

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 189.415 van 12 januari 2009
in de zaken A. 66.950/X-10.255 (I)
A. 75.314/X-7617 (II).**

- I. In zake : de n.v. EXTENSA,
rechtsgeding hervat door :
de n.v. EXTENSA,
die woonplaats kiest bij
advocaat E.EMPEREUR,
kantoor houdende te 2600 BERCHEM,
Uitbreidingstraat 2
- tegen :
1. de gemeente SCHILDE,
die woonplaats kiest bij
advocaat A. MEEUSEN,
kantoor houdende te 2000 ANTWERPEN,
Stoopstraat 1,
 2. het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat H. SEBREGHTS,
kantoor houdende te 2018 ANTWERPEN,
Mechelsesteenweg 27.
- II. In zake : de n.v. EXTENSA,
rechtsgeding hervat door :
de n.v. EXTENSA,
die woonplaats kiest bij
advocaat E.EMPEREUR,
kantoor houdende te 2600 BERCHEM,
Uitbreidingstraat 2
- tegen :
- het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat H. SEBREGHTS,
kantoor houdende te 2018 ANTWERPEN,
Mechelsesteenweg 27.

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. EXTENSA op 27 december 1995 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van, enerzijds, het besluit van 6 juli 1995 van de gemeenteraad van Schilde houdende verwerping van het wegentracé van de ontworpen weg zoals voorzien in haar verkavelingsaanvraag aan

de Noorderlaan te Schilde, en van, anderzijds, “voor zover als nodig”, het besluit van 24 oktober 1995 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schilde, waarbij haar de vergunning wordt geweigerd voor het verkavelen van gronden aan de Riemstraat-Noorderlaan-Klein Waterstraat te Schilde, kadastraal bekend onder “sectie A, nrs. 502/n en delen van 501/l/4, 501/g/4, 502/x en 502/m” (A. 66.950);

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. EXTENSA op 12 augustus 1997 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 6 juni 1997 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening, waarbij haar beroep wordt verworpen en haar de vergunning wordt geweigerd voor het verkavelen van gronden aan de Riemstraat-Noorderlaan-Klein Waterstraat te Schilde, kadastraal bekend onder “sectie A, nrs. 502/n en delen van 501/l/4, 501/g/4, 502/x en 502/m” (A. 75.314);

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord in beide zaken;

Gezien het verslag in beide zaken opgemaakt door adjunct-auditeur T. DE WAELE;

Gelet op de beschikkingen van 11 en 18 april 2001 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van de dossiers gelasten;

Gezien het verzoekschrift van 16 mei 2002 waarbij de n.v. EXTENSA verklaart het geding te hervatten in de zaak A. 66.950;

Gezien het verzoekschrift van 18 mei 2002 waarbij de n.v. EXTENSA verklaart het geding te hervatten in de zaak A. 75.314;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories in beide zaken;

Gelet op de beschikkingen van 7 april 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 9 mei 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad J. BOVIN in beide zaken;

Gehoord de opmerkingen van advocaat I. VAN GIEL, die loco advocaat E. EMPEREUR verschijnt voor de verzoekende partij, van advocaat A. MEEUSEN, die verschijnt voor de gemeente SCHILDE, en van advocaat H. SEBREGHTS, die verschijnt voor het Vlaamse Gewest;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur T. DE WAELE in de zaak A. 66.950;

Gehoord het andersluidend advies van auditeur T. DE WAELE in de zaak A. 75.314;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. Rechtspleging

1.1. Samenvoeging

1.1.1. De verzoekende partij vraagt in de zaak gekend onder A 75.314/X-7617 om die zaak samen te voegen met de zaak gekend onder A. 66.950/X-10.255.

Het Vlaamse Gewest verzet zich tegen dat verzoek omdat het voorwerp van de beide beroepen niet hetzelfde is.

1.1.2. De betrokken beroepen blijken, ook al is het voorwerp niet hetzelfde, verknocht. In het belang van een goede rechtsbedeling worden de beide zaken gevoegd.

1.2. Ontvankelijkheid van de memorie van antwoord in de zaak A. 66.950/X-10.255

1.2.1. In de memorie van wederantwoord in de zaak A 66.950/X-10.255 vraagt de verzoekende partij de memorie van antwoord van het Vlaamse Gewest uit de debatten te weren.

Wat betreft het besluit van de gemeenteraad, wijst de verzoekende partij erop dat het Vlaamse Gewest bij de totstandkoming ervan niet betrokken was,

en wat betreft het besluit van het college van burgemeester en schepenen wordt aangevoerd dat de gemachtigde ambtenaar van het gewest weliswaar advies heeft verleend, doch dat zulks het gewest nog geen tegenpartij in de procedure maakt.

1.2.2.1. In de mate dat de memorie van antwoord betrekking heeft op het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schilde, dient te worden vastgesteld dat -zoals dit wettelijk is voorgeschreven- de gemeente om het advies van de gemachtigde ambtenaar heeft verzocht en dat het beschikkend gedeelte van dit advies werd overgenomen in het bestreden weigeringsbesluit.

Het feit dat artikel 45, §1, juncto artikel 57, §1 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (hierna “de stedenbouwwet”), geldend op het ogenblik van het nemen van het bestreden besluit, bepaalt dat in de gegeven omstandigheden geen vergunning mogelijk is zonder het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar, impliceert dat het ongunstig advies dat de gemachtigde ambtenaar in casu heeft uitgebracht bindend was voor de gemeente.

Gelet hierop is het Vlaamse Gewest terecht mede als verwerende partij aangeduid.

1.2.2.2. In zoverre de memorie van antwoord van het Vlaamse Gewest betrekking heeft op het besluit van de gemeenteraad van Schilde, dient te worden vastgesteld dat het Vlaamse Gewest geen deel heeft gehad aan de totstandkoming van deze beslissing.

Het bestreden ministerieel besluit blijkt evenwel te zijn gesteund op voormeld besluit van de gemeenteraad, zodat de exceptie ook wat het aangevochten besluit van de gemeenteraad betreft, dient te worden verworpen.

2. Feiten

2.1. De verzoekende partij is eigenaar van een aantal percelen die zijn gelegen aan de Klein Waterstraat-Riemstraat-Noorderlaan te Schilde, kadastraal bekend onder sectie A, nrs. 502/n en delen van 501/l/4, 501/g/4, 502/x en 502/m.

Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen zijn die percelen gelegen in woongebied met nadere aanwijzing woonpark.

2.2. Op 14 juni 1991 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schilde een aanvraag in tot het verkavelen van voormelde percelen in 25 loten, waarvan er 12 aan een bestaande wegenis zijn gelegen (Noorderlaan, Klein Waterstraat, en Riemstraat) en 13 moeten worden ontsloten via een nieuw aan te leggen insteekweg (type pijpenkop).

Nadat de verzoekende partij het gemeentebestuur bij brief van 18 februari 1992 vraagt om tenminste in een eerste fase de verkavelingsvergunning te verlenen voor de reeds aan bestaande wegenis gelegen loten, en het gemeentebestuur zich daar bij brief van 27 februari 1992 “in principe” akkoord mee verklaart, wordt bij besluiten van 14 juli 1992 van het college van burgemeester en schepenen van Schilde de verkavelingsvergunning voorwaardelijk verleend voor de kavels 1 tot en met 5, 14, 15, 17, en 22 tot en met 25, en “gelet op de ontworpen weg” geweigerd voor de kavels 6 tot en met 13, 16, en 18 tot en met 21.

2.3. Op 30 mei 1995 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schilde een nieuwe verkavelingsaanvraag in voor de 13 resterende loten. Deze zijn elk tenminste 2000 m² groot en moeten worden bediend door een nieuw aan te leggen doodlopende straat van 12 meter breed, die op de Noorderlaan moet uitmonden tussen de kavels nrs. 5 en 22 van de voormelde vergunde fase van de verkaveling. Er is eveneens een drie meter brede doorgang voorzien die aansluit op de Klein Waterstraat.

2.4. Tijdens het van 30 mei 1995 tot 14 juni 1995 over de aanvraag gehouden openbaar onderzoek worden drie bezwaarschriften ingediend, waarvan één door een buur, één door een v.z.w. “Buurtcomité Waterstraatse Velden” en één door een in de buurt wonend gemeenteraadslid.

Met brieven van 27 juni 1995 wordt door het college van burgemeester en schepenen aan de bezwaarindieners meegedeeld “dat het schepencollege in zitting van 20 juni 1995 besloten heeft om aan de gemeenteraad voor te stellen het wegentracé niet goed te keuren”.

2.5. In zitting van 6 juli 1995 besluit de gemeenteraad van Schilde tot de verwerping van het wegentracé zoals voorzien in de verkavelingsaanvraag van de verzoekende partij van 30 mei 1995, op grond van de volgende redenen:

“Aangezien desbetreffend een openbaar onderzoek heeft plaatsgehad gedurende de wettelijke termijn en volgens de wettelijke voorschriften waarbij 3 bezwaarschriften werden ingediend;

Overwegende dat voor een gedeelte van het eigendom van NV Extensa langs de bestaande wegenis in de Noorderlaan, Klein Waterstraat en Riemstraat door het schepencollege op 14.07.92 een verkavelingsvergunning werd verleend welke niet vervallen is;

Aangezien het overige gedeelte van het eigendom achtergronden betreft en de ontworpen wegenis afbreuk doet aan de goede ruimtelijke aanleg van het gebied;

Gelet op de beleidsoptie van het schepencollege om verder geen residentiële verkavelingen met nieuwe wegentracé's goed te keuren met het oog op het behoud van de open ruimten en het natuurlijk landschap;

Aangezien de ontworpen verkaveling van aard is de bestaande wegen met bijkomend verkeer te belasten en de verkeersdruk slechts zal doen toenemen;

Aangezien de gronden gelegen zijn nabij de Steynhoefsebeek en de ontworpen riolering de afvalwaters niet kan laten afvloeien naar een bestaande rioleringsinfrastructuur”.

