

RAAD VAN STATE, AFDELING ADMINISTRATIE.

A R R E S T

**nr. 102.802 van 23 januari 2002
in de zaak A. 49.077/X-7825.**

In zake : de n.v. LINDIMMO,
die woonplaats kiest bij
Advocaat P. PEETERS,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Brederodestraat 13

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
Advocaat P. Taelman,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Coupure 5.

tussenkommende partij :

de stad AALST.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. LINDIMMO op 12 november 1992 heeft ingediend om de vernietiging te vorderen van het besluit van 22 juni 1992 van de Gemeenschapsminister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden houdende verwerping van het beroep dat zij heeft ingesteld tegen de beslissing van 19 december 1991 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen waarbij haar beroep in verband met de opgelegde voorwaarden voor het wijzigen van de verkavelingsvergunning aan de Sylvain Van Der Guchtlaan te Aalst werd verworpen;

Gezien het verzoekschrift tot tussenkomst van 12 februari 1993 ingediend door de stad Aalst;

Gelet op de beschikking van 23 februari 1993 die de tussenkomst van de stad Aalst toelaat;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door Auditeur J. CLEMENT;

Gelet op de beschikking van 12 november 1997 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 12 maart 2001 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 9 mei 2001, datum waarop de zaak voor onbepaalde tijd wordt uitgesteld;

Gelet op de beschikking van 30 oktober 2001 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 7 december 2001;

Gehoord het verslag van Staatsraad J. BOVIN;

Gehoord de opmerkingen van Advocaat P. PEETERS, die verschijnt voor de verzoekende partij, van Advocaat P. AERTS die, loco Advocaat P. Taelman verschijnt voor de verwerende partij, en van juridisch adviseur L. DE MOOR, die verschijnt voor de tussenkomende partij;

Gehoord het eensluidend advies van Auditeur J. CLEMENT;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

Overwegende dat de tussenkomende partij de onbevoegdheid van de Raad van State opwerpt in de volgende termen :

"Aangezien het verzoekschrift van de initiële verzoeker er enkel toe strekt om in de wijziging van de verkavelingsvergunning de toelating te verkrijgen om het op te richten appartementsgebouw te laten ontsluiten via de verkaveling 'Wateringen'- Woonerf.

Aangezien deze ontsluiting niet alleen om brand-technische of stedenbouwkundige normen onmogelijk is via deze verkaveling maar vooral omwille van het goedgekeurd, afgekondigd en vigerend verkeersreglement.

Dat verzoeker zich had moeten wenden naar de stad Aalst met de vraag tot wijziging van het 'Woonerf'. Deze 3^e voorwaarde in de verkavelingsvergunning is inderdaad ingegeven door de zorg om een hogere verkeersdichtheid te verhinderen in het woonerf. Waar de eerste verzoeker zijn annulatieberoep

geheel steunt op de zogenaamde verworven rechten -voor de ontsluiting van lot 19-, ingevolge de verkavelingswijziging van 17 april 1980 dient de Raad van State zich onbevoegd te verklaren voor de behandeling van het verzoekschrift. Het treffen of wijzigen van een aanvullend verkeersreglement behoort tot de autonomie van de gemeente. De behandeling van betwistingen hieromtrent behoort niet tot het contentieux van de bevoegdheid van de Raad van State";

Overwegende dat de verzoekende partij antwoordt dat het annulatieberoep strekt tot vernietiging van het besluit van de Gemeenschapsminister bevoegd voor ruimtelijke ordening van 22 juni 1992 houdende verwerping van haar beroep tegen het besluit van de bestendige deputatie van 19 december 1991 en het annulatieberoep de bestreden beslissing verwijt te zijn genomen met machtsoverschrijding; dat zij terecht antwoordt dat de Raad van State bevoegd is om kennis te nemen van het annulatieberoep gericht tegen een dergelijke in laatste aanleg gewezen uitvoerbare administratieve handeling; dat de exceptie niet kan worden aangenomen;

Overwegende dat op 31 januari 1980 verzoekster een aanvraag heeft ingediend tot wijziging van de verkavelingsvergunning van 24 december 1975 verleend aan de n.v. ETRIMO voor gronden gelegen te Aalst aan de Sylvain van der Guchtlaan; dat op 12 maart 1980 de gemeenteraad van de stad Aalst het ontwerp voor de uitvoering van de nodige wegen, riolerings- en uitrustingswerken binnen deze verkaveling, "Wateringen" genaamd, heeft goedgekeurd; dat geen der partijen het bedoeld gemeenteraadsbesluit met betrekking tot het tracé van de aan te leggen wegen voorlegt; dat evenwel door alle partijen lijkt te worden aangenomen dat een weg het lot 19 bedient; dat niet wordt betwist dat de verzoekende partij de wegen heeft aangelegd volgens het op 12 maart 1980 goedgekeurde tracé; dat blijkens de bij besluit van 17 april 1980 van het college van burgemeester en schepenen aan verzoekster toegestane wijziging van de verkavelingsvergunning op lot 19 een hoogbouw van negen verdiepingen afgaande in trapvorm naar twee verdiepingen wordt voorzien en dit lot beschikt over de voormelde aangelegde toegangsweg; dat op 17 juli 1989 verzoekster een aanvraag heeft ingediend tot wijziging van de verkavelingsvergunning voor het lot 19; dat in plaats van de hoogbouw een half-hoogbouw, bestaande uit een villa-dakappartement van vijf verdiepingen en twee verdiepingen in het dak, wordt voorzien; dat het besluit van 2 september 1991 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Aalst de wijziging van de verkavelingsvergunning heeft toegestaan mits volgende voorwaarden :

"1. de brut-vloeroppervlakte zoals voorzien in de oorspronkelijke herverkaveling dd. 17.4.80 dient te worden aangehouden;

2. de bouwstructuur dient een residentieel karakter te krijgen om de karakteristieken van het aanpalend woonerf te bewaren;

3. de ontsluiting voor de te realiseren hoogbouw kan niet gebeuren via het heden bestaande woonerf gelet op het feit dat de te verwachten verhoging van verkeersdensiteit niet met de bepalingen van het K.B. van 23.6.78 inzake woonerven in overeenstemming kan worden gebracht";

dat het beroep van de verzoekende partij tegen de sub 3 opgelegde voorwaarde werd verworpen bij besluit van 7 oktober 1991 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen; dat bedoeld besluit onder meer overweegt :

"(...)

dat met het opleggen van de derde voorwaarde in het vergunningsbesluit dd. 2.9.1991 het blijkbaar de bedoeling is van de stad om (de) te verwachten verhoging van verkeersdensiteit in het bestaande woonerf tegen te gaan door het appartementsgebouw op lot 19 te laten ontsluiten langs het Park ter Linden over het perceel 264e, waarop de hoogbouw Etrimo staat;

dat om de toegang tot lot 19 te laten gebeuren via de S. van der Guchtlaan, zoals in de verkavelingswijziging dd. 17.4.1980 voorzien was, zich een wijziging van het woonerf opdringt;

dat dit evenwel een autonome bevoegdheid van de stad betreft waarin ons college in het kader van onderhavige beroepsprocedure niet kan tussenkomen";

dat bedoeld besluit vervolgens de beslissing van 2 september 1991 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Aalst bevestigt;

Overwegende dat het thans bestreden besluit het hoger beroep verwerpt in de volgende bewoordingen :

"(...)

Overwegende dat gelet op de aard der aanvraag door de gemeentelijke overheid op 12 maart 1991 advies werd gevraagd aan de brandweer van de stad Aalst; dat deze dienst op 18 maart 1991 met betrekking tot de brandbeveiliging en voornamelijk voor wat betreft de bereikbaarheid via de bestaande wegenis, inzonderheid het lot 19, een negatief advies uitbracht; dat vermeld advies voor zijn negatieve inhoud voornamelijk grond vindt in de vaststelling dat de toegang via de wegenis in het bestaande woonerf onvoldoende breed is, temeer dat het hier een doodlopende weg betreft;

Overwegende dat de appellant tijdens de hoorzitting voorstelt te voldoen aan de door de brandweer gestelde toegankelijkheidsnormen door de waterpartij naast de weg te dumpen en te integreren in het weggedeelte; dat evenwel dit watergedeelte een element van aanleg vormt in de verkaveling als woonerf en als zodanig slechts kan worden opgeheven door een wijziging van de vigerende verkavelingsvoorschriften; dat evenzo het tweede gesuggereerde alternatief tot aanleg van een incidenteel te gebruiken doorgang op het zuidelijk aanliggende eigendom, ten behoeve van de brandweer, geen reële waarde heeft binnen het kader van huidige beroepszaak; dat immers geen enkel exact gegeven noch daadwerkelijk voorstel daaromtrent werd voorgelegd; dat bijgevolg op basis van voornoemd negatief advies, dat naast zijn intrinsieke waarde op het vlak van de veiligheid ook een relevant element vormt in een stedenbouwkundig verantwoord uitbouw van het gebied, het beroep dient verworpen;

(...)"

