

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 208.344 van 21 oktober 2010
in de zaak A. 185.737/X-13.512.**

In zake : de n.v. M.J.
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Peter Flamey
 kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
 Jan Van Rijswijcklaan 16
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 24 oktober 2007, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 30 augustus 2007 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen waarbij het beroep van de verzoekende partij ingesteld tegen het besluit van 5 december 2006 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Malle houdende weigering van de vergunning tot het regulariseren van een berging en het afbreken van 2 bergingen (aanbouw) op een perceel gelegen te Malle, Antwerpsesteenweg 474, kadastraal bekend sectie C, nr. 183/a2, niet wordt ingewilligd, “in zoverre het de vergunning weigert voor wat betreft het regulariseren van de berging voor het gedeelte opgetrokken in hout en voor wat betreft het regulariseren van de luifel”.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Adjunct-auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 30 april 2010.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Matthias Valkeniers, die loco advocaat Peter Flamey verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Auditeur An Van den broeck 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

3.1. Op 28 april 2006 (datum van het ontvangstbewijs) vraagt de verzoekende partij aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Malle een stedenbouwkundige vergunning voor “regularisatie bijgebouw”, op een perceel gelegen te Malle, Antwerpsesteenweg 474.

In de beschrijvende nota wordt de overeenstemming en verenigbaarheid van de aanvraag met de wettelijke en ruimtelijke context als volgt toegelicht:

“3.1 Ruimtelijke context.

In overleg met de gemeente worden volgende ingrepen voorgesteld:

- afbraak van het tuinhok
- afbraak van het houten bijgebouw links tot tegen de erfscheiding.

De vormgeving is in overeenstemming met de ruimtelijke draagkracht van de omgeving.

3.2 Wettelijke context.

Het bijgebouw is een oude onvergunde constructie, met bijbouwsels die niet vergund zijn”.

3.2. Het betrokken terrein is krachtens het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgestelde gewestplan Turnhout gelegen in woongebied.

Het is niet gelegen binnen het gebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, of van een vergunde verkaveling.

3.3. Op 23 november 2006 brengt de gemachtigde ambtenaar een advies uit. Het beschikkend gedeelte luidt als volgt:

“Aangezien reeds een aanzienlijk gedeelte van het perceel bebouwd en verhard wordt, is het niet aangewezen bijkomend nog een groot bijgebouw in de tuin te voorzien. Een berging met een oppervlakte van meer dan 168 m² is daarom onaanvaardbaar. Hier kan worden gesteld dat 75 m² een maximum aanvaardbare bebouwbare oppervlakte voor bijgebouwen is. De berging kan slechts gedeeltelijk worden geregulariseerd.

De stenen berging is esthetisch verantwoord wat betreft gevel- en dakopbouw. Dit gedeelte kan worden aanvaard. Voor het gedeelte van de berging dat in hout werd opgetrokken ontbreken bijkomende gegevens om te kunnen oordelen over de esthetische inpasbaarheid in het geheel. Op de plannen is te zien dat dit gedeelte in feite als aanbouw van het stenen gedeelte figureert. Dit gedeelte wordt niet aanvaard.

GUNSTIG voor het gedeelte van de berging dat in steen werd opgetrokken (5,35 x 12,15m).

ONGUNSTIG voor de luifel en het gedeelte van de berging dat in hout werd opgetrokken”.

3.4. Op 5 december 2006 beslist het college van burgemeester en schepenen van de gemeente MALLE:

“VERGUNNING

voor het regulariseren van de stenen bergruimte en het slopen van de aanbouw achteraan en links van deze berging. Door de aanzienlijke bebouwde oppervlakte in de strook voor hoofdgebouwen moet de oppervlakte aan bijgebouwen beperkt blijven tot max. 75 m², wat gangbaar is in het woongebied. Enkel het materiaalgebruik van de stenen berging is duurzaam en esthetisch verantwoord.

WEIGERING

voor de luifel vooraan aan de berging en de houten berging. De luifel en houten bergruimte links van de stenen berging komen niet voor regularisatie in aanmerking. Hierdoor vermindert de impact van de bijgebouwen op de aanpalende percelen. Gezien de oppervlakte van het perceel, de reeds grote oppervlakte van het hoofdgebouw, de grote oppervlakte van de eige(n)lijke berging, zijnde 65 m², de inplanting, materiaalgebruik en gevelconfiguratie, zijn deze luifel en houten berging (stedenbouwkundig) onaanvaardbaar en dienen ze verwijderd te worden”.

