

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 186.267 van 15 september 2008
in de zaak A. 63.860/X-10.184.**

In zake : de n.v. VERVAET & VERBRAECKEN,
die woonplaats kiest bij
advocaat J. GHYSELS,
kantoor houdende te 1170 BRUSSEL,
Terhulpsesseenweg 187

tegen :

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

DE RAAD VAN STATE, Xe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. VERVAET & VERBRAECKEN op 29 mei 1995 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 10 maart 1995 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden houdende verwerping van haar beroep tegen de beslissing van 13 januari 1994 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen waarbij de vergunning is geweigerd voor het verkavelen van gronden aan de Pachtgoeddreef en Achterdreef te Moerbeke, kadastraal bekend sectie C, nr. 630/a;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door adjunct-auditeur
A. VAN MINGEROET;

Gelet op de beschikking van 7 maart 2001 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 laatste memories;

Gelet op de beschikking van 9 januari 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 25 januari 2008;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat K. DE MULDER, die loco advocaat P. Taelman verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur A. VAN MINGEROET;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De gegevens van de zaak

1.1. Op 15 juli 1993 dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Moerbeke een aanvraag in tot het verkavelen van gronden in 46 loten, gelegen te Moerbeke aan de Pachtgoeddreef en de Achterdreef, kadastraal bekend sectie C, nr. 630/a, bestemd voor de oprichting van één weekendverblijf per lot.

1.2. Het betrokken perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan Gentse en Kanaalzone gelegen in een gebied voor verblijfsrecreatie.

Het perceel is niet gelegen binnen het beheersingsgebied van een bijzonder plan van aanleg.

1.3. Op 27 juli 1993 verleent de gemachtigde ambtenaar een gunstig advies over de verkavelingsaanvraag.

Op 5 oktober 1993 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Moerbeke voorwaardelijk de gevraagde vergunning. Deze beslissing stelt het volgende :

“De verkavelaars dienen zich strikt te houden aan de bijkomende stedenbouwkundige voorschriften vermeld op de bijlage bij onderhavige

verkavelingsvergunning en die er een wezenlijk deel van uitmaken. Zij vervangen of zijn complementair, maar alleszins prioritair ten overstaan van de stedenbouwkundige voorschriften vermeld op de bijgaande plans”.

In de bijlage bij de verkavelingsvergunning wordt, naast de aanleg van een elektriciteitsnet, een kabel distributienet, telefoonleidingen en een waterleidingnet, tevens de aansluiting van de riolering op het rioleringsnet in de meer dan 1 km verderop gelegen Spelonckvaart als voorwaarde gesteld.

1.4. Op 4 november 1993 wordt door de verzoekende partij beroep ingesteld bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen, tegen “de tegenstrijdige voorwaarden waaraan hogergenoemde verkaveling enerzijds moet voldoen volgens het structuurplan ‘Moerhof’ 2^{de} verblijfszone, goedgekeurd door de gemeenteraad van MOERBEKE dd. 30 januari 1989, en anderzijds de bijkomende stedenbouwkundige voorschriften vermeld in bijlage van hogergenoemde verkavelingsvergunning”.

1.5. Op 13 januari 1994 beslist de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen het beroep niet in te willigen. Het besluit stelt dat “de beslissing van het schepencollege dd. 5.10.1993, waarbij de verkavelingsvergunning wordt verleend, hierbij haar materiële rechtskracht (verliest)”.

Tegen deze beslissing stelt de verzoekende partij op 15 februari 1994 beroep in bij de bevoegde minister.

1.6. Bij besluit van 10 maart 1995 verwerpt de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden het beroep.

Dit is de bestreden beslissing.