Overwegende dat het eerste onderdeel van het enig middel luidt als volgt :

"Schending van artikel 57, juncto artikel 55, § 3 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, van de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het motiveringsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het beginsel van de continuïteit in het beleid, het beginsel van de eerbied voor de verworven rechten en het zorgvuldigheidsbeginsel;

doordat de bestreden akte het beroep van verzoekster verwerpt en zodoende het besluit van het College van Burgemeester en Schepenen van de stad Aalst van 2 september 1991 tot wijziging van de verkavelingsvergunning bevestigt, met inbegrip van de in dit besluit opgelegde derde voorwaarde, luidens dewelke de ontsluiting van de te realiseren hoogbouw niet mag gebeuren via het bestaande woonerf, en verwerende partij deze beslissing steunt op het negatieve advies van de brandweer van 18 maart 1991 luidens hetwelke de bestaande toegangsweg in de verkaveling onvoldoende breed is;

terwijl,

eerste onderdeel de Gemeenteraad van de stad Aalst op 12 maart 1980 het plan voor de wegen- en uitrustingswerken voor de verkaveling 'Wateringen' goedkeurde; blijkens dit goedgekeurde plan het lot 19 enkel toegankelijk was via de aan te leggen weg door de verkaveling; het College van Burgemeester en Schepenen op 17 april 1980 de wijziging van de verkavelingsvergunning goedkeurde; overeenkomstig deze beslissing de toelating werd verleend om op het lot 19 een hoogbouw op te richten met toegangsweg door de verkaveling; verzoekster de wegenwerken uitvoerde overeenkomstig deze plannen;

voormelde besluiten van de Gemeenteraad en het College van Burgemeester en Schepenen aan verzoekende partij en aan de eigenaars van de percelen rechten toekenden;

verwerende partij, door het verbod van uitweg langs de verkaveling te bevestigen, inbreuk pleegt op de verworven rechten van verzoekster, zonder geldige motieven afwijkt van het in het verleden gevoerde ruimtelijke ordeningsbeleid en aldus het beginsel van de eerbied voor de verworven rechten en de beginselen van de continuïteit in het gevoerde beleid en van de rechtszekerheid miskent;

(...)"

Overwegende dat de verwerende partij antwoordt :

"Het College van Burgemeester en Schepenen of de Gemeenteraad, alsmede de Gemachtigde Ambtenaar in de gevallen als bedoeld in artikel 45 en 48, kunnen aan de afgifte van een verkavelingsvergunning de lasten verbinden die zij aan de aanvrager menen te moeten opleggen. Als lasten worden beschouwd, alle werken tot uitrusting van aan te leggen straten en de reservering van grond voor groene ruimten, openbare gebouwen en openbare nutsvoorzieningen, werken van uitgraving, opruiming en ophoging van de weg, het aanleggen van de voetpaden en van de riolering, de water-, gas- en electriciteitsvoorziening, enz. Het gaat om lasten opgesomd in artikel 58 van de Stedenbouwwet. Binnen de toepassing van dit artikel verbindt de overheid aan de afgifte van een verkavelingsvergunning de lasten die zij aan de aanvrager meent te moeten opleggen. Het staat de betrokken eigenaar vrij de verkavelingsaanvraag te verzaken.

De bepalingen tot regeling van de verkavelingsvergunning zijn mede toepasselijk op de wijziging ervan. Artikel 57, § 2, stelt enkel dat een wijziging van verkavelingsvergunning niet kan worden toegestaan, wanneer ze afbreuk doet aan rechten uit overeenkomsten tussen partijen ontstaan. Deze verworven rechten zouden zelfs een wijziging van de oorspronkelijke verkavelingsvergunning verhinderen. Verzoekende partij kan zich dan ook onmogelijk beroepen op, wat zij in haar verzoekschrift omschrijft, verworven rechten";

Overwegende dat de verzoekende partij repliceert wat volgt :

"Uit het besluit van het College van Burgemeester en Schepenen van 2 september 1991 blijkt dat de derde voorwaarde werd opgelegd om reden dat 'de te verwachten verhoging van verkeersdensiteit niet met de bepaling van het K.B. van 23 juni 1978 inzake woonerven in overeenstemming kan worden gebracht';

Het besluit van de Gemeenschapsminister bevoegd voor ruimtelijke ordening, waartegen onderhavig annulatieberoep is gericht, herneemt deze voorwaarde, doch laat deze op een eigen motivering berusten. Het bestreden besluit vermeldt immers dat de voorwaarde wordt opgelegd omwille van het negatief advies van de brandweer.

(...)

In de verkavelingsvergunning van 17 april 1980 werd aan verzoekster toelating verleend tot het oprichten van een hoogbouw op het lot 19. Aan deze toelating werden geen specifieke voorwaarden inzake brandveiligheid verbonden. Ingevolge de wijziging van de verkavelingsvergunning mag op het lot 19 een half-hoogbouw worden opgericht, waarvan de bouwoppervlakte en het bouwvolume kleiner zijn dan deze van het oorspronkelijke project. De eerste voorwaarde opgelegd in de vergunning van 2 september 1991 bepaalt overigens dat de bruto-vloeroppervlakte zoals voorzien in de oorspronkelijke herverkaveling dd. 17 april 1980 dient te worden aangehouden.

De risico's inzake brand zullen aldus redelijkerwijze afnemen. Bovendien werd de toestand van de toegangsweg en meer bepaald de breedte van de weg niet gewijzigd.

Het strookt dan ook niet met de redelijkheid dat thans een voorwaarde inzake brandveiligheid wordt opgelegd die bij de vorige wijziging van de vergunning niet werd opgelegd. Dit geldt des te meer nu de breedte van de toegangsweg niet werd gewijzigd en de risico's inzake brandveiligheid waren afgenomen";

Overwegende dat de tussenkomende partij onder meer laat gelden wat volgt :

"Dat (...) de Gemeenteraad van de stad Aalst inderdaad op 12 maart 1980 goedkeuring heeft verleend aan de voor de betwiste verkaveling plannen voor wegenis- en uitrustingswerken; dat bij besluit van het College van Burgemeester en Schepenen dd. 17 april 1980 de wijziging van verkavelingsvergunning werd toegestaan en aldus op lot 19 hoogbouw werd toegelaten met een toegangsweg door de verkaveling. (...)

In principe doet een verkavelingsvergunning rechten ontstaan in hoofde van de houder van de vergunning. Er kan echter niet worden beweerd als zou een verkavelingsvergunning absolute rechten doen ontstaan in hoofde van de

eigenaar(s). Voor zover de wettelijke en reglementaire omstandigheden, zelfs onafhankelijk van de vergunning, dezelfde blijven (,) bezit de eigenaar inderdaad rechten. In casu kan 1° verzoeker zich echter niet langer beroepen op de zogenaamde verkregen rechten en wel om volgende redenen :

- In uitvoering van het KB van 23 juni 1978 werd in zitting van de Gemeenteraad van 31 januari 1984 een gemeentelijk aanvullend verkeersreglement getroffen tot het inrichten van de verkaveling 'De Wateringen' als woonerf. Dit reglement werd afgekondigd vanaf 6 juni 1991 en werd aldus van kracht op 11 juni 1991. Het is vanzelfsprekend dat een dergelijk reglement primeert boven het belang van de verkavelaar en het College van Burgemeester en Schepenen bij de beoordeling van de aanvraag om verkavelingswijziging rekening houdt met de vigerende reglementen.

- Ingevolge de uitvoering van het woonerf diende ook het advies van de brandweer negatief te zijn.

(...)"

Overwegende dat de verzoekende partij hierop onder meer repliceert wat volgt :

"(...)

Uit voormeld reglement blijkt dat de verkaveling 'Wateringen' werd ingericht als een woonerf. Zoals reeds werd uiteengezet betwist verzoekster dat de verwijzing naar het bestaan van het woonerf, het opleggen van de derde voorwaarde kan rechtvaardigen.

Bovendien weze opgemerkt dat indien tussenkomende partij de derde voorwaarde heeft opgelegd ter uitvoering van het voormeld reglement, zij zich schuldig zou maken aan machtsafwending, nu het voeren van een verkeersbeleid niet kan gebeuren door het opleggen van voorwaarden in een verkavelingsvergunning. Voorwaarden kunnen slechts in een verkavelingsvergunning worden opgelegd voor het nastreven van doeleinden van stedenbouwkundige aard. Indien te dezen het verbod om het lot 19 te onsluiten via de bestaande toegangsweg, zou zijn opgelegd om uitwerking te verlenen aan een verkeersreglement, gaat de vergunningsverlenende overheid haar bevoegdheid haar toegekend door de Stedenbouwwet te buiten";

Overwegende dat de verwerende partij in de laatste memorie nog laat gelden :

"(...)

De in de Stedenbouwwet voorziene mogelijkheid tot het opleggen van lasten, kan niet alleen slaan op de aanleg, wijzigen of verbreden van bestaande verkeerswegen, doch ook op het verdwijnen van bedoelde wegen. (...) Het verkrijgen van een verkavelingsvergunning verleent niet alleen rechten aan de verkrijger (zie hoger) maar brengt ook verplichtingen mee voor hem. Deze verplichtingen kunnen, in het kader van een wijziging van een verkavelingsvergunning, betrekking hebben op de intussen geëvolueerde en gewijzigde toestand. Indien het niet gebruiken van een destijds voorziene weg wel het voorwerp van een herziening van een verkavelingsvergunning zou kunnen uitmaken, dan valt niet in te zien in welke mate deze voorwaarde-last niet zou kunnen worden opgelegd bij een aanvraag tot wijziging van de verkavelingsvergunning met betrekking tot een specifiek lot nr. 19.

Bovendien geldt bedoelde voorwaarde specifiek voor de ontsluiting van het desbetreffende lot. De vraag stelt bovendien of verzoekende partij wel enig belang heeft bij dit middel, inzoverre het stellen van de derde voorwaarde inderdaad slechts zou kunnen tussenkomen na een herziening van de verkavelingsvergunning zoals bedoeld in art. 43 van de Stedenbouwwet, thans art. 41 van het Coördinatiedecreet. Immers uit de bepalingen van art. 43, § 5, van het Coördinatiedecreet volgt dat een bouw- of een verkavelingsvergunning of een wijziging daartoe kan worden geweigerd om de enige reden dat de Vlaamse Regering tot de herziening van de verkavelingsvergunning heeft besloten";

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen van de stad Aalst in zijn besluit van 2 september 1991 de wijziging van de verkavelingsvergunning heeft toegestaan; dat dit vergunningsbesluit een voorwaarde oplegt die zegt dat "de ontsluiting voor de te realiseren hoogbouw niet (kan) gebeuren via het heden bestaande woonerf"; dat die voorwaarde strijdt met het gemeenteraadsbesluit van 12 maart 1980 inzake de in de verkaveling aan te leggen wegen dat de ontsluiting van de betrokken kavel voorziet langs een weg gelegen binnen de verkaveling; dat het bedoeld collegebesluit dat de vergunning verleent, doch ze in werkelijkheid weigert, tegenstrijdig is en de motiveringsverplichting schendt; dat het besluit van de bestendige deputatie van 19 december 1991 dat bedoeld besluit van het college "bevestigt" en derhalve aangetast is door dezelfde tegenspraak het hoger beroep van de aanvrager verantwoordt; dat het bestreden besluit aan de grieven van de aanvrager zonder meer voorbijgaat en het beroep "verwerpt" op grond van een nieuw motief, dat in het besluit van 2 september 1991 van het college van burgemeester en schepenen niet voorkomt, namelijk dat de in de verkaveling voorziene toegangsweg te smal is voor de brandweer; dat volgens de verwerende partij zodoende aan de verkavelaar een last wordt opgelegd als bedoeld in artikel 58 van de toen geldende wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw; dat evenwel bij het opleggen van dergelijke last het college van burgemeester en schepenen gebonden is door de beslissing van 12 maart 1980 van de gemeenteraad inzake het tracé van de wegen dat inmiddels werd uitgevoerd; dat de argumentatie van de verwerende partij niet kan worden bijgetreden; dat het antwoord van de tussenkomende partij vreemd is aan de redengeving van het bestreden besluit en derhalve niet relevant is;

Overwegende dat het onderdeel van het middel gegrond is,

B E S L U I T :

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 22 juni 1992 van de Gemeenschapsminister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden houdende verwerping van het beroep ingesteld door de n.v. LINDIMMO tegen de beslissing van 19 december 1991 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen waarbij het beroep in verband met de opgelegde voorwaarden voor het wijzigen van de verkavelingsvergunning aan de Sylvain Van Der Guchtlaan te Aalst werd verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

De kosten van de tussenkomst, bepaald op 74,37 euro, komen ten laste van de tussenkomende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op drieëntwintig januari 2002, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	A. BEIRLAEN,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	G. DEBERSAQUES,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

A. BEIRLAEN.