De volgende voorwaarde werd, onder andere, opgelegd:

“3° de houten berging en luifel eveneens te slopen voor de ingebruikname van de uitbreiding van het hoofdgebouw en het college van burgemeester en schepenen daarvan na afbraak schriftelijk op de hoogte te brengen”.

3.5. Op 5 januari 2007 stelt de verzoekende partij tegen deze beslissing administratief beroep in bij de deputatie van de provincieraad van Antwerpen.

3.6. Op 28 augustus 2007 wordt een hoorzitting georganiseerd.

3.7. Op 30 augustus 2007 beslist de deputatie van de provincieraad van Antwerpen het beroep niet in te willigen.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. In haar verzoekschrift stelt de verzoekende partij met betrekking tot het voorwerp van het beroep en het belang het volgende:

“I. VOORWERP VAN ANNULATIEBEROEP

1. Door het bestreden besluit werd enkel een stedenbouwkundige vergunning verleend voor wat betreft het regulariseren van de berging opgetrokken in steen en het afbreken van 2 houten bijgebouwen die aansluiten bij deze berging. De vergunning werd geweigerd voor wat betreft het regulariseren van het houten gedeelte van de berging en de luifel, die zich vooraan bevindt van deze berging.

Verzoekende partij verzoekt Uw Raad dan ook het bestreden besluit te vernietigen, in zoverre door het bestreden besluit de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het regulariseren van het houten gedeelte van de berging en de luifel.

(...) Uw Raad (oordeelde) immers dat een beroep tot nietigverklaring slechts gericht tegen één gedeelte van de betwiste beslissing ontvankelijk is, wanneer het vergund gedeelte en het niet vergund gedeelte van de beslissing kunnen worden afgescheiden en de vergunningverlenende overheid zelf deze splitsing heeft doorgevoerd, nl. door in casu de opslagplaats voor vloeistoffen te vergunnen en de stallen voor mestvarkens te weigeren (...).

II. BELANG EN TIJDIGHEID

2. Verzoekende partij is eigenaar van de percelen voorwerp van de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, dewelke door het bestreden besluit in beroep wordt geweigerd. Het belang van verzoekende partij is derhalve evident.

(...)”.

5. De verwerende partij repliceert als volgt:

“II. Ontvankelijkheid:

II.1. voorwerp vordering

Verzoeker vordert de vernietiging voor zover het bestreden besluit de stedenbouwkundige vergunning weigert voor het regulariseren van het houten gedeelte van de berging en de luifel, met verwijzing naar het arrest (...) volgens hetwelk een vordering tot vernietiging, gericht tegen één gedeelte van de bestreden beslissing, ontvankelijk is indien het vergunde gedeelte kan afgescheiden worden van het niet vergunde én het de overheid zélf is die deze splitsing heeft doorgevoerd. Enkel het niet vergunde gedeelte is voor verzoeker nadelig.

Niet alleen wijst verweerster in dit verband op de verhouding tussen het aan haar gerichte beroepschrift van 5 januari 2007 en het bestreden besluit. Zij wijst vooral op een aantal uitspraken van uw Raad, daterend van na vermeld arrest (...).

Met het beroepschrift van 5 januari 2007 speelde verzoeker handig in op de door het college van burgemeester en schepenen, in navolging van de gemachtigde ambtenaar, doorgevoerde opsplitsing van de aanvraag door enkel dát gedeelte van de aanvraag waarvoor vergunning werd geweigerd, aan een nieuwe beoordeling te onderwerpen. Desondanks sprak verweerster zich duidelijk over de aanvraag in haar geheel uit: zowel die delen die door het college van burgemeester en schepenen vergund zijn als deze waarvoor geen vergunning was bekomen, zijn uitvoerig in het bestreden besluit aan bod gekomen.

Het is uw Raad die in meer recente arresten aannam dat een bouwaanvraag één onlosmakelijk geheel vormt, zelfs al zijn de bouwwerken op verschillende percelen gelokaliseerd of zijn de vergunde bouwwerken fysiek niet met elkaar verbonden. (...)

(...)

Het principe van de ondeelbaarheid van een aanvraag tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning wordt met de huidige vordering, die louter strekt tot de vernietiging van dát gedeelte van het bestreden besluit waarmee de stedenbouwkundige vergunning geweigerd is voor het

regulariseren van het houten gedeelte van de berging en de luifel, voor onbestaande gehouden.

Op grond van de door verweerster opgesomde arresten is echter duidelijk dat deze vordering niet ontvankelijk is.