2. De gegrondheid van het beroep

2.1.1. De verzoekende partij voert in haar verzoekschrift in een eerste middel aan wat volgt :

“Eerste middel, genomen uit de schending van de artikelen 55 en 57 van de Stedebouwwet en uit de schending van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen,

doordat de bestendige deputatie in de eerste plaats en nadien de verwerende partij, op een beroep van de verzoekende partij tegen de voorwaarden die het college van burgemeester en schepenen aan de verkavelingsvergunning verbond, deze vergunning integraal weigeren en

doordat in de bestreden beslissing op het omstandig toegelicht bezwaar van de verzoekende partij dat in beroep wettig slechts geoordeeld kon worden over de vergunningsvoorwaarden en niet over het bestaan zelf van de verkavelingsvergunning geantwoord wordt met de overweging ‘dat de artikelen 55 en 57 van de wet van 29 maart 1962, die voor aanvragers van een bouw- en verkavelingsvergunning beroep openstellen bij de bestendige deputatie en bij de Minister, aan deze instanties dezelfde beoordelingsbevoegdheid als het college van burgemeester en schepenen verlenen’,

terwijl de beroepsoverheid die slechts gevat is omtrent een deel van de verkavelingsvoorwaarden, bij gebreke aan evocatierecht, geen uitspraak vermag te doen omtrent het bestaan zelf van de vergunning

en terwijl iedere administratieve akte in de tekst zelf een formele motivering moet bevatten die steunt op juiste feiten en correcte juridische overwegingen die het besluit afdoende kunnen verantwoorden.

Toelichting:

Het college van burgemeester en schepenen vergunde op 5 oktober 1993 de gevraagde verkaveling en legde tezelfdertijd bijkomende stedebouwkundige voorschriften op.

Daar in deze voorschriften onder meer opgelegd werd dat de riolering diende aangesloten te worden op een meer dan één kilometer verder gelegen gemeentelijk rioleringsnet, ging de verzoekende partij in beroep. In het beroepschrift werd duidelijk gespecificeerd dat enkel tegen deze vergunningsvoorwaarden in beroep werd gegaan.

Niettegenstaande deze beperking van het beroep, en ondanks het feit dat de bestendige deputatie erkende dat zo'n voorwaarde onredelijk en onuitvoerbaar was, werd het beroep niet ingewilligd en besloot de bestendige deputatie de verkavelingsvergunning zelf te weigeren.

In het beroepschrift bij de minister klaagde de verzoekende partij dit als volgt aan:

‘1. De Bestendige Deputatie was slechts gevat omtrent een deel van de verkavelingsvergunningsvoorwaarden.

Hoewel het correct is dat een administratief beroep tegen een besluit omtrent een verkavelingsvergunning een devolutief karakter heeft zodat de bestreden beslissing haar materiële rechtskracht verliest en de beroepsoverheid de aanvraag opnieuw inhoudelijk kan beoordelen, gaat de Bestendige Deputatie eraan voorbij dat zij slechts omtrent een gedeelte van de verkavelingsvoorwaarden werd gevat en niet omtrent de verkavelingsvergunning zelf.

Anders dan bij een beroep van een belanghebbende derde, van de gemachtigde ambtenaar of van het college van burgemeester en schepenen, waarbij steeds het bestaan zelf van de vergunning in beroep wordt aangevochten, kan een beroep van een vergunningaanvrager zich immers beperken tot een beroep tegen bepaalde voorwaarden van de vergunning.

De beroepsinstantie - in casu de Bestendige Deputatie - is alsdan enkel gevat omtrent deze vergunningsvoorwaarden. Het beroep is - in die mate slechts - devolutief: de Bestendige Deputatie kan het dossier omtrent de vergunningsvoorwaarden opnieuw in zijn geheel inhoudelijk beoordelen en

deze voorwaarden wijzigen, andere voorwaarden opleggen of de in eerste aanleg opgelegde voorwaarden bevestigen.

De administratieve beroepsoverheid beschikt immers niet over een evocatierecht: zij kan zich slechts uitspreken omtrent hetgeen waarvoor zij gevat werd - in casu de vergunningsvoorwaarden.

Ter staving van het bovenstaande kan nuttig verwezen worden naar het arrest (...), van 17 februari 1988 van de Raad van State. Dit arrest betreft weliswaar een beslissing omtrent een exploitatievergunning, maar de bevoegdheid van de beroepsoverheid in een A.R.A.B. -procedure is gelijklopend aan deze in een stedenbouwprocedure. In dit arrest bevestigt de Raad van State dat, indien de vergunningaanvrager zijn beroep beperkt tot een deel van de beslissing in eerste aanleg, de overheid in beroep ultra petita (met bevoegdheidsoverschrijding) beslist indien voor het gedeelte waarvoor géén beroep werd ingesteld andere vergunningsvoorwaarden worden opgelegd!

In casu kan de Bestendige Deputatie dan ook slechts wettig oordelen over de vergunningsvoorwaarden en niet, zoals zij blijkt te doen, over het bestaan van de verkavelingsvergunning zelf'.

Dit bezwaar beantwoordde de verwerende partij met de in het middel aangehaalde passage.

Dat antwoord is niet afdoende. De verzoekende partij erkende dat de bestendige deputatie en de minister in beroep over dezelfde beoordelingsbevoegdheid beschikken als het college van burgemeester en schepenen, maar wierp op dat dit slechts geldt in de mate dat de beroepsoverheid gevat wordt door het beroep. Het louter herhalen van wat de verzoekende partij ook stelde kan duidelijk niet als een afdoende motivering doorgaan. De Motiveringswet is derhalve geschonden.

Artikel 55 en 57 Stedenbouwwet bepalen dat de bestendige deputatie en, in derde aanleg, de minister zich uitspreken nadat bij hen beroep wordt ingesteld inzake bouw- en verkavelingsaanvragen. Deze artikelen verbieden niet dat een beroep beperkt wordt tot, bijvoorbeeld, de vergunningsvoorwaarden die de lagere overheid oplegde.

De verzoekende partij is van oordeel dat de beroepsoverheid zich slechts kan uitspreken in de mate dat zij gevat is. Zulks verhindert niet dat de beroepsoverheid over een eigen beoordelingsbevoegdheid beschikt en, als orgaan van het actief bestuur, zowel de legaliteit als de opportuniteit van, in deze, de vergunningsvoorwaarden beoordeelt.

(...)

Artikel 55 § 1 van de Stedenbouwwet voorziet trouwens enkel in hoofde van de aanvrager in een beroep tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen. De overheid kan, indien zij zich verzet tegen het verlenen van de vergunning, slechts de schorsings- en vernietigingsprocedure van de artikelen 45 en 46 Stedenbouwwet toepassen. Vermits het instellen van een beperkt beroep niet is uitgesloten, ware het onlogisch dat het bestaan zelf van de vergunning opnieuw in vraag wordt gesteld tengevolge van een beroep waarbij de aanvrager enkel de vergunningsvoorwaarden aanvecht. Een en ander wordt bevestigd door het feit dat geen schorsende werking is toegekend aan het beroep van de aanvrager tegen een beslissing in eerste aanleg. De vergunning is dus, zij het mits naleving van de initiële voorwaarden, uitvoerbaar hangende het beroep.

Daar anders over oordelen zou tot het vreemde gevolg leiden dat, indien de aanvrager een administratief beroep instelt tegen de vergunningsvoorwaarden, de beroepsoverheid zich kan uitspreken over het bestaan zelf van de vergunning, waar, indien de aanvrager geen administratief beroep instelt maar een aanvraag tot wijziging van de verkavelingsvoorwaarden indient, de overheid in het eventueel daaropvolgend administratief beroep zich enkel over de wijziging kan uitspreken. Door de verkavelingsvergunning te weigeren

hoewel enkel inzake de vergunningsvoorwaarden beroep werd ingesteld, spraken de bestendige deputatie en de minister zich dan ook met machtsoverschrijding uit.

Het middel is derhalve gegrond”.