Dit is het eerste bestreden besluit in de zaak A. 66.950/X-10.255.

2.6. Met een brief van 22 augustus 1995 maakt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schilde het aanvraagdossier voor advies over aan de diensten van de gemachtigde ambtenaar, samen met een afschrift van de beslissing van de gemeenteraad inzake het wegentracé.

Het college formuleert tegelijkertijd een ongunstig preadvies, stellende dat de verkaveling strijdig is met haar “inbreidingspolitiek”, dat het afvalwater niet kan aansluiten op de bestaande riolering en dat de nieuwe wegenis de verkeersproblemen zal doen toenemen.

2.7. De gemachtigde ambtenaar brengt op 12 oktober 1995 een ongunstig advies uit op grond van de overweging dat het tracé van de wegen niet door de gemeenteraad werd goedgekeurd.

2.8. Bij besluit van 24 oktober 1995 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schilde de verkavelingsvergunning om de reden opgegeven in het erin overgenomen advies van de gemachtigde ambtenaar, om de redenen opgegeven in het overgenomen besluit van 6 juli 1995 en de redenen die het college al in haar ongunstig preadvies had geformuleerd.

Dit is het tweede bestreden besluit in de zaak A. 66.950/X-10.255.

2.9. Tegen dat besluit stelt de verzoekende partij op 24 november 1995 beroep in bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen.

Bij besluit van 6 juni 1996 verwerpt de bestendige deputatie het beroep onder meer om reden dat de gemeenteraad van Schilde in zitting van 6 juli 1995 het tracé van de ontworpen weg heeft verworpen, dat een aansluitingsweg onontbeerlijk is aangezien de te verkavelen grond niet grenst aan de openbare weg en dat de zaak van de wegen een gemeentelijke aangelegenheid is die buiten de bevoegdheid van de deputatie valt.

2.10. Op 1 augustus 1996 stelt de verzoekende partij tegen dat besluit beroep in bij de Vlaamse minister bevoegd voor de ruimtelijke ordening.

Een hoorzitting vindt plaats op 29 april 1997.

Bij besluit van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening van 6 juni 1997 wordt het beroep verworpen en de verkavelingsvergunning geweigerd. Daartoe wordt vooreerst overwogen dat de gemeenteraad van Schilde in de zitting van 6 juli 1995 conform artikel 56, §1 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet) het tracé van de ontworpen weg heeft verworpen, en de redenen waarop deze beslissing is gesteund. Voorts wordt overwogen wat volgt:

“Overwegende dat door beroeper wordt gesteld dat de gemeenteraad hier het standpunt van het college van burgemeester en schepenen heeft gevolgd en zich niet heeft uitgesproken over de zaak van de wegenis, terwijl de bevoegdheden van het college van burgemeester en schepenen en de gemeenteraad zich strikt van elkaar moeten scheiden; dat echter in weerwil van wat door beroeper wordt gesteld de gemeenteraad zich wel degelijk en rechtmatig heeft uitgesproken over de zaak van de wegenis, waarbij het tracé niet wordt aanvaard op grond van bepaalde overwegingen die weliswaar deels parallel lopen aan het standpunt van het college, doch die als zodanig valabel zijn in de beoordeling van de zaak der wegenis; dat door de gemachtigde ambtenaar, het college van burgemeester en schepenen en de bestendige deputatie terecht deze gemeenteraadsbeslissing als exclusief en determinerend bevoegdheidselement in de beoordeling van het verkavelingsproject wordt ingeroepen; dat immers deze gemeenteraadsbeslissing over de wegenis onafscheidelijk verbonden is met de beslissing over de verkavelingsaanvraag en dus in casu geen verdere interpretatie toelaat; dat bovendien het college van burgemeester en schepenen in zijn besluit van 24 oktober 1995 over de verkavelingsaanvraag aanvullend stelt dat de verkaveling strijdig is met de inbreidingspolitiek, dat het afvalwater niet kan aansluiten op de bestaande riolering en dat de aanleg van de wegenis de verkeersproblemen zal doen toenemen; dat op grond van het voorgaande huidig beroep dient verworpen;

Overwegende dat dezelfde gemeenteraadsbeslissing door de aanvrager wordt aangevochten voor de Raad van State, doch terzake nog geen arrest bekend is”.

Dit is het bestreden besluit in de zaak A 75.314/X-7617.

Een afschrift van dit besluit is aan de verzoekende partij ter kennis gebracht met een ter post aangetekende brief van 13 juni 1997.

3. Ontvankelijkheid van het beroep in de zaak A. 66.950/X-10255

3.1. Ratione temporis

3.1.1. De eerste verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een exceptie ratione temporis op ten aanzien van het eerste bestreden besluit van 6 juli 1995 houdende verwerping van het tracé van de wegen:

“Artikel 4 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie van de Raad van State bepaalt dat het annulatieberoep dient te worden ingesteld binnen zestig dagen nadat de bestreden akte werd bekendgemaakt of betekend. Indien ze noch bekendgemaakt noch betekend dient te worden, gaat de termijn in met de dag waarop de verzoeker er kennis heeft van gehad.