II. 2. belang

Het belang is het voordeel dat de verzoeker verwacht uit het verdwijnen van de schade die voor hem is ontstaan uit de bestreden beslissing, welke verdwijning het verhoopte gevolg is van de gevorderde vernietiging.

(...)”.

6. De verzoekende partij dupliceert in haar memorie van wederantwoord:

“II. ONTVANKELIJKHEID

2. Verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring, in de mate dit beroep slechts gericht zou zijn tegen een deel van de bestreden beslissing, nl. de weigering van de regularisatie van een houten luifel en een houten berging.

Verwerende partij stelt dat een vergunningsbesluit één en ondeelbaar zou zijn, zodat een verzoekschrift gericht tegen enkel een component van dergelijk besluit onontvankelijk zou zijn. De Raad van State zou niet kunnen overgaan tot een gedeeltelijke vernietiging of schorsing van de aangevochten vergunning.

3. Deze argumentatie kan niet gevolgd worden. In de gezaghebbende rechtsleer wordt terecht aangenomen dat ook beslissingen die slechts gedeeltelijke griefhoudend zijn voor de verzoekende partij kunnen aangevochten worden voor Uw Raad. In dat geval is het beroep ontvankelijk in de mate dat het gericht is tegen de griefhoudende component van de administratieve handeling. De omvang van het belang van de verzoeker bepaalt mede de draagwijdte van de vernietiging (...).

4. Het voorwerp van het beroep tot nietigverklaring werd als volgt omschreven in het verzoekschrift:

‘Door het bestreden besluit werd enkel een stedenbouwkundige vergunning verleend voor wat betreft het regulariseren van de berging opgetrokken in steen en het afbreken van 2 houten bijgebouwen die aansluiten bij deze berging. De vergunning werd geweigerd voor wat betreft het regulariseren van het houten gedeelte van de berging en de luifel, die zich vooraan bevindt van deze berging.

Verzoekende partij verzoekt Uw Raad dan ook het bestreden besluit te vernietigen, inzoverre door het bestreden besluit de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het regulariseren van het houten gedeelte van de berging en de luifel.

(...)’

5. Het staat vast dat verweerster zélf (in navolging trouwens van het College van Burgemeester en Schepenen van de gemeente Malle in eerste aanleg) heeft gemeend de regularisatieaanvraag van verzoekster te moeten opsplitsen in, enerzijds, het zgn. gemetste gedeelte van de te regulariseren

berging, en anderzijds, het zgn. houten gedeelte van deze berging, waarna een gedifferentieerde beoordeling werd gemaakt.

Wanneer verweerster thans aanvoert dat een vergunningsbesluit één en ondeelbaar zou zijn, dan kan dit er uiteraard niet toe leiden dat verzoekende partij geen beroepsmogelijkheid zou hebben ten aanzien van de ongunstige beslissing die werd genomen met betrekking tot het aldus afgesplitste gedeelte van de aanvraag dat betrekking heeft op de kwestieuze houten berging.

6. De zgn. ondeelbaarheid van een vergunningsbesluit (zoals vooropgesteld in bepaalde van de door verweerster aangehaalde arresten) heeft immers enkel maar te maken met het beperkt wettigheidsstoezicht dat de Raad uitoefent op de beoordeling van het vergunningverlenend bestuur. De Raad wenst zich niet te plaatsen op de zetel van het bestuur en weigert dan ook tussen te komen wanneer zulks ertoe zou kunnen leiden dat het evenwicht van een beleidsbeslissing zou kunnen worden verstoord, bv. wanneer een vergunningsvoorwaarde wordt vernietigd, terwijl de rest van het besluit blijft bestaan.

Er dient in dat verband op gewezen dat verweerster op bijzonder misleidende wijze de rechtspraak weergeeft van Uw Raad in haar betoog met betrekking tot de ontvankelijkheid. Er bestaat op heden geenszins een gevestigde rechtspraak dat een vergunningsbesluit niet partieel zou kunnen worden aangevochten. (...)

(...)

Dit gevaar van inmenging in een beleidsbeslissing bestaat uiteraard niet wanneer, zoals in casu, het voorwerp van een vergunningsaanvraag perfect kan opgesplitst worden, en ook werd opgesplitst door het bestuur zelf (...).

Indien men aanneemt dat het bestuur in redelijkheid dergelijke opsplitsing kan maken met betrekking tot een aanvraag die als één geheel werd ingediend, dan moet men ook aanvaarden dat de resulterende beslissing gedeeltelijk (nl. in de mate deze griefhoudend is) kan aangevochten worden voor Uw Raad. Wanneer Uw Raad zodoende overgaat tot vernietiging van de bestreden beslissing in de mate dat daarmee het zgn. houten gedeelte van de berging werd geweigerd, dan zal ook de heroverweging van het bestuur beperkt zijn tot deze component van de oorspronkelijk ingediende aanvraag.