2.1.2. De verwerende partij repliceert als volgt in haar memorie van antwoord :

“Verzoekende partij roept een schending in van de artikelen 55 en 57 van de Stedebouwwet, van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Aangezien het beroepschrift tegen de beslissing van 5 oktober 1993 van het College van Burgemeester en Schepenen van de Gemeente MOERBEKE enkel werd gericht tegen de bijkomende voorwaarden, kon door de Bestendige Deputatie en nadien door de Minister volgens verzoekende partij slechts wettig geoordeeld worden over de vergunningsvoorwaarden en niet over het bestaan zelf van de verkavelingsvergunning.

Dergelijk standpunt miskent evenwel de aard en de draagwijdte van het georganiseerd administratief beroep.

‘§3 De beslissingen van de Bestendige Deputatie en van de Koning worden met redenen omkleed. De vergunning kan worden geweigerd om dezelfde redenen, worden verleend onder de voorwaarden of kan de afwijkingen toestaan, bedoeld in de artikelen 45, 46 en 51 (artikel 55 § 3 van de Stedebouwwet)’.

Artikel 55 van de Stedebouwwet verleent derhalve zowel aan de Bestendige Deputatie als aan de Koning, thans de bevoegde Gemeenschapsminister, dezelfde beoordelingsbevoegdheid als waarover het College van Burgemeester en Schepenen beschikt.

In het kader van deze eigen beoordelingsbevoegdheid dient de beroepsoverheid, als orgaan van het actief bestuur, zowel de legaliteit als de opportuniteit van de totale vergunningsaanvraag te beoordelen.

(...)

Dit standpunt is terug te vinden in meerdere arresten.

(...)

Het besluit van de beroepsoverheid komt trouwens in de plaats van de bestreden beslissing en ontnemt aan deze laatste beslissing, van zodra beroep is ingesteld, de materiële rechtskracht.

(...)

Verzoekende partij houdt dan ook ten onrechte voor dat, wegens de beperktheid van het hoger beroep zoals in casu, de beroepsoverheid enkel over de bestreden vergunningsvoorwaarden kan oordelen.

Zowel de Bestendige Deputatie als de bevoegde Minister hebben, gevat door het hogere beroep, de aanvraag terecht in haar volledigheid beoordeeld.

Het middel is volkomen ongegrond”.

2.1.3. De verzoekende partij antwoordt in haar memorie van wederantwoord het volgende :

“5. Met haar antwoord gaat het Vlaamse Gewest voorbij aan de problematiek van het belang in het kader van het administratief beroep.

6. Het beroep bij de bestendige deputatie en vervolgens bij de minister werd ingesteld door de verzoekende partij, houder van de voorwaardelijke vergunning.

In de mate dat de vergunning aan verzoekende partij rechten toekent is zij door haar niet aanvechtbaar en is haar beroep niet-ontvankelijk bij gebrek aan belang.

7. De bestendige deputatie en de minister kunnen slechts uitspraak doen over een beroep in de mate dat het ontvankelijk is ingesteld. Welnu er was enkel een ontvankelijk beroep voor wat de voorwaarden betreft.

8. De wet stelt in het kader van het administratief beroep bij de bestendige deputatie enkel een hoorrecht in voor het college van burgemeester en schepenen en de gemachtigde ambtenaar.

Het debat gaat dan ook duidelijk over datgene wat door de aanvrager wordt aangevochten, daarover kunnen het college en de gemachtigde ambtenaar op hun verzoek worden gehoord.

9. Zo men zou aannemen dat het debat over andere punten kan gaan en een beoordeling ab initio uitmaakt, kent men eigenlijk aan het college en de gemachtigde ambtenaar een incidenteel beroep toe daar waar dit niet in de wet staat. Zodoende wordt aan de wet iets toegevoegd”.

2.1.4. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij nog wat volgt:

“In meerdere arresten heeft Uw Raad steeds geargumenteed dat de Bestendige Deputatie en de Vlaamse Regering, wanneer zij oordelen in hoger beroep, dezelfde beoordelingsbevoegdheid hebben als die waarover het College van Burgemeester en Schepenen beschikte.

Deze bevoegdheid komt erop neer dat de aanvraag terug in haar volledigheid, dus zowel ten aanzien van de rechtmatigheid als ten aanzien van de opportuniteit dient onderzocht te worden.

In het auditoraatsverslag wordt voorgestaan deze rechtspraak te doorbreken op basis van een arrest van de VIIe Kamer nr. 81.399 van 28 juni 1999 inzake Reyntiens.

In de zaak Reyntiens verleent het College van Burgemeester en Schepenen van de Gemeente Puurs in eerste aanleg voor een deel van de gevraagde vergunning en voor andere zaken dan weer niet. De aanvraag had immers betrekking op de uitbreiding van een hout- en metaalbewerkingsbedrijf De vraag tot uitbreiding met bijkomende metaalbewerkingstoestellen werd niet ingewilligd.

Beide onderdelen van de aanvragen konden en werden ook duidelijk afgesplitst.

De in het auditoraatsverslag ingeroepen rechtspraak is geenszins te vergelijken met onderhavig geval.

In de thans bestreden vergunning wordt de gevraagde vergunning in zijn geheel verleend doch onder welbepaalde voorwaarden. Deze voorwaarden zijn uiteraard verbonden met het toestaan van de vergunning zelf.

‘Dat een bouwvergunning immers als één geheel dient te worden beschouwd, waarvan eventueel opgelegde voorwaarden onlosmakelijk deel lijken uit te maken; dat ingevolge de devolutieve werking van het georganiseerd administratief beroep de bouw aanvraag opnieuw in zijn totaliteit door de Bestendige Deputatie lijkt te moeten worden beoordeeld”’.

2.2.1. Uit het beroepschrift van de verzoekende partij blijkt dat het administratief beroep uitsluitend gericht was tegen de door het college van

burgemeester en schepenen opgelegde voorwaarden en dus niet tegen het vergunde gedeelte.

De devolutieve werking van het administratief beroep impliceert dat de beroepsinstantie hetgeen waarvan zij gevat is zowel wat de legaliteit als de opportuniteit betreft, terug onderzoekt, zonder gebonden te zijn door de motivering vervat in de beroepen beslissing, noch door de tijdens de beroepsprocedure ontwikkelde argumenten.

Die werking impliceert niet dat die instantie zich kan uitspreken over iets waarvan zij niet is gevat.

Indien zij van oordeel is dat het gedeelte van de aanvraag waarop het administratief beroep betrekking heeft, onafsplitsbaar is van de rest van de aanvraag, kan zij alleen het administratief beroep als onontvankelijk naar zijn voorwerp afwijzen.

In casu kwam het dan ook in eerste instantie aan de bestendige deputatie, en vervolgens aan de minister toe, wanneer zij oordeelden dat de door de verzoekende partij betwiste vergunningsvoorwaarde onlosmakelijk met de verleende vergunning zelf verbonden is, vast te stellen dat het administratief beroep in zoverre het uitsluitend was gericht tegen de door het college van burgemeester en schepenen opgelegde voorwaarde, niet ontvankelijk was, in plaats van de vergunning in haar geheel te weigeren.

Het middel is in zoverre gegrond.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Vernietigd wordt het besluit van 10 maart 1995 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden houdende verwerping van het beroep van de n.v. VERVAET & VERBRAECKEN tegen de beslissing van 13 januari 1994 van de bestendige

deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen waarbij de vergunning is geweigerd voor het verkavelen van gronden aan de Pachtgoeddreef en Achterdreef te Moerbeke, kadastraal bekend sectie C, nr. 630/a.

Artikel 2.

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

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vijftien september 2008, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	P. LEFRANC,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

R. STEVENS.