Tour en Taxis, Havenlaan 86 C bus 316 in 1000 Brussel, voor het verkavelen van grond gelegen Parkveld in 3001 Leuven, gekadastraerd Leuven 13 sectie F nummers 7 a, 11d, 11 p, 11 m, 14 f, 14 f2, 14 12, 14 y2, 16 e, 17 k, 17 n, 17 m, 18 n, 19 n en 19 m;

Overwegende dat de stedenbouwkundige vergunning gelegen is in een goedgekeurde RUP GGR-H1 Parkveld, officieel van kracht sedert 28-07-2009;

Overwegende de belofte van gratis grondafstand met name het overdragen van een grond gelegen Parkveld in 3001 Heverlee, gekadastraerd Leuven 13 sectie F nummers 7 a, 11d, 11 p, 11 m, 14 f, 14 f2, 14 12, 14 y2, 16 e, 17 k, 17 n, 17 m, 18 n, 19 n en 19 m;

Overwegende dat gratis grondafstand door de gemeenteraad dient goedgekeurd te worden;

Op voorstel van het college van burgemeester en schepenen,

BESLUIT

Enig artikel • De gratis grondafstand van Parkveld in 3001 Leuven wordt goedgekeurd, onder voorbehoud van het bekomen van een bodemattest dat de overdracht toelaat

Gedaan in zitting ten stadhuize, datum als hierboven.

...

5.1

De Raad stelt vast dat de gemeenteraad met dit besluit geen gemotiveerd besluit over de zaak van de wegen heeft genomen, aangezien uit dit besluit niet blijkt dat de gemeenteraad goedkeuring heeft verleend aan het tracé noch de uitrusting van de in de verkavelingsaanvraag ontworpen wegen. Nochtans is een beoordeling van zowel tracé als uitrusting van de wegen essentieel om van een volwaardige beslissing over de zaak van de wegen te kunnen spreken. In de zeer summierè motivering (zowel in het overwegend als beschikkende gedeelte) wordt enkel gewag gemaakt van de gratis grondafstand en enkel aan die gratis grondafstand wordt door de gemeenteraad goedkeuring verleend. Hoewel de bevoegdheid van de gemeenteraad om te beslissen over de zaak van de wegen wel degelijk de kosteloze overdracht van grond aan een gemeente omvat, kan de beslissing van de gemeenteraad daar niet tot worden beperkt. Ze dient noodzakelijkerwijs ook goedkeuring te verlenen aan het voorgestelde stratentracé en de uitrusting van de weg (onder meer het materiaalgebruik, de nutsleidingen, de riolering, de aanhorigheden van de weg zoals trottoirs en dergelijke meer en de infrastructuur voor verkeersveiligheid).

Dat de vergunningverlenende overheden (college van burgemeester en schepenen en de verwerende partij) in de navolgende (al dan niet reeds vernietigde) beslissingen over de verkavelingsvergunningsaanvraag steeds en consequent hebben geoordeeld dat met de beslissing

van de gemeenteraad van 28 september 2009 een beslissing werd genomen over 'de zaak van de wegen' met inbegrip van 'de wegenis- en rioleringswerken', doet geen afbreuk aan de vastgestelde onwettigheden. Immers kunnen deze latere beslissingen niet verhelpen aan de onvolledige en onzorgvuldige beoordeling van de gemeenteraad. Bovendien vertrekken deze aannames van het college van burgemeester en schepenen en van de verwerende partij van een gebrekkige lezing en onderzoek van de daadwerkelijke tekst van de gemeenteraadsbeslissing van 28 september 2009.

De tussenkomende partij kan evenmin worden gevolgd waar ze stelt dat dat omwille van dit meer dan tien jaar gehandhaafde standpunt, het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel zich zouden verzetten tegen het op heden vaststellen van de onwettigheid die aan het gemeenteraadsbesluit kleeft en het vervolgens vernietigen van de bestreden beslissing. De beginselen van behoorlijk bestuur werken immers niet *contra legem*, wat betekent dat ze niet tegen uitdrukkelijke wettelijke of reglementaire bepalingen kunnen worden ingeroepen. De vaststelling dat geen wettige beslissing over de zaak van de wegen voorligt zodat artikel 4.2.25 VCRO wordt geschonden, sluit een beroep op deze beginselen uit. Het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel laat niet toe om een onwettige vergunning te verlenen.

5.2

Overeenkomstig artikel 10 van het Besluit Openbare Onderzoeken moet uit de beslissing van de gemeenteraad ook blijken dat ze "*kennis heeft genomen van de ingediende bezwaren en opmerkingen*". Deze bepaling houdt dus in dat op het ogenblik dat een beslissing over de zaak van de wegen wordt genomen, reeds de benodigde aanvraag tot stedenbouwkundige of verkavelingsvergunning is ingediend en over de betreffende aanvraag reeds een openbaar onderzoek werd georganiseerd. Uit de stukken van het dossier blijkt dat het openbaar onderzoek over de huidige verkavelingsvergunningsaanvraag slechts werd gehouden van 30 augustus 2013 tot en met 28 september 2013, op een ogenblik dat de gemeenteraadsbeslissing van 28 september 2009 'inzake de zaak van de wegen' reeds was genomen. Dit wordt ook bevestigd door het feit dat er in de gemeenteraadsbeslissing geen melding wordt gemaakt van de formaliteit van het openbaar onderzoek. De beslissing over de zaak van de wegen is dus ook met miskenning van artikel 10 van het Besluit Openbare Onderzoeken tot stand gekomen.

5.3

Uit voorgaande vaststellingen volgt reeds dat de Raad het gemeenteraadsbesluit op grond van artikel 159 Gw buiten toepassing moet verklaren, en dat dit met zich meebrengt dat er geen voorafgaande, rechtsgeldige beslissing over de zaak van de wegen voorlag en er dus geen rechtsgeldige verkavelingsvergunning kon worden afgeleverd.

5.4

De Raad voegt hier nog aan toe dat de (al dan niet ondergeschikte) stelling van de tussenkomende partij, als zou de gemeenteraadsbeslissing van 28 september 2009 (over de grondafstand), samen moet worden gelezen met de gemeenteraadsbeslissing van 26 mei 2008 (goedkeuring rooilijnplan), waarbij deze laatste op zich reeds de beslissing over de zaak van de wegen zou bevatten, zowel feitelijke als juridische grondslag mist.

Vooreerst stelt de Raad vast dat in de bestreden beslissing geenszins naar dit besluit wordt gerefereerd als zijnde het besluit 'over de zaak van de wegen'. Integendeel blijkt uit voorgaande citaten dat de verwerende partij meende dat met de gemeenteraadsbeslissing van 28 september 2009 de zaak van de wegen werd goedgekeurd. Bovendien bevindt het stuk waarnaar de tussenkomende partij verwijst, zich niet in het administratief dossier, op grond waarvan de

bestreden beslissing genomen werd. De bewering dat de gemeenteraadsbeslissing van 26 mei 2008 zou kunnen worden gelijkgesteld aan de door artikel 4.2.25 VCRO vereiste beslissing over de wegenis, strijdt alvast met de andere elementen uit het dossier.

Bovendien moet worden vastgesteld dat de tussenkomende partij deze beslissing niet eens integraal bijbrengt als stuk. Ze beperkt zich tot het voegen van een 'printscreen' van de website van de stad Leuven en de weergave van de weblink:

Vergadering 26-05-2008

Datum: maandag 26 mei 2008

Starttijd: 19:45

Agenda

>

O-28. TECHNISCHE AANGELEGENHEDEN EN RUIMTELIJKE ORDENING Rooilijnenplan verkaveling Parkveld te 3001 Leuven - voorlopige en definitieve aanvaarding (GR/01722) 00:00:11

Tobback, Louis (SP.A-VlaamsProgressieven) 00:00:11

Goedgekeurd met algemene stemmen.

Op de website zelf kan ook nog een audiofragment worden beluisterd, waarin door toenmalig burgemeester dhr. Louis Tobback het volgende wordt gezegd: *"Punt 28, rooilijnenplan verkaveling Parkveld, voorlopige en definitieve aanvaarding, akkoord"*.

Ze verwijst in de marge ook nog naar volgende overweging in de bestreden beslissing: *"Aanvullend verwijst de aanvrager nog naar een rooilijnplan met betrekking tot de ontsluiting vanaf de Geldenaaksebaan, definitief goedgekeurd door de gemeenteraad op 26 mei 2008. Hieruit blijkt volgens de aanvrager het vaste voornemen van de stad om deze weg te voorzien in functie van de ontsluiting van het woongebied."*

De Raad beschikt niet over de tekst van het betreffende gemeenteraadsbesluit, noch over de bijhorende plannen. Op grond van de door de tussenkomende partij aangeleverde gegevens is het voor de Raad onmogelijk om na te gaan of de gemeenteraad met het besluit van 26 mei 2008 op voldoende wijze heeft kennis genomen van de zaak van de wegen die het voorwerp uitmaken van het aangevraagde project en er haar goedkeuring heeft aan verleend. De tussenkomende partij dient haar beweringen te staven met de nodige stukken, zoniet blijft het gaan om loutere beweringen, waarvan de Raad de waarachtigheid niet kan controleren. In zo'n geval kan de Raad niet zomaar klakkeloos aannemen wat de tussenkomende partij beweert. De tussenkomende partij slaagt hier dan ook niet in haar bewijslast.

Ten overvloede stelt de Raad echter vast dat ook dit gemeenteraadsbesluit genomen werd vóór de organisatie van het openbaar onderzoek over de aanvraag en zelfs vóór de eigenlijke vergunningsaanvraag (van 15 juli 2009). In de mate het gemeenteraadsbesluit van 26 mei 2008 al zou kunnen worden aanzien als een beslissing over de zaak van de wegen, *quod non in casu*, moet alleszins worden vastgesteld dat deze beslissing evenzeer met miskenning van artikel 10 van

het Besluit Openbare Onderzoeken tot stand is gekomen. De Raad verwijst ter zake naar haar hoger oordeel onder randnummer 5.2.

Verder ten overvloede meent de Raad dat zelfs de zeer beperkte gegevens die de tussenkomenende partij aanlevert eerder tot het omgekeerde doen besluiten, met name dat dit gemeenteraadsbesluit inhoudelijk niet als een beslissing over de zaak van de wegen kan beschouwd worden. Immers wordt niet verwezen naar artikel 4.2.25 VCRO (en evenmin naar toenmalig artikel 4.2.17 VCRO). Daarnaast doet de hierboven geciteerde overweging in de bestreden beslissing vermoeden dat het rooilijnplan eerder betrekking heeft op het stuk weg die de ontsluiting vormt van de Geldenaaksebaan naar het binnengebied met de kavels (de 'woonwijk' die door het verkavelingsproject zal ontstaan), doch niet op de in het verkavelingsontwerp voorziene 'interne' wegenis.

Meer algemeen laat de Raad nog opmerken dat een rooilijnplan het vaststellen van de rooilijnen voor bestaande of toekomstige wegenis en daarmee de huidige of de toekomstige grens tussen de openbare weg en de aanpalende eigendommen aanduidt. Daarmee is echter nog niet specifiek de breedte van een nieuwe wegenis bepaald, aangezien deze afhankelijk is van de al dan aanwezigheid van aanhorigheden zoals een fietspad, berm, enz. Ook moet eraan worden herinnerd dat de beslissing over de zaak van de wegen niet alleen betrekking heeft op het tracé van de weg, maar ook de technische uitrusting ervan (riolering, nutsvoorzieningen, afwatering,...), hetgeen normaliter niet in een rooilijnplan wordt geregeld.

6.

De onwettigheid van het gemeenteraadsbesluit van 28 september 2009 leidt tot de vernietiging van de verkavelingsvergunning, aangezien niet langer voldaan is aan het hiervoor aangehaalde artikel 4.2.25, eerste lid VCRO.

Het ambtshalve middel is in de aangegeven mate gegrond.

VII. BEVEL MET TOEPASSING VAN ARTIKEL 37 DBRC-DECREET

1.

Artikel 37 DBRC-decreet luidt als volgt:

“ ...

§ 1. Na gehele of gedeeltelijke vernietiging kan een Vlaams bestuurs-rechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, a) en b), de verwerende partij bevelen om met inachtneming van de overwegingen die opgenomen zijn in zijn uitspraak een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen. Het kan daarbij de volgende voorwaarden opleggen:

1° welbepaalde rechtsregels of rechtsbeginselen moeten bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing worden betrokken;

2° welbepaalde procedurele handelingen moeten voorafgaand aan de nieuwe beslissing worden gesteld;

3° welbepaalde onregelmatige motieven of kennelijk onredelijke motieven mogen niet bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing worden betrokken.

Een Vlaams bestuursrechtcollege als vermeld in artikel 2, 1°, a) en b), kan aan het bevel, opgelegd conform het eerste lid, een ordetermin verbindend voor de uitvoering ervan.

De ordetermijn, vermeld in het tweede lid, wordt geschorst zolang een cassatieberoep, gericht tegen het arrest van het Vlaams bestuursrechtscollege dat dit bevel bevat, aanhangig is bij de Raad van State.

§ 2. Het Vlaams bestuursrechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, b), kan, als de nieuw te nemen beslissing, bevolen conform paragraaf 1, eerste lid, het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing.

...

Uit deze bepalingen volgt dat de Raad, wanneer hij de verwerende partij beveelt een nieuwe beslissing te nemen, de mogelijkheid heeft om welbepaalde procedurele handelingen op te leggen die voorafgaand aan de nieuwe beslissing moeten worden gesteld en kan opleggen dat welbepaalde onregelmatige motieven niet in de nieuwe beslissing mogen worden betrokken.

2.

Uit de beoordeling van het ambtshalve middel is gebleken dat de gemeenteraad geen wettige beslissing over de zaak der wegen heeft genomen. De verwerende partij mag zich bij het nemen van een nieuwe beslissing niet beroepen op de gemeenteraadsbeslissing van 28 september 2009. De verwerende partij moet, voordat ze een nieuwe beslissing neemt, de beslissing van de gemeenteraad in verband met de zaak van de wegen afwachten. Gelet op deze bijkomende verplichting komt het de Raad passend voor om de beslissingstermijn te verlengen tot zes maanden, te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.

VIII. KOSTEN

1.

De verzoekende partijen vragen om de verwerende partij te veroordelen tot de kosten van het geding, met inbegrip van een (niet-begrote) rechtsplegingsvergoeding.

De verwerende en de tussenkomenende partij vragen om de vordering af te wijzen en de kosten ten laste van de verzoekende partijen te leggen.

2.

De kosten van het beroep komen ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld, in dit geval de verwerende partij. Wanneer daarom wordt gevraagd, kan de Raad ook een rechtsplegingsvergoeding toekennen aan de partij die ten gronde in het gelijk wordt gesteld. In dat geval omvatten de kosten van het beroep ook de toegekende rechtsplegingsvergoeding (artikel 21, §7 en artikel 33 DBRC-decreet).

Een partij, zoals de verzoekende partijen, die zich beperkt tot het vorderen 'een' rechtsplegingsvergoeding, zonder dit te begroten, kan enkel aanspraak maken op de basisvergoeding, zijnde 700 euro. Aan de verzoekende partijen wordt daarom een rechtsplegingsvergoeding toegekend, begroot op het basisbedrag van 700 euro.

3.

De tussenkomenende partij moet haar eigen kosten, met name het betaalde rolrecht, zelf dragen. Ze beslist immers zelf om al dan niet tussen te komen in een procedure.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de nv EXTENSA is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 10 juli 2019, waarbij aan de tussenkomende partij de verkavelingsvergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het verkavelen van een perceel grond in 64 kavels met wegenis op de percelen gelegen te 3001 Leuven (Heverlee), Parkveld, met als kadastrale omschrijving afdeling 13, sectie F, nummers 11M, 11D, 11P, 16E, 14Y2, 14F2, 14L2, 17K, 19M, 18N, 19N, 17N, 17M en 14F
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partijen en dit binnen een termijn van zes maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De verwerende partij moet hierbij rekening houden met de overwegingen in 'Bevel met toepassing van artikel 37 DBRC-decreet'.
5. De Raad legt de kosten van het beroep, bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partijen, bepaald op 400 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partijen, ten laste van de verwerende partij.
6. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken in zitting van 17 december 2020 door de tweede kamer.

De toegevoegd griffier,

**Margot
Depraetere
(Signature)**
Digitaal
ondertekend door
Margot Depraetere
(Signature)
Datum: 2020.12.17
21:01:54 +01'00'

Margot DEPRAETERE

De voorzitter van de tweede kamer,

**Hilde Lievens
(Signature)**
Digitaal ondertekend
door Hilde Lievens
(Signature)
Datum: 2020.12.17
20:55:58 +01'00'

Hilde LIEVENS