7. Verzoekende partij doet wel degelijk blijken van het rechtens vereiste belang bij de door haar ingestelde vordering, zoals hiervoor omschreven”.

7. In de laatste memorie voegt zij nog het volgende toe:

“A. MET BETREKKING TOT DE ONTVANKELIJKHEID VAN HET BEROEP

1. In het verslag wordt tot de onontvankelijkheid van het beroep besloten, omdat het voorwerp van het beroep in het verzoekschrift zgn. beperkt werd tot het gedeelte van de aanvraag dat door het schepencollege van Malle in eerste aanleg van vergunning werd onthouden, nl. de regularisatie van een houten luifel en een houten berging, en waarover verzoekster beroep had ingesteld bij de Bestendige Deputatie.

Het voorwerp van het beroep tot nietigverklaring werd als volgt omschreven in het verzoekschrift:

(...)

Het verslag wijst erop dat een vergunningsbesluit zgn. één en ondeelbaar zou zijn, regel waarvan slechts afgeweken zou kunnen worden indien het aangevochten gedeelte van de vergunning betrekking heeft op een afsplitsbaar deel, en op voorwaarde dat het bestuur in elk geval voor het niet aangevochten gedeelte dezelfde beslissing zou genomen hebben (...).

Het verslag wijst erop dat in casu het geweigerde gedeelte van de aanvraag beweerdelijk fysiek verbonden zou zijn met het wél vergunde deel (het betreft de regularisatie van een houten berging en een luifel aan een - in eerste aanleg wél geregulariseerde - stenen berging).

Bovendien zou de deputatie in casu de aanvraag - niettegenstaande de uitdrukkelijke beperking van het voorwerp van het administratief beroep - volledig opnieuw onderzocht hebben, ook wat betreft de in eerste aanleg reeds vergunde stenen berging dus, en zou zodoende de beoordeling in het bestreden besluit wat betreft de houten berging niet afsplitsbaar zijn van de rest van het besluit.

Derhalve wordt tot de onontvankelijkheid van het beroep besloten.

2. De argumentatie uit het verslag kan evenwel niet gevolgd worden.

3. Vooreerst blijkt nergens dat de houten berging en de luifel zgn. niet van elkaar afsplitsbaar zouden zijn, of dat de beoordeling van het bestuur wat de stenen berging betreft afhankelijk zou geweest zijn van de beoordeling met betrekking tot de houten berging en de luifel.

In eerste aanleg had het schepencollege van Malle immers zelf het onderscheid geïntroduceerd tussen de houten en de stenen berging (...). Op p. 4 van het collegebesluit wordt gesteld dat het te regulariseren bijgebouw zou bestaan uit 2 bergingen en een luifel, waarna vervolgens slechts voor de stenen berging vergunning wordt toegestaan.

Vervolgens stelt verzoekster beroep in bij de deputatie, maar enkel voor wat het geweigerde deel betreft. In het beroepschrift wordt het voorwerp van het beroep - conform de latere vordering voor Uw Raad - beperkt tot de gedeeltelijke weigering van de aanvraag voor wat betreft de houten berging en luifel. Op p. 1 van het beroepschrift dd. 5 januari 2007 (...) werd het voorwerp van het beroep als volgt omschreven:

‘Met dit schrijven tekent mijn cliënte op basis van artikel 53 §1 van het Gecoördineerd Decreet betreffende de ruimtelijke ordening dd. 22 oktober 1996 beroep aan tegen de beslissing van de gemeente Malle dd. 5 december 2006 houdende de gedeeltelijke weigering van een stedenbouwkundige vergunning - regularisatie m.b.t. het heropbouwen van een houten berging en het aanbrengen van een luifel aan een, door de beslissing dd. 5 december 2006 geregulariseerde, stenen berging.’

Het aldus gelibelleerde beroep wordt door verweerster ontvankelijk verklaard (...), en als volgt verder behandeld:

‘Het beroep is gekant tegen de weigering betreffende de regularisatie van de luifel en het gedeelte van de berging dat in hout werd opgetrokken.

[...]

Het beroep is ontvankelijk overeenkomstig de bepalingen van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996.

[...]

Conclusie:

De berging kan opgesplitst worden in een stenen gedeelte en een houten gedeelte.

Het houten gedeelte en de luifel kunnen vanuit ruimtelijk oogpunt niet aanvaard worden, aangezien zowel het materiaalgebruik (hout), de inplanting (tot 4m00 van de achtergevelbouwlijn) als de totale oppervlakte niet in overeenstemming zijn met voormelde geldende normen.

De stenen berging kan vanuit het oogpunt van goede ruimtelijke ordening wel aanvaard worden, aangezien deze nagenoeg voldoet aan voormelde stedenbouwkundige voorschriften. Het standpunt van het schepencollege en de gemachtigd ambtenaar kan dan ook bijgetreden worden.'

4. Vastgesteld moet derhalve worden dat de deputatie in graad van beroep hoe dan ook slechts gevat was met een partieel beroep ('betreffende de regularisatie van de luifel en het gedeelte van de berging dat in hout werd opgetrokken'), en derhalve slechts uitspraak kon doen met betrekking tot de aanvraag in zoverre zij betrekking de houten berging en de luifel.

Mocht verweerster van oordeel geweest zijn dat zij geen uitspraak kon doen over dit partieel beroep - gelet op de beweerde intrinsieke verbondenheid met de beslissing van het schepencollege wat betreft de stenen berging - dan had zij het aldus gestelde beroep onontvankelijk moeten verklaren. Het beschikkingsbeginsel (non ultra petita) verzet er zich immers tegen dat de beroepsoverheid, in strijd met de uitdrukkelijke beperking aangegeven door de beroeper, eigenmachtig het beroep zou uitbreiden om vervolgens de aanvraag in het geheel te beoordelen (...).

Op zicht van het bestreden besluit, stelt men vast dat de deputatie zich kennelijk heeft geschikt naar de beperking van het beroep. Weliswaar wordt de zgn. stenen berging op het terrein - waarvoor dus reeds vergunning werd afgegeven door het college - mee betrokken in de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, maar zulks is enkel het geval voor wat betreft de toetsing aan de ruimtelijke draagkracht. Verweerster aanvaardt in het bestreden besluit immers uitdrukkelijk het partieel karakter van het beroep, en beoordeelt beide aspecten verder ook als volledig van elkaar gescheiden (...).

Derhalve kan niet voorgehouden worden dat de beide componenten van de aanvraag niet van elkaar afsplitsbaar zouden zijn. Het gemeentebestuur heeft in eerste aanleg zelf het initiatief genomen tot een verschillende behandeling van de beide aspecten van de aanvraag, verzoekers hebben hun administratief beroep vervolgens beperkt tot de houten berging en de luifel, en verweerster heeft over het aldus omschreven beroep uitspraak gedaan. De opsplitsing in het aanvraagdossiers tussen enerzijds de stenen berging, en anderzijds de houten berging en de luifel, werd dus al veel eerder gemaakt dan op het ogenblik dat verzoekster haar beroep bij Uw Raad heeft ingeleid, en werd klaarblijkelijk ook nooit betwist door de vergunningverlenende overheid. Het schepencollege heeft integendeel in

eerste aanleg zélf gemeend de aanvraag gesplitst te moeten beoordelen, en de deputatie heeft in beroep terecht het partieel beroep van verzoekster ontvankelijk geoordeeld.

Formeel gezien is het beroep van verzoekster dus zelfs niet beperkt tot een deel van het thans bestreden besluit. De aanvraag had oorspronkelijk een dubbel voorwerp (stenen berging + houten berging en luifel), maar het beroep dat aanhangig was gemaakt bij de deputatie had nog slechts de regularisatie van de houten berging en de luifel tot voorwerp. Het aldus gestelde beroep werd afgewezen middels het bestreden besluit en verzoekster stelt hiertegen beroep in bij Uw Raad 'inzoverre door het bestreden besluit de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het regulariseren van het houten gedeelte van de berging en de luifel.' Gelet op het feit dat het administratief beroep op dezelfde wijze beperkt was, wordt dus in principe het hele beroepsbesluit aan Uw wettigheidstoezicht onderworpen.

Ook materieel gezien zijn de beide delen van de aanvraag van elkaar afsplitsbaar, zoniet had het College in eerste aanleg ook geen weigering kunnen afgeven voor één van de beide onderdelen.

5. De zgn. ondeelbaarheid van een vergunningsbesluit is verder geen algemene regel. Er bestaat immers geen enkele algemeen geldende regel die een verzoeker zou beletten een administratieve rechtshandeling partieel aan te vechten, en evenmin bestaat er een gevestigde rechtspraak van Uw Raad in die zin (...).

Slechts in bepaalde omstandigheden zