

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 201.449 van 2 maart 2010
in de zaken A. 168.548/X-12.614 (I)
en A. 168.876/X-12.635 (II).**

In zake: I. + II.
de n.v. GEBROEDERS SIMONS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thomas Eyskens
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Walter Vermeulen
kantoor houdend te 2000 ANTWERPEN
Bredestraat 4

tegen:

I. + II.
de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 december 2005, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 8 september 2005 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen waarbij het beroep van de verzoekende partij ingesteld tegen het besluit van 10 december 2004 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen houdende weigering van de vergunning tot het regulariseren van containers op een perceel gelegen te Antwerpen, Antwerpsebaan 220, kadastraal bekend sectie C, nr. 79/g3, niet wordt ingewilligd en geen vergunning wordt verleend (zaak A. 168.548).

Het beroep, ingesteld op 23 december 2005, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 8 september 2005 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen waarbij het beroep van de verzoekende partij ingesteld tegen het besluit van 10 december 2004 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen houdende weigering van de vergunning tot het afbreken van een bestaande (betonplaten) berging en het bouwen van een nieuwe

berging en stockageruimte op een perceel gelegen te Antwerpen, Antwerpsebaan, kadastraal bekend sectie C, nr. 79/g3, niet wordt ingewilligd en geen vergunning wordt verleend (zaak A. 168.876).

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft in beide zaken een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft in beide zaken een memorie van wederantwoord ingediend.

Adjunct-auditeur Pierrot T'Kindt heeft een verslag opgesteld in beide zaken.

De verzoekende partij heeft in beide zaken een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 januari 2010.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft in beide zaken verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Eyskens, die in beide zaken verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Adjunct-auditeur Pierrot T'Kindt heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De rechtsvoorganger van de verzoekende partij, de p.v.b.a. Gebroeders Simons, verwerft bij notariële akte van 2 augustus 1985 het terrein

gelegen te Antwerpen, Antwerpsebaan 220, thans kadastraal bekend sectie C, nummer 79/g3.

Het voormelde terrein is overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen gelegen in woongebied.

Een gedeelte van het terrein is tevens gelegen binnen de omschrijving van een op 13 juli 1979 door het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen verleende verkavelingsvergunning. Lot 2 van de verkaveling stemt namelijk overeen met het onder nr. 1 van de voormelde koopakte omschreven “perceel bouwgrond”. Het in dezelfde akte onder kooplot nr. 2 omschreven “perceel hofgrond” valt daarentegen buiten de verkaveling. Voor het overige bestaat de verkaveling uit een lot 1 dat toebehoort aan en bebouwd is door de eigenaars van het terrein gelegen aan de Antwerpsebaan 218, met huidige kadastrale omschrijving sectie C, nummer 79/r2.

4. Bij de meer vermelde koopakte is ook een conventionele erfdienstbaarheid van overgang (“servitudewegenis”) gevestigd ten laste van het voormelde “perceel bouwgrond” (kooplot 1) en dit ter ontsluiting van de tuinen van de woningen gelegen aan de Antwerpsebaan nrs. 228, 230 en 232 naar de Antwerpsebaan, van de achterliggende garage van de woning gelegen aan de Antwerpsebaan nr. 234 en van het voormelde “perceel hofgrond” (kooplot 2) naar de Antwerpsebaan.

5. Op 8 september 1986 verkrijgt de rechtsvoorgangster van de verzoekende partij van het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen een vergunning voor “het bouwen van een magazijn voor materiaal van een aannemer van kleine openbare werken” op het onder randnummer 3 vermelde terrein.

Luidens dit besluit heeft het betrekking op “een perceel gelegen op de achtergronden Antwerpsebaan”, dat “niet gelegen is binnen het gebied van een behoorlijk vergunde verkaveling”. De vergunning wordt onder meer afhankelijk gesteld van de voorwaarde van aanleg van “een groenscherm van 3 m”, uit te voeren “rondom, bij de perceelsgrens”.

6. Bij besluit van 21 september 2000 verleent de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen aan de verzoekende partij een vergunning voor het “bouwen (van) kantoor- en bergruimte naast/tegen (een) best(aande) hangaar” op het onder randnummer 3 vermelde terrein.

Ook dit besluit bevat de vermelding dat “het terrein niet gelegen is (...) binnen een vergunde verkaveling”.

7. De bij de voormelde besluiten van 8 september 1986 en 21 september 2000 vergunde gebouwen bevinden zich aan voornamelijk de rechterzijde (richting Antwerpsebaan) van het onder randnummer 3 vermelde terrein.

8. In de periode volgend op het nemen van de voormelde vergunningsbesluiten gaat de verzoekende partij aan de linkerzijde van haar terrein, over tot de bouw, zonder de vereiste vergunning, van drie prefabcontainers (in lichtgrijze metalen geprofileerde platen met wit aluminium schrijnwerk), die gebruikt worden als eetplaats (6m op 6m) en sanitaire ruimte (3,5 m op 2,45 m) voor haar personeel. Naast deze containers, op de linkerperceelgrens, wordt, eveneens zonder de vereiste vergunning, een berging in betonplaten opgericht.

9. Op 4 september 2002 dient de verzoekende partij een aanvraag in tot regularisatie van de onder randnummer 8 vermelde werken, die bij besluit van 26 februari 2003 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen wordt afgewezen.