In onderhavige zaak is het annulatieberoep gericht tegen een akte die bekend moest worden gemaakt. Artikel 190 van de Grondwet bepaalt dat geen wet, geen besluit of verordening van algemeen, provinciaal of gemeentelijk bestuur verbindend is dan na te zijn bekendgemaakt in de vorm bij de wet bepaald.

Artikel 112 van de nieuwe gemeentewet bepaalt dat de reglementen en verordeningen van de gemeenteraad worden bekendgemaakt door middel van een aanplakbrief die het onderwerp en de datum van het reglement of de verordening vermeldt. De aanplakbrief vermeldt tevens de plaats of plaatsen waar de tekst van het reglement of de verordening ter inzage ligt van het publiek.

Te dezen werd het bestreden besluit bekendgemaakt bij aanplakbrief op 18 juli 1995 (...). Aangezien de bestreden akte derhalve bekendgemaakt werd, heeft de termijn voor het instellen van het annulatieberoep een aanvang genomen vanaf de bekendmaking. De datum van effectieve kennisname door verzoekster is niet terzake dienend (...).

De termijn van zestig dagen voor het instellen van het annulatieberoep heeft zodoende een aanvang genomen op 19 juli 1995. Aangezien het verzoekschrift tot nietigverklaring werd ingediend op 22 december 1995, is het laattijdig”.

3.1.2.1. Het eerste bestreden besluit heeft -in tegenstelling tot hetgeen de eerste verwerende partij beweert- geen verordenend karakter. Het bepaalt op individuele wijze een element van de rechtspositie van de verzoekende partij, zodat het aan haar slechts tegenwerpelijk is wanneer het haar wordt betekend, ook al legt geen uitdrukkelijk voorschrift de individuele aanzegging op. De bekendmaking door aanplakking van de aangelegenheden die op de gemeenteraadszitting werden besproken doen derhalve de beroepstermijn voor de verzoekende partij niet ingaan.

In haar verzoekschrift stelt de verzoekende partij -en de eerste verwerende partij betwist dit niet- dat ze kennis heeft genomen van het eerste

bestreden besluit “bij ontvangst van het weigeringsbesluit van het college op 31 oktober 1995”. Het op 27 december 1995 ter post aangetekend verzonden verzoekschrift is derhalve tijdig ingediend.

De exceptie wordt verworpen.

3.2.Ratione materiae

3.2.1.1. De tweede verwerende partij werpt in haar memorie van antwoord een exceptie ratione materiae op ten aanzien van het eerste bestreden besluit van 6 juli 1995 houdende verwerping van het tracé van de wegen:

“Uit een ontleding van het dossier blijkt duidelijk dat de vordering niet ontvankelijk is m.b.t. het besluit van de gemeenteraad dd. 6 juli 1995, daar dit besluit dient omschreven te worden als een voorbereidende rechtshandeling t.a.v. de beslissing van het college van burgemeester en schepenen om al dan niet een verkavelingsvergunning te verlenen. Dergelijke administratieve beslissingen zijn niet voor vernietiging vatbaar. Uw Raad is slechts bevoegd om de vernietiging te bevelen van een administratieve rechtshandeling die definitieve rechtsgevolgen tot stand brengt en daarop ook gericht is. Voorbereidende handelingen zijn niet vernietigbaar. Dat het hier wel degelijk een voorbereidende rechtshandeling betreft, moge blijken uit het volgende. Artikel 57bis, §1 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke Ordening en Stedebouw bepaalt dat :

‘Indien een verkavelingsaanvraag de aanleg van nieuwe verkeerswegen, de tracéwijziging verbreding of opheffing van bestaande gemeentelijke verkeerswegen omvat en het college van burgemeester en schepenen bevindt dat de vergunning zijnentwege kan worden verleend, gelden voor de behandeling van de aanvraag volgende bijkomende formaliteiten :

1. het college van burgemeester en schepenen onderwerpt de aanvraag aan een openbaar onderzoek, waarvan de kosten ten laste van de aanvrager komen. De Koning bepaalt de wijze waarop dit onderzoek plaatsheeft.
2. de gemeenteraad neemt een besluit over de zaak van de wegen alvorens het college van burgemeester en schepenen over de vergunningsaanvraag beslist. Dat raadsbesluit is niet onderworpen aan artikel 76,7/ van de gemeentewet’.

Uit geciteerde bepaling blijkt duidelijk het voorbereidend karakter van het besluit waarbij de gemeenteraad beslist over het wegentracé. Dergelijke beslissingen vinden immers plaats in de fase voorafgaand aan de uiteindelijke vergunning of vergunningsweigering door het college van burgemeester en schepenen, en effenen als het ware het proceduriële pad voor deze definitieve vergunningverlening of vergunningsweigering door het college van burgemeester en schepenen. In die zin is het besluit van de gemeenteraad dd. 6 juli 1995 ontegensprekelijk een voorbereidende rechtshandeling, dewelke niet voor vernietiging door de Raad van State in aanmerking komt (...).

Uit het voorgaande blijkt duidelijk dat de vordering in vernietiging niet ontvankelijk is wat betreft het besluit van de gemeenteraad dd. 6 juli 1995”.

3.2.1.2. Uit de “commentaar van de artikelen” bij het wetsontwerp van 8 april 1959 tot organisatie van de stedenbouw en van de ruimtelijke ordening blijkt dat de in artikel 57 bis, §1 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (hierna : de stedenbouwwet) ingeschreven bevoegdheid van de gemeenteraad voor de “zaak van de wegen” niets meer is dan “de toepassing van een beginsel van (...) (de) gemeentewet”, waarvan de wetgever in 1962 niet is afgeweken.

Daaruit vloeit voort dat het college van burgemeester en schepenen, enerzijds, en de gemeenteraad, anderzijds, inzake verkavelingen die de aanleg van nieuwe verkeerswegen, de tracéwijziging, de verbreding of de opheffing van bestaande gemeentelijke verkeerswegen omvatten, een autonome bevoegdheid uitoefenen, elk binnen de inhoudelijke perken die de wet stelt.

Uit artikel 57 bis, §1 van de stedenbouwwet kan derhalve niet worden afgeleid dat het besluit van de gemeenteraad dient te worden beschouwd als een “voorbereidende rechtshandeling” ten aanzien van de eventuele latere vergunningsbeslissing.

De exceptie is ongegrond.

3.2.2. De verzoekende partij vraagt in haar verzoekschrift “voor zover als nodig” de nietigverklaring van het tweede bestreden besluit van 24 oktober 1995.

Artikel 2, § 1 van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaalt, hetgeen de rechten van verdediging overigens vereisen, dat het voorwerp van het beroep door de verzoekende partij zelf in haar verzoekschrift wordt bepaald. Door de wijze waarop de verzoekende partij het voorwerp van het beroep formuleert, met name “voor zover als nodig”, laat zij het, in strijd met de voormelde bepaling, aan de Raad van State over om het voorwerp van het beroep te bepalen.

In zoverre de nietigverklaring wordt gevraagd van het besluit van 24 oktober 1995 van het college van burgemeester en schepenen houdende weigering van de verkavelingsvergunning is het beroep derhalve niet ontvankelijk.

4. Ten gronde

4.1. Zaak A. 66.950/X-10.255

4.1.1. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 55 en 57bis, §1, 2/ van de stedenbouwwet en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de motiveringswet),

“doordat, de bestreden beslissing de goedkeuring van het tracé van de weg in de verkaveling weigert onder verwijzing naar het feit dat het achtergronden zijn, en naar de goede ruimtelijke aanleg van het gebied, de beleidsoptie van het Schepencollege om geen residentiële verkavelingen met nieuwe wegentracés goed te keuren met het oog op het behoud van de open ruimten en het natuurlijk landschap, de beweerde toename van de verkeersdichtheid, en de zogenaamde problemen om de afvalwaters te laten afvoeren naar de bestaande rioleringsinfrastructuur,

terwijl de gemeenteraad, in de procedure voor de toekenning van een verkavelingsvergunning, slechts bevoegd is voor het bepalen van het tracé en de uitrusting van de beoogde straat, en haar besluit over de zaak van de wegen derhalve slechts wettig kan steunen op motieven die verband houden met het tracé en de uitrusting van de weg, terwijl het College bevoegd is voor al wat het verlenen van de verkavelingsvergunning betreft en het vaststellen van de voorwaarden waaronder deze kan worden verleend,

zodat, de gemeenteraad, door de bestreden beslissing houdende niet-goedkeuring van het tracé van de weg, te steunen op motieven die verband houden met de goede ruimtelijke ordening, de verkeersdrukte, de gemeentelijke beleidsopties, en de afwateringsproblemen, waarvoor de gemeenteraad niet bevoegd is, zich in de plaats stelt van het College van Burgemeester en Schepenen en zodoende de in het middel aangehaalde bepalingen en beginselen schendt.

Toelichting :

1. Artikel 57bis, § 1, 2/ bevestigt de exclusieve bevoegdheid van de gemeenteraad over de gemeentelijke verkeerswegen, terwijl het College van Burgemeester en Schepenen bevoegd is voor al wat het verlenen van de verkavelingsvergunning betreft en het vaststellen van de voorwaarden waaronder deze kan worden verleend (...).

Het doel van voormeld artikel 57bis van de Stedebouwwet is derhalve het voorafgaandelijk besluit van de gemeenteraad over de zaak van de wegen verplicht te maken, zodat het College, noch de administratieve overheden in beroep, uitspraak kunnen doen over de verkavelingsaanvraag wanneer het besluit van de gemeenteraad ontbreekt.

Het arrest (...) van 10 februari 1970 verwoordt de onderscheiden bevoegdheden van de gemeenteraad en het College van Burgemeester en Schepenen als volgt :

‘Dat uit die laatste bepaling alsmede uit de parlementaire voorbereiding van de wet van 29 maart 1962 blijkt dat ‘zo het college principieel bevoegd is voor wat betreft het verlenen van de verkavelingsvergunning en het vaststellen van de voorwaarden waaronder deze kan worden gegeven, de Gemeenteraad met betrekking tot de aanleg van nieuwe straten, de verbreding van bestaande straten, het tracé van de wegen en

de uitrusting ervan, de bevoegdheid behoudt die hem is toegekend door de gemeentewet’.

In de parlementaire voorbereiding bij de wet van 29 maart 1962 staat het volgende te lezen :

‘Het Schepencollege is bevoegd voor de verkavelingsvergunning als voor de bouwvergunning. Houdt de verkavelingsvergunning evenwel de aanleg van een of meer nieuwe straten in, dan moet de Gemeenteraad tevoren een besluit betreffende het tracé van die straten en van de uitrusting ervan hebben genomen; dit is de toepassing van een beginsel van onze gemeentewet, en er is geen reden om daarvan af te wijken.

Bij het afgeven van de vergunning zal het college op die punten gebonden zijn door de beslissing van de Gemeenteraad’.

(Gedr.St.Sen., 1959-1960, nr. 275, p. 68).

Uit voormelde bepalingen volgt dat de bevoegdheid van de gemeenteraad over het wegentracé exclusief, maar ook beperkt is ten aanzien van de bevoegdheid van het College betreffende het oordeel over de verkavelingsaanvraag. Het komt op exclusieve wijze aan het College toe om te beslissen over de gevolgen van de verkavelingsaanvraag voor de plaatselijke ordening en derhalve over de planologische en stedenbouwkundige wenselijkheid en wettigheid van de verkaveling.

2. In casu motiveert de gemeenteraad haar besluit tot niet-goedgekeuring van het wegentracé als volgt :

- de gronden zouden achterpanden zijn en derhalve zou de goede plaatselijke aanleg in het gedrang komen,
- de verkaveling zou strijdig zijn met de beleidsoptie van het College om geen residentiële verkavelingen met nieuwe wegentracés toe te laten teneinde de open ruimten en het natuurlijk landschap te behouden,
- het afvalwater zou niet kunnen afvloeien naar de bestaande riolering,
- de aanleg van de wegenis zou de verkeersproblemen doen toenemen.

3. Bovenstaande motieven van de bestreden beslissing druisen kennelijk in tegen de hierboven toegelichte strikte bevoegdheidsverdeling tussen de gemeenteraad en het College van Burgemeester en Schepenen.

De gemeenteraad moet immers een besluit nemen over de zaak van de wegen (artikel 57, § 1, 2.). Met de zaak van de wegen wordt onmiskenbaar de uitrusting van de weg, het voorgenomen tracé en de wijziging, verbreding of opheffing ervan bedoeld.

Te vergeefs zoekt men in het besluit van 6 juli 1995 echter naar een beslissing van de gemeenteraad over de zaak van de wegen. De Gemeenteraad oefent met het besluit van 6 juli 1995 niet zijn taak uit, zoals bedoeld in artikel 57bis van de Stedebouwwet. Hij neemt daarentegen wel plaats op de stoel van het College van Burgemeester en Schepenen en spreekt zich in feite uit over de opportuniteit van de verkavelingsaanvraag.

Het besluit van de gemeenteraad van 6 juli 1995 is dan ook flagrant aangetast door machtsoverschrijding.

4. De machtsoverschrijding gaat bovendien gepaard met een schending van artikel 55 van de Stedebouwwet, en het ontnemen van een wettelijk voorziene beroepsmogelijkheid van de aanvrager.

De discussie omtrent de ruimtelijke aanleg, de gemeentelijke beleidsopties, de afwateringsproblematiek, de verkeersdichtheid, e.d. had immers dienen gevoerd te worden in het College, zodat de verzoekende partij, wanneer deze discussie zou hebben geleid tot de weigering van de verkavelingsvergunning, deze motieven had kunnen aanvechten op de door de Stedebouwwet voorziene wijze, nl. door het instellen van een administratief beroep bij de Bestendige Deputatie of de Vlaamse regering conform artikel 55 van de Stedebouwwet.

5. Luidens artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 moeten bestuurshandelingen uitdrukkelijk worden gemotiveerd. Artikel 3 van dezelfde

wet bepaalt dat de opgelegde motivering in de akte zelf moet opgenomen zijn en de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Bovendien moet de opgelegde motivering afdoende zijn.

De hierboven aangehaalde motieven van het bestreden besluit zijn, gelet op wat hiervoor werd gesteld aangaande de machtsoverschrijding, onwettige motieven, nu zij vooreerst geen betrekking hebben op de zaak van de wegen, maar op de wettelijkheid en de wenselijkheid van de verkavelingsaanvraag zelf, zaak waarvoor het college, en niet de gemeenteraad, bevoegd is.

Bovendien zijn de motieven van het bestreden besluit uitermate vaag.

Om welke reden kan het afvalwater niet aansluiten op de bestaande riolering ? Wat bedoelt de gemeenteraad met de ‘ontworpen riolering ? Haar eigen rioleringsplan, de rioleringsplannen van Aquafin, ...

Welke verkeersproblemen worden bedoeld ? In de omgeving zijn geen verkeersproblemen, nu de buurt een rustige villawijk betreft. In welke mate zou de verkeersdrukte kunnen toenemen door de bijkomende oprichting van 13 villa's ?

Waarom doet de ontworpen wegenis afbreuk aan de goede ruimtelijke ordening ? Waaruit bestaat deze plaatselijke ordening, zoniet uit villa's ?

Waarop steunt de beleidsoptie van het college ? Waarom mogen geen nieuwe verkavelingen worden toegelaten in een woonparkgebied, waar volgens het gewestplan wel verkavelingen mogelijk zijn ? Wat is de inhoud van de vermelde beleidsoptie van het college ? Deze beleidsoptie werd immers niet bekendgemaakt nog gevoegd bij het bestreden besluit.

Het is dan ook duidelijk dat de opgegeven motieven niet afdoende zijn en dat bestreden beslissing genomen is in strijd met de motiveringsverplichting van de Wet van 29 juli 1991.

Het eerste middel is gegrond”.

4.1.2.1. Artikel 57bis, § 1 van de stedenbouwwet, dat van toepassing was ten tijde van het nemen van het bestreden besluit van 6 juli 1995, bepaalt:

“§ 1. Indien een verkavelingsaanvraag de aanleg van nieuwe verkeerswegen, de tracé-wijziging, verbreding of opheffing van bestaande gemeentelijke verkeerswegen omvat en het college van burgemeester en schepenen bevindt dat de vergunning zijnentwege kan worden verleend, gelden voor de behandeling van de aanvraag de volgende bijkomende formaliteiten :

1. het college van burgemeester en schepenen onderwerpt de aanvraag aan een openbaar onderzoek, waarvan de kosten ten laste van de aanvrager komen. De Koning bepaalt de wijze waarop dit onderzoek plaatsheeft;
2. de gemeenteraad neemt een besluit over de zaak van de wegen alvorens het college van burgemeester en schepenen over de vergunningsaanvraag beslist. Dat raadsbesluit is niet onderworpen aan de bepalingen van artikel 76, 77, der gemeentewet”.

Uit het tweede punt van de voormelde bepaling blijkt dat aan de gemeenteraad de bevoegdheid is gegeven om, indien de verkavelingsaanvraag de aanleg van nieuwe verkeerswegen omvat, een besluit te nemen over “de zaak van de wegen” alvorens het college van burgemeester en schepenen over de vergunningsaanvraag kan beslissen. Onder “de zaak van de wegen” wordt het bepalen van het tracé van de wegen, alsook de uitrusting ervan verstaan.

Zoals de eerste verwerende partij terecht stelt in haar laatste memorie, kan de gemeenteraad niet beslissen over de verkavelingsaanvraag zelf, kan het gemeenteraadsbesluit enkel uitspraak doen over het tracé van de wegenis die in de verkavelingsaanvraag is voorzien en dienen de argumenten van de gemeenteraad betrokken te worden op de wegenis en niet op de verkavelingsaanvraag.

4.1.2.2. Het bestreden besluit van 6 juli 1995 besluit tot de weigering van het tracé van de wegenis om volgende redenen:

“Aangezien het overige gedeelte van het eigendom achtergronden betreft en de ontworpen wegenis afbreuk doet aan de goede ruimtelijke aanleg van het gebied;

Gelet op de beleidsoptie van het schepencollege om verder geen residentiële verkavelingen met nieuwe wegentracé's goed te keuren met het oog op het behoud van de open ruimten en het natuurlijk landschap;

Aangezien de ontworpen verkaveling van aard is de bestaande wegen met bijkomend verkeer te belasten en de verkeersdrukte slechts zal doen toenemen;

Aangezien de gronden gelegen zijn nabij de Steynhoefsebeek en de ontworpen riolering de afvalwaters niet kan laten afvloeien naar een bestaande rioleringsinfrastructuur”.

Het motief dat “de ontworpen wegenis” afbreuk zou doen aan de goede ruimtelijke aanleg van het gebied, dient te worden gesitueerd in de context van hetgeen aan die overweging voorafgaat, namelijk dat de verkavelingsaanvraag betrekking heeft op “achtergronden”, en derhalve is gesteund op een beoordeling van de verkavelingsaanvraag als zodanig, hetgeen aan het college van burgemeester en schepenen is voorbehouden.

De eerste verwerende partij voert in haar laatste memorie aan dat de gemeenteraad enkel haar ruimtelijk beleid terzake -met name het tegengaan van de ontsluiting van het achtergebied- kon voeren door de weg niet goed te keuren. Daarmee verwijst ze naar de beleidsoptie van het college van burgemeester en schepenen inzake residentiële verkavelingen met nieuwe wegentracé's.

Die verwijzing naar “de beleidsoptie van het schepencollege” om verder geen verkavelingen met nieuwe wegen meer goed te keuren “met het oog op het behoud van de open ruimten en het natuurlijk landschap” houdt duidelijk een algemene beleidslijn inzake de beoordeling van verkavelingsaanvragen in. Ze vertolkt de stedenbouwkundige visie van het college van burgemeester en schepenen inzake verkavelingen.

Deze visie is gerelateerd aan het onderzoek van de verkavelingsaanvraag door het college van burgemeester en schepenen en kan dan

ook niet als motief worden gebruikt om de weigering van goedkeuring van het tracé van de wegen wettig te verantwoorden.

Het motief dat de nieuwe verkaveling bijkomend verkeer voor de bestaande wegen zou meebrengen en de verkeersdruk zou doen toenemen, kan op zich bij de beoordeling van de zaak van de wegen worden betrokken. Te dezen werpt de verzoekende partij evenwel terecht op dat de betrokken overweging onvoldoende specifiek en concreet is om een afdoende motivering te kunnen vormen voor de weigering van de goedkeuring van het tracé van de wegen, en dat elke nieuwe verkaveling, en zelfs de inplanting van elke nieuwe individuele woning, immers in se van aard is om “bijkomend verkeer” te genereren. De gemeenteraad maakt niet duidelijk in welk opzicht de aanleg van een doodlopende straat waaraan 13 bouwkavels worden voorzien, een dermate invloed zou hebben op de verkeersafwikkeling in de buurt dat deze in het gedrang zou worden gebracht en derhalve niet aanvaardbaar is.

Hetzelfde geldt voor het motief dat de terreinen laag gelegen zijn en dat de ontworpen riolering de afvalwaters niet kan laten afvloeien naar een bestaande rioleringsinfrastructuur. Hoewel ook hier kan worden aanvaard dat het probleem van afwatering kan worden betrokken op de beoordeling van de zaak van de wegen, moet met de verzoekende partij worden vastgesteld dat dit motief te dezen zeer algemeen is en bovendien gerelateerd blijkt aan de afvloeiing van de afvalwaters van de in de verkaveling voorziene woningen en niet van de voorziene weg. Dit motief, zoals in het bestreden besluit uiteengezet, kan de bestreden weigering van de goedkeuring van het tracé van de wegen evenmin wettig verantwoorden.

Uit hetgeen voorafgaat blijkt dat de gemeenteraad bij het nemen van het bestreden besluit de wettelijke grenzen van haar bevoegdheid heeft overschreden.

4.1.2.3. Het “beginsel 8 van de Verklaring van Rio”, dat de samenwerking van Staten betreft inzake het behoud, de bescherming en het herstel van de gezondheid en de integriteit van het ecosysteem van de aarde alsook inzake duurzame ontwikkeling, en dat volgens de tweede verwerende partij is vastgelegd in artikel 4 van het decreet van 24 juli 1996 houdende de ruimtelijke planning en artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, en dat het gewest en de ondergeschikte besturen derhalve thans zijn gehouden tot de naleving ervan, doet aan de voormelde vaststelling geen

afbreuk en impliceert evenmin dat de verzoekende partij niet meer zou doen blijken van een actueel belang bij het middel.

4.1.2.4. Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

4.2. Zaak A 75.314/X-7617

Krachtens artikel 57bis, § 1 van de stedenbouwwet, thans artikel 133, § 1 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening dient de gemeenteraad een besluit over de zaak van de wegen te nemen vooraleer over de verkavelingsaanvraag kan worden beslist.

Te dezen ligt geen besluit van de gemeenteraad houdende goedkeuring van het tracé van de wegen van de betrokken verkavelingsaanvraag voor. Hieruit volgt dat in geval van vernietiging van het bestreden besluit houdende verwerping van het beroep tegen de weigering van de verkavelingsvergunning, de minister niet anders kan dan de vergunning opnieuw te weigeren.

De verzoekende partij doet derhalve niet blijken van het vereiste belang. Het beroep is niet ontvankelijk.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

De zaken A. 66.950 en A. 75.314 worden gevoegd.

Artikel 2.

Vernietigd wordt het besluit van 6 juli 1995 van de gemeenteraad van Schilde houdende verwerping van het wegentracé van de ontworpen weg zoals voorzien in de verkavelingsaanvraag van de n.v. EXTENSA aan de Noorderlaan te Schilde.

Artikel 3.

Het beroep in de zaak A. 66.950 wordt voor het overige verworpen.

Artikel 4.

Het beroep in de zaak A. 75.314 wordt verworpen.

Artikel 5.

De kosten van het beroep in de zaak A. 66.950, bepaald op 99,16 euro, komen ten laste van de eerste verwerende partij.

De kosten van het beroep in de zaak A. 75.314, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twaalf januari 2009, 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.