10. De verzoekende partij dient vervolgens twee aanvragen in. Enerzijds dient zij op 24 augustus 2004 (datum van het ontvangstbewijs) bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen een aanvraag in tot regularisatie van de bestaande containers. Anderzijds dient zij bij datzelfde college op 25 augustus 2004 (datum van het ontvangstbewijs) een vergunningsaanvraag in voor de vervanging (na afbraak) van de (bestaande) berging en voor de bouw van een stockageruimte in het verlengde van de nieuwe berging.

Geen van de voormelde aanvragen wordt onderworpen aan het advies van de gemachtigde ambtenaar, omdat het betrokken terrein wordt geacht te zijn gelegen binnen een nog geldende verkavelingsvergunning.

11. De plaatsing van de containers en van de berging geeft op 15 juni 2004 aanleiding tot het opstellen van een proces-verbaal wegens stedenbouwwettelijke inbreuken.

12. Op 10 december 2004 beslist het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen de onder randnummer 10 vermelde aanvragen te weigeren. Tegen deze weigeringsbesluiten dient de verzoekende partij op 13 januari 2005 een administratief beroep in bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen.

13. Op 8 september 2005 weigert de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen de stedenbouwkundige vergunning voor het regulariseren van de containers op het onder randnummer 3 vermelde perceel.

Dit is het bestreden besluit in de zaak sub I.

Eveneens op 8 september 2005 weigert de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen de stedenbouwkundige vergunning voor het afbreken van een bestaande (betonplaten) berging en het bouwen van een nieuwe berging en stockageruimte op het onder randnummer 3 vermelde perceel.

Dit is het bestreden besluit in de zaak sub II.

IV. Samenhang

14. De beroepen zijn dermate verknocht dat het in het raam van een goede rechtsbedeling past de zaken samen te voegen.

V. Ontvankelijkheid van de beroepen

De aangevoerde excepties

15. De verwerende partij voert in haar memorie van antwoord in de zaken sub I en sub II een exceptie van niet-ontvankelijkheid van het beroep aan omdat de middelen onontvankelijk zijn. De verwerende partij betoogt in dit verband dat de verzoekende partij voor de Raad van State plots een totaal ander standpunt inneemt dan ten tijde van de tegen de weigeringsbesluiten van 10 december 2004 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen ingestelde administratieve beroepen. De verzoekschriften zouden volledig zijn geredigeerd vanuit het standpunt dat de verkaveling sedert 1986 als onbestaande te beschouwen is, terwijl voorheen als het ware het onderste uit de kan werd gehaald om aan te tonen dat de aanvraag voldoet aan de verkaveling. Eén van de argumenten van de verzoekende partij in de administratieve beroepsprocedure kwam er immers op neer dat de redenering in eerste aanleg met betrekking tot de berekening van de

oppervlakte ten aanzien van de totale perceeloppervlakte in functie van de 10%-norm volgens de verkaveling niet opgaat, respectievelijk “omdat de containers (eetplaats + sanitair voor personeel) geen ‘bergplaats’ zijn, zoals bedoeld in die norm. Meer nog, (...) argumenteerde (beroeper) dat de aanvraag afzonderlijk (los van deze met betrekking tot het afbreken en vervangen van de bergruimte en stockageruimte) aan kwestieus voorschrift uit de verkaveling voldoet” (in de zaak sub I) en omdat “de berging en de stockageruimte, los van de containers (eetplaats + saniair voor personeel), aan het kwestieus voorschrift uit de verkaveling voldoen” (in de zaak sub II). Dit terwijl het in de huidige procedures tot nietigverklaring nochtans nog steeds om dezelfde partij, bijgestaan door dezelfde advocaat, gaat.

Beoordeling

16. De omstandigheid dat de verzoekende partij in haar annulatieberoep een middel ontwikkelt dat, in welke mate ook, afwijkt van een juridisch standpunt dat zij eerder in de administratieve beroepsprocedure heeft ontwikkeld, heeft geenszins de onontvankelijkheid van dit middel of het annulatieberoep tot gevolg.

De excepties zijn ongegrond.

VI. Onderzoek van de middelen in de zaken sub I. en II.

A. Eerste middel in de beide zaken

Uiteenzetting van het middel

17. De verzoekende partij roept in een eerste middel de schending in van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna : de motiveringswet), van het materieel motiveringsbeginsel, en van het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur :

“Doordat, eerste onderdeel, het administratief beroep wordt geweigerd omdat de aanvraag in strijd is met de voorschriften van de verkavelingsvergunning dd. 13 juli 1979 waarvan verzoekende partij impliciet doch zeker en met instemming van het bestuur afstand heeft gedaan, toch minstens waaraan onder dezelfde omstandigheden zij heeft verzaakt,

Terwijl, het bestuur een vergunningsaanvraag op grond van de strijdigheid met de voorschriften van een verkavelingsvergunning énkél mag weigeren,

voor zover vaststaat dat, voor wat betreft het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft, niet van deze verkavelingsvergunning afstand is gedaan noch eraan is verzaakt;

En doordat, tweede onderdeel, de bestreden beslissing poneert dat de verkavelingsvergunning dd. 13 juli 1979 niet is vervallen,

Terwijl, de overheid verplicht is om zorgvuldig te werk te gaan bij de (vormelijke) voorbereiding van de beslissing en er voor moet zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk geïnventariseerd en gecontroleerd zijn, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen, en de betrokken belangen zorgvuldig inschat en afweegt, derwijze dat particuliere belangen niet nodeloos worden geschaad,

En terwijl, elke administratieve akte met een individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor een bestuurd uitdrukkelijk moet worden gemotiveerd,

En terwijl, in de akte de juridische en de feitelijke overwegingen moeten worden vermeld die aan de beslissing ten grondslag liggen, en de opgelegde motivering daarbij afdoende moet zijn,

En terwijl, het bestuur dat in zijn besluitvorming afwijkt van wat het voordien steeds heeft aanvaard, te dezen de impliciet maar zekere afstand van de verkavelingsvergunning voor het bedoelde perceel, minstens de verzaking eraan, hiervoor uitdrukkelijk de afdoende motieven moet vermelden en niet kan volstaan met de nietszeggende en terzake niet dienende verwijzing naar het niet vervallen karakter van die verkavelingsvergunning.

TOELICHTING - EERSTE ONDERDEEL

(...) Als weigeringsgrond haalt de bestendige deputatie aan, de strijdigheid van de stedenbouwkundige aanvraag met de voorschriften van de verkavelingsvergunning dd. 13 juli 1979.

Volgens verzoekende partij is de vraag of deze verkavelingsvergunning al dan niet vervallen is allerminst aan de orde, nu blijkt dat zij van deze verkavelingsvergunning zoniet uitdrukkelijk afstand heeft gedaan, er dan minstens aan heeft verzaakt.

Derhalve kan de verkavelingsvergunning (of haar voorschriften) geen rechtsgeldige grondslag vormen voor de weigering van de aanvraag, en zou de aanvraag moeten worden getoetst aan het gewestplanvoorschrift en de goede ruimtelijke ordening, wat niet, minstens niet afdoende, is geschied.

(...) Op grond van de stukken waarover verzoekende partij beschikt, betreft deze verkaveling een zgn. kleine verkaveling.

De verkaveling bestaat uit twee loten : enerzijds het (intussen met een woning bebouwde) verkavelingslot 1 (Antwerpsebaan nr. 218), en anderzijds het verkavelingslot 2 (waarvan verzoekster eigenares is (Antwerpsebaan nr. 220).

(...) Geen enkele wettelijke bepaling verzet er zich tegen dat de persoon tot wie de voorschriften van de verkavelingsvergunning zich richten, hiervan afstand doet. Er valt niet in te zien waarom hierover anders zou moeten worden geoordeeld in geval van de verzaking aan de verkavelingsvergunning.

Met afstand bedoelt verzoekende partij dat het gaat om een uitdrukkelijke wilsuiking, terwijl de verzaking geschiedt door een handeling die niet anders kan worden begrepen dan een impliciete maar zekere wilsuiking om niet langer onderworpen te zijn aan de verkavelingsvergunning.

Verzoekende partij verzoekt Uw Raad dan ook niet om (ongeschreven) algemene rechtsbeginselen contra legem toe te passen.

(...) Uw Raad heeft principieel bevestigd dat men afstand kan doen van een verkavelingsvergunning

Volgens het Hof van Cassatie heeft de afwezigheid van enige wettelijke bepaling omtrent de eenzijdige afstand van de uit een verkavelingsvergunning verkregen rechten niet tot gevolg dat de verkrijger het recht moet worden

ontzegd om zodanige afstand te doen, zij het dat daarbij niet de rechten van derden en de taak van het bestuur worden miskend.

Uw Raad heeft deze rechtspraak meermaals bevestigd.

(...) Niets verzet zich ertegen dat afstand wordt gedaan van een deel van de verkavelingsvergunning.

Het tegendeel kan men ook niet afleiden uit het arrest MERCIER. In dit arrest heeft Uw Raad overwogen dat geen gehele afstand kon worden gedaan van een verkavelingsvergunning waarvan een lot reeds was gebouwd (in overeenstemming met deze verkavelingsvergunning). Uit het arrest MERCIER valt dus geen leer te trekken op het vlak van een gedeeltelijke afstand van een verkavelingsvergunning. Verzoekende partij stelt daarbij vast dat het arrest MERCIER geen navolging heeft gekend in de rechtspraak van Uw Raad.

VEKEMAN bevestigt dat ‘niet goed valt in te zien waarom ook later van een verkaveling niet zou mogen worden afgezien, indien de eigenaars van alle percelen, gebouwde en ongebouwde, daarmee instemmen’. (In de zaak sub II: “Dit lijkt Uw Raad ook te hebben aanvaard in het arrest FORTEMPS (...)”).

(...) Geen wetsbepaling voorziet in een procedure voor het doen van de afstand.

Volgens een bepaalde rechtspraak zou dienaangaande volstaan wat volgt :

‘Overwegende dat het betoog van de tussenkomende partij, voor zover hierbij wordt aangevoerd dat verzoekster of haar vader gedeeltelijk afstand zou hebben gedaan van de verkavelingsvergunning, in de eerste plaats afstuit op de regel dat afstand niet kan worden verondersteld; dat ook al bestaat er enige onduidelijkheid omtrent de vraag of de houder van de verkavelingsvergunning van plan was te eisen dat die ook zou worden toegepast op de percelen 7, 8 en 9, uit geen enkele handeling met zekerheid blijkt dat de houder van die vergunning afstand ervan heeft willen doen; dat een verkavelingsvergunning voorts een handeling is met een verordenende waarde en één van de middelen waarmee voor een goede plaatselijke aanleg gezorgd kan worden, en een permissieve akte, die ten gunste van de vergunninghouder rechten doet ontstaan waarvan de laatstgenoemde vrij gebruik maakt; dat, ook al hoefde de bevoegde administratieve overheid, namelijk het college van burgemeester en schepenen, de afstand niet met inachtneming van welbepaalde vormvoorschriften goed te keuren, zulk een afstand evenwel moet geschieden onder zodanige voorwaarden dat de rechtspositie van de bewuste percelen zonder de minste dubbelzinnigheid kan worden bepaald, wat op zijn minst betekent dat het college van burgemeester en schepenen van de afstand op de hoogte moet worden gebracht en het daarvan akte neemt, en zo nodig andere maatregelen neemt met het oog op de goede plaatselijke aanleg; dat in het onderhavige geval niet wordt aangevoerd dat het college van burgemeester en schepenen op de hoogte is gebracht van een eventuele afstand; dat niet kan worden geoordeeld dat die afstand vaststaat;’

(...) Al heeft het vereiste dat het college van burgemeester en schepenen ‘akte neemt’ van de uitdrukkelijk geformuleerde afstand geen rechtsgrond, deze discussie is eigenlijk zonder praktische relevantie nu verzoekende partij minstens heeft verzaakt aan de verkavelingsvergunning. Voor zover een bestuur al akte dient te nemen van een afstand (wat niet het geval is nu hiervoor de rechtsgrond ontbreekt), valt niet in te zien waarom dit ook zou gelden in geval van verzaking.

Uit vaste rechtspraak (in milieuzaken) van Uw Raad blijkt dat de ‘verzaking’ aan een vergunning geen kwestie is waarvan het bestuur akte moet nemen.

Meer in het bijzonder stelt Uw Raad dat het loutere feit van het indienen van een vergunningsaanvraag tot gevolg heeft dat het voorwerp van de aanvraag waarvan de weigering wordt bestreden voor Uw Raad, onmogelijk kan worden

gerealiseerd (in geval van een eventueel rechtsherstel), omdat het voorwerp van de nieuwe aanvraag niet cumulatief kan worden gerealiseerd met dat van de bestreden beslissing. Uit de onmogelijkheid van een cumulatieve verwezenlijking, leidt Uw Raad af dat wordt verzaakt aan de eerste vergunning. Of het bestuur hiervan akte heeft genomen, is van geen tel. Het spreekt daarbij voor zich dat een verzaking niet uitdrukkelijk gebeurt.

In stedenbouwkundige vergunning heeft Uw Raad beslist dat in geval de titularis van een stedenbouwkundige vergunning deze niet uitvoert, maar een nieuwe procedure volgt waarop een nieuwe vergunning wordt uitgereikt die wél wordt uitgevoerd, dan houdt het indienen van de nieuwe aanvraag de verzaking aan de eerste vergunning in. Deze rechtspraak gaat ervan uit dat de wilsuiking op het ogenblik van de tweede aanvraag van belang is, en niet de vraag of die wilsuiking zoals die blijkt uit de aanvraag, ook effectief leidt tot een positieve of negatieve beslissing. In elk geval is er geen sprake van enig vereiste van een akteneming.

(...) Deze rechtspraak van Uw Raad die verzoekende partij aanhaalt, leidt tot twee vaststellingen van belang voor onderhavige zaak.

Vooreerst kan de loutere indiening van een aanvraag een impliciete doch zekere uiting zijn van de wil om te verzaken aan een bestaand vergunningsbesluit. A fortiori geldt dit wanneer men een nieuwe vergunning verkrijgt die niet cumulatief kan worden uitgevoerd ten opzichte van (het voorwerp van) een vorige vergunning.

Een stedenbouwkundige vergunning die wordt goedgekeurd na een verkavelingsvergunning, en waarvan het voorwerp niet cumulatief kan worden uitgevoerd met dat van een verkavelingsvergunning, kan derhalve ook worden beschouwd als de verzaking aan die verkavelingsvergunning. Men kan zich trouwens moeilijk inbeelden op welke wijze de wilsuiking zoals die blijkt uit die stedenbouwkundige aanvraag anders kan worden begrepen dan het noodzakelijkerwijze willen verzaken aan de verkavelingsvergunning.

Ten tweede is er in deze rechtspraak geen sprake van enige akteneming, om de eenvoudige reden dat hiervoor geen wettelijke grondslag bestaat. Er valt niet in te zien waarom hierover anders zou kunnen worden geoordeeld wanneer het gaat over de verzaking aan een verkavelingsvergunning.

Dit geldt des te meer nu, wat betreft de vervalregeling van een verkavelingsvergunning, moet vastgesteld worden dat de procedure hiervoor weliswaar wettelijk is bepaald, maar dat de niet naleving ervan het verval helemaal niet voorkomt.

De vervalregeling voor een zgn. kleine verkaveling, vereist principieel wel dat het college, en eventueel de gemachtigde ambtenaar het verval van de verkaveling in een proces-verbaal 'constateert' en mededeelt aan de verkavelaar, maar het gegeven dat het college noch de gemachtigde ambtenaar het verval in een proces-verbaal hebben vastgesteld, verhindert niet dat het verval intreedt. Zo'n P.V. is enkel declaratief maar niet constitutief van rechten. Er valt niet in te zien waarom hierover anders moet worden geoordeeld in geval van een verzaking of afstand.

(...) De wijze waarop het bestuur vanaf 1986 het stedenbouwkundig beleid voor verzoeksters' perceel en de omliggende percelen heeft gevoerd, getuigt van een stedenbouwkundige opvatting die kennelijk onverzoenbaar is ten opzichte van wat in 1979 door de verkavelingsvergunning werd beoogd.

Zo loopt er over verzoeksters' perceel een servitutedeweg die dienstig is voor de toegang tot meerdere omliggende percelen. Hieruit valt af te leiden dat het ruimtelijk ordeningsbeleid van het bestuur in dit gebied vanaf 1986 impliciet maar zeker gericht is op het behoud en het respecteren van deze servitutedeweg, en derhalve impliciet maar zeker de aanvaarding inhoudt van de uitdrukkelijke wens van verzoekende partij (zoals tot uiting gekomen in de vergunningsaanvraag in 1986) om afstand te doen van de verkaveling voor lot 2, minstens om eraan te verzaken. Het is immers ontegensprekelijk zo dat

de servitudeweg die eveneens de ontsluitingsweg vormt voor wat is vergund in 1986 de oprichting van het woonhuis/winkelpand (of van m.a.w. de essentie van de verkaveling van lot 2) definitief onmogelijk maakt. Minstens is hier sprake van omstandigheden die niet anders kunnen worden uitgelegd dan een verzaking aan de verkavelingsvergunning.

Voor zover van belang is deze afstand, zoniet verzaking, wel degelijk in een akte door het bestuur aanvaard, zoals blijkt uit de vergunning van 1986, en zoals bevestigd in die van 2000. Tot tweemaal toe keurt het bestuur de vergunningsaanvraag goed voor de oprichting van gebouwen die als toegangsweg gebruiken, de strook grond die volgens de verkaveling moeten bestemd worden als een zone voor woning/winkelhuizen of voortuin/zijtuin. Dit is enkel te begrijpen wanneer het bestuur de afstand cq. verzaking heeft aanvaard.

(...) Daarbij komt dat het bestuur gedurende 14 jaar formeel heeft volgehouden dat er geen sprake was van een rechtsgeldige verkavelingsvergunning, zodat het er blijkbaar terecht is van uitgegaan dat hiervan afstand was gedaan, minstens dat verzoekende partij hieraan had verzaakt. Zowel in de bouwvergunning dd. 8 september 1986 als in die van 21 september 2000 bevestigen het schepencollege resp. de bestendige deputatie formeel dat de aanvraag (die betrekking heeft op de volledige eigendom van verzoekende partij en dus ook op het zgn. verkavelingslot 2) niet ligt in het gebied van de verkavelingsvergunning. Dit kan niet anders worden begrepen dan dat het bestuur zich akkoord heeft verklaard met de afstand zoniet de verzaking.

Men verliest hierbij niet uit het oog dat de bestendige deputatie in de bestreden beslissing bevestigt dat ook het in 1986 en 2000 vergunde hoofdgebouw met magazijn binnen de contouren van het verkavelingslot 2 zou vallen. Als beide panden binnen deze contouren vallen en toch zijn vergund, heeft dit alles te maken met het aanvaarden van de afstand van cq. de verzaking aan de verkavelingsvergunning. Men kan immers niet aannemen dat het schepencollege en de bestendige deputatie in 1986 resp. 2000 beslissen om stedenbouwkundige aanvragen goed te keuren zonder deze te willen toetsen aan een rechtsgeldige verkavelingsvergunning, tenzij de gevolgen van deze vergunning uit het rechtsverkeer zijn verdwenen door de afstand cq. de verzaking. Dit laatste beantwoordt in elk geval aan het in hoofde van verzoekende partij gewekte en rechtmatig vertrouwen.

(...) Verzoekende partij benadrukt dat de afstand van, zoniet de verzaking aan, de verkavelingsvergunning uit 1979, op een ogenblik dat minstens voor wat betreft het lot van verzoekende partij de verkaveling niet is gerealiseerd, op geen enkele wijze de goede ruimtelijke ordening schaadt (noch heeft geschaad). Verzoekende partij vraagt immers niet dat haar stedenbouwkundige aanvraag niet zou worden getoetst aan het vereiste van de goede ruimtelijke ordening, wel in tegendeel. Ook in het verleden heeft het bestuur vergunningsaanvragen enkel goedgekeurd in overeenstemming met de vereisten van de stedenbouwwetgeving.

Dit geldt des te meer nu het standpunt van verzoekende partij er op neer komt dat het bevoegde bestuur niet langer gebonden is aan de inzichten van de verkavelingsvergunning uit 1979 die achterhaald zijn. Het bestuur wordt de gelegenheid geboden om opnieuw een oordeel te kunnen vormen over de goede ruimtelijke ordening, zonder gehouden te zijn aan de verouderde verkavelingsvoorschriften.

Minstens sinds 1986 blijkt dat het bestuur een ontsluitingsweg situeert op de plek waar de verkavelingsvergunning het woongebouw situeerde. Minstens sinds die datum bevestigt het bestuur dat die verkavelingsvergunning voor lot 2 niet meer gerealiseerd moet worden, terwijl de nieuwe inrichting van het perceel beantwoordt aan de goede ruimtelijke ordening.

(...) In ieder geval spreekt het voor zich dat er over de rechtspositie van de bedoelde percelen sinds 1986 en tot in 2000 niet de minste discussie bestond : enkel het gewestplanvoorschrift is van toepassing.

(...)Daarbij geldt dat ook de eigenaar van het verkavelingslot 1 zich nooit op welke wijze dan ook heeft verzet tegen de sinds jaar en dag gedane afstand cq. verzaking. Hoe dan ook valt niet in te zien op welke wijze de rechten van derden zouden zijn miskend, te weten het vereiste dat het Hof van Cassatie terzake stelt. Te noteren is dat de wet terzake geen enkele vereiste stelt.

Meer nog, uit de vergunningsaanvraag van 2004 inzake de afbraak en wederopbouw van de berging blijkt dat - zoals het bestuur bevestigt - de buur geen enkel probleem heeft met de bouwplannen van verzoekende partij.

Geen enkel gegeven wijst erop dat deze eigenaar zich heeft verzet tegen de afstand cq. de verzaking, noch dat zijn rechten zouden zijn miskend.

(...) De afstand van cq. de verzaking aan de verkavelingsvergunning voor het perceel van verzoekende partij brengt op zich niet het verbod mede om te bouwen op de kavels; enkel mag de overheid met de voorschriften van de verkavelingsvergunning geen rekening meer houden bij het onderzoek van de stedenbouwkundige aanvraag voor het perceel waarvoor de afstand cq. verzaking is gedaan.

Waar de bestendige deputatie in de bestreden beslissing verzoekster de raad meegeeft om de wijziging van de verkaveling aan te vragen overeenkomstig bepaalde inrichtingsprincipes, moet worden vastgesteld dat niet kan worden gewijzigd wat niet bestaat (omwille van de afstand cq. verzaking).

TOELICHTING - TWEEDE ONDERDEEL

(...) Minstens blijkt uit niets waarom het bestuur plots van koers is veranderd vanaf 2003 (weigeringsbesluit dd. 26 februari 2003 van het schepencollege) door de aanvraag te toetsen aan de voorschriften van de verkavelingsvergunning van lot 2.

Minstens moet uit de bestreden beslissing de verantwoording blijken waarom, anders dan in 1986 en 2000, wordt geoordeeld dat er nu wél sprake is van een niet vervallen en dus rechtsgeldige verkavelingsvergunning die de bebouwingsmogelijkheden van de eigendom van verzoekende partij beperkend vaststelt.

De afwijking van een in het verleden vastgehouden gedragslijn vereist een bijzondere motivering. Deze motivering is er niet, a fortiori is zij niet afdoende.

(...) Bovendien blijkt uit de (in 2002 en 2004) ingediende plannen dat verzoekende partij betwist dat haar bouwplannen moeten worden geweigerd op grond van (de voorschriften van) de verkavelingsvergunning. Zoniet kan niet begrepen worden waarom verzoekster deze aanvragen heeft ingediend, terwijl hun voorwerp haaks staat op de voorschriften van die verkavelingsvergunning, althans in de hypothese dat deze nog zouden gelden. Het gedrag van verzoekende partij kan enkel worden begrepen vanuit de optiek dat de voorschriften van de verkaveling niet meer gelden, en wel precies omdat zij hiervan afstand heeft gedaan, minstens eraan heeft verzaakt.

Ook de volhardende houding van verzoekende partij noopt tot een antwoord door het bestuur.

Om volstrekt onduidelijke redenen beperkt de bestendige deputatie zich ertoe te bevestigen dat de aanvraag strijdt met de voorschriften van een niet vervallen verkaveling, terwijl zij in hetzelfde besluit voorhoudt dat in het verleden vergunningen zijn goedgekeurd die eveneens (althans voor een gedeelte) in het plangebied van deze verkaveling zouden hebben gelegen.

Zeker deze laatste vaststelling zou de bestendige deputatie tot nadenken hebben moeten stemmen. Het is immers niet vanzelfsprekend dat de oprichting van het hoofdgebouw met het magazijn zonder meer in overeenstemming is met de verkavelingsvoorschriften, althans in geval zij zouden gelden. Een zorgvuldig bestuur had uitgezocht waarom in 1986 en 2000 wél is goedgekeurd

wat op het eerste gezicht evenzeer strijdt met de verkavelingsvoorschriften als de regularisatieaanvraag (in de zaak sub II: “de voorliggende stedenbouwkundige aanvraag”) dit doet. Minstens had een zorgvuldig bestuur vastgesteld dat het in het verleden formeel heeft bevestigd dat er geen verkavelingsvergunning van toepassing was, terwijl deze aanvragen ook betrekking hadden op het verkavelingslot 2. Zodoende had dit bestuur probleemloos kunnen vaststellen dat van de verkaveling voor wat betreft het verkavelingslot 2 sinds jaar en dag afstand is gedaan, er minstens aan is verzaakt, zoals het bestuur dit tot 2000 ook had begrepen.

Om onverklaarbare redenen heeft het bestuur dit in de bestreden beslissing niet gedaan.

(...) Het middel is gegrond”.

Beoordeling

18. De artikelen 2 en 3 van de motiveringswet bepalen dat eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die beogen rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd, dat in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moeten worden vermeld die aan de beslissing ten grondslag liggen en dat deze afdoende moeten zijn. Artikel 6 van dezelfde wet bepaalt dat deze “slechts van toepassing (is) op de bijzondere regelingen waarbij de uitdrukkelijke motivering van bepaalde bestuurshandelingen is voorgeschreven, in zoverre deze regelingen minder strenge verplichtingen opleggen”. Uit een en ander volgt dat op het stuk van de motiveringsverplichting, de motiveringswet een wet van suppletoire aard is.

Het toentertijd geldende artikel 53, § 3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna : het gecoördineerde decreet) legt aan de deputatie en aan de Vlaamse regering, wanneer zij als orgaan van actief bestuur in beroep uitspraak doen over bouw- en verkavelingsaanvragen, een motiveringsverplichting op die niet minder streng is dan deze voorgeschreven door de motiveringswet. Deze beslissingen vallen derhalve niet onder de toepassing van de laatstgenoemde wet. Uit wat voorafgaat volgt dat de ingeroepen schending van de motiveringsverplichting geacht moet worden te zijn afgeleid uit de schending van het toentertijd geldende artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet.

19. De verzoekende partij betwist niet dat de aanvragen die tot de bestreden besluiten hebben geleid, strijdig zijn met de voorschriften van de op 13 juli 1979 door het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen verleende verkavelingsvergunning. Enkel wordt door deze partij aangevoerd dat zij

van deze verkavelingsvergunning, voor wat haar perceel betreft, te weten lot 2 van de verkaveling, van de voormelde verkavelingsvergunning afstand heeft gedaan, minstens dat zij eraan heeft verzaakt, zodat de verwerende partij er geen rekening meer mocht mee houden bij het beoordelen van haar aanvragen.

Gelet op de eenheid en ondeelbaarheid van de verkavelingsvergunning is een gedeeltelijke afstand ervan of verzaking eraan door de verzoekende partij niet mogelijk. Het betoog van de verzoekende partij dat het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen in de bouwvergunning van 8 september 1986 en de verwerende partij in de stedenbouwkundige vergunning van 21 september 2000, de wens van de verzoekende partij om afstand te doen van de verkaveling voor lot 2, minstens om eraan te verzaken, “impliciet maar zeker” hebben aanvaard, kan niet worden aangenomen. De verzoekende partij kon op de voormelde besluiten niet het rechtmatig vertrouwen stoelen dat de kwestieuze verkavelingsvergunning geen toepassing meer vond en de verwerende partij diende terzake de toepasbaarheid van deze laatste vergunning in de bestreden besluiten niet te verantwoorden. Het betoog van de verzoekende partij dat de buur geen enkel probleem heeft met haar bouwplannen, dat deze zich tegen de “afstand” of de “verzaking” niet heeft verzet, en dat zijn rechten niet werden miskend, doet aan het voorgaande geen afbreuk.

20. De verwerende partij heeft het gevraagde in de bestreden besluiten derhalve terecht op haar verenigbaarheid met de op 13 juli 1979 verleende verkavelingsvergunning getoetst.

Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel in beide zaken

Uiteenzetting van het middel

21. De verzoekende partij roept in een tweede middel de schending in van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, en van het materieel motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur :

“Doordat, in de mate de geformuleerde inrichtingsprincipes voor de afwijkingsaanvraag van de verkavelingsvergunning kunnen worden begrepen als een toets van het voorwerp van de aanvraag aan het vereiste van de goede ruimtelijke ordening, deze principes zonder meer worden geponoord,

Terwijl, de motiveringsverplichting vereist dat de beslissing over een stedenbouwkundige aanvraag duidelijk en precies de aan de onmiddellijke omgeving ontleende feitelijke gegevens aangeeft die op afdoende wijze aantonen om welke redenen de ontworpen bouwwerken onverenigbaar zijn met deze omgeving.

En terwijl, wat de beoordeling van de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving betreft, de motivering beperkt is tot algemeenheden en stijlformules, en niet duidelijk en precies de aan de onmiddellijke omgeving ontleende feitelijke gegevens aangeven die op afdoende wijze aantonen waarom de aanvraag zonder naleving van de bedoelde inrichtingsprincipes onverenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.

TOELICHTING

(...) Naar mening van verzoekende partij is de bestreden beslissing énkél gemotiveerd op grond van de onverenigbaarheid van de aanvraag met de voorschriften van een vermeende niet vervallen verkavelingsvergunning, al is dit - zoals toegelicht onder het eerste middel - onregelmatig geschied.

(...) In de bestreden beslissing leest men ook wat volgt :

‘Uit deel I blijkt dat de gevraagde constructies niet vergundbaar zijn zonder eerst de geldende verkavelingsvoorschriften te wijzigen. Hiervoor dient betrokkene een nieuwe aanvraag in te dienen. In de zeer nabije omgeving komen nog bedrijven van eenzelfde schaal voor (o.a. ABA-rent, Antwerpsebaan 216). Principieel kan er dan ook akkoord gegaan worden met een beperkte uitbreiding van het bedrijf met inachtnaam van volgende inrichtingsprincipes :

1. Er dient een voldoende breed groenscherm (3 m) te worden aangelegd ter hoogte van de perceelgrenzen, conform de vergunningen afgeleverd in 1986 en 2000, gelet op de aanwezigheid van verschillende woningen in de nabije omgeving;
2. De welstand van de constructies. De materialen van de gebouwen dienen in overeenstemming te zijn met wat gangbaar is in een woongebied. Containers kunnen onder geen beding worden vergund als permanente contractie.’

Enkel in de mate dat Uw Raad van oordeel zou zijn dat de suggestie van de bestendige deputatie om een wijziging van de verkavelingsvergunning in te dienen overeenkomstig bepaalde ‘inrichtingsprincipes’ niet moet worden begrepen als een overtoollig motief (omdat dit motief niet op een afdoende wijze verklaart waarom de aanvraag moet worden geweigerd), en dat de door de bestendige deputatie geconcretiseerde ‘inrichtingsprincipes’ op één of andere wijze moeten worden beschouwd als een weigeringsmotief, dan ontwikkelt verzoekende partij hiertegen wat volgt.

(...) Verzoekster vraagt de vergunning aan voor een gebouw dat gesitueerd is op de plek waar het groenscherm (waarvan sprake zou zijn in de vergunningen van 1986 en 2000) is gesitueerd.

Terzijde gelaten dat enkel de vergunning uit 1986 deze bijzondere vergunningsvoorwaarde bepaalt, dat deze voorwaarde weldegelijk is uitgevoerd maar dat de natuurelementen de ontwikkeling van het scherm hebben gekortwiek, en dat een eventuele inbreuk ook al jaren geleden is verjaard, kan geen vergunningsaanvraag op een regelmatige wijze worden geweigerd omdat de aanvraag de wijziging inhoudt van wat voorheen zou zijn vergund.

De motiveringsplicht verplicht het bestuur om op grond van concrete elementen uit de nabije ruimtelijke omgeving toe te lichten op welke wijze het aangevraagde bouwwerk de onmiddellijke goede ruimtelijke ordening schaadt of ten goede komt.

Dit heeft het bestuur in ieder geval niet gedaan. Hoogstens is er één woning (en geen ‘verschillende’) van waaruit men een zicht kan hebben op de bedoelde betonplaten scheidingsmuur, terwijl dit huis bewoond wordt door de man die

vraagt om het behoud van deze afsluitingsmuur. Het is met andere woorden niet vanzelfsprekend dat het groenscherm op deze plaats de goede ruimtelijke ordening ten goede komt : minstens veronderstelt de tussenkomst van de rechtstreeks betrokken buur een zorgvuldig onderzoek dat steunt op concrete elementen uit de onmiddellijke omgeving teneinde een beoordeling van de goede ruimtelijke omgeving te kunnen maken.

Zo'n onderzoek is de bestreden beslissing blijkbaar niet voorafgegaan, minstens blijkt het tegendeel niet uit de motieven.

Voor wat betreft de scheidingswand met de verharde parkeerruimte van de nabijgelegen winkel ABA-rent, moet een vergelijkbare opmerking worden gemaakt. Verzoekende partij vraagt de vergunning aan, en dus ook voor het groenscherm zoals getekend op het plan. Er valt niet in te zien op welke wijze de 'woningen' in de onmiddellijke omgeving een zicht hebben op dit deel van de scheidingsmuur.

(...) Dat een 'container' niet als 'permanente constructie' kan worden vergund in een 'woongebied', steunt op geen enkele rechtsgrond (in de zaak sub II: "en is een motief dat vreemd is aan de aanvraag voor de berging/stockageruimte"). Dit klemmt des te meer nu de bestendige deputatie dit lijkt te stellen als een regel met een algemene draagwijdte.

In ieder geval laat art. 5.1.0. van het Inrichtingsbesluit niet toe om te besluiten dat een 'container' niet in overeenstemming te brengen is met de bestemming van een 'woongebied'.

Nu nergens uit blijkt op grond van welke concreet geformuleerde motieven de bestendige deputatie is gekomen tot deze overweging, gaat het om een typemotivering die niet beantwoordt aan het vereiste van de Formele Motiveringwet.

(In de zaak sub II: "Voor zover de 'welstand van de gebouwen' moet beantwoorden aan 'wat gangbaar is in een woongebied', dan houdt ook dit een typemotivering in. Daarbij komt dat niet goed valt in te zien in welke mate de aangevraagde berging/stockageruimte wordt opgetrokken in materialen die niet gangbaar zijn in een woongebied").

(...) Tenslotte valt niet in te zien dat het gegeven dat een bovengrondse opslagtank voor bitumenemulsie nooit vergund is geweest, een reden is om de vergunning te weigeren (in de zaak sub I: "voor het containercomplex"). Beide zaken hebben niets met elkaar te maken (minstens wordt niet uitgelegd in welke mate de aanwezigheid van die tank een stedenbouwkundig relevant gegeven kan zijn voor de beoordeling van de aangevraagde werken), en een concrete afweging in het licht van de goede ruimtelijke ordening valt er nog minder in te onderkennen.

(...) Het middel is gegrond".

Beoordeling

22. Zoals de verzoekende partij zelf aangeeft, heeft dit middel betrekking op een overtollig motief. Het eventueel gegrond bevinden ervan kan niet leiden tot de nietigverklaring van de bestreden besluiten.

Het middel is onontvankelijk.

BESLISSING

- 1. De zaken A. 168.548/X-12.614 en A. 168.876/X-12.635 worden gevoegd.**
- 2. De Raad van State verwerpt de beroepen.**
- 3. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van de beroepen tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.**

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twee maart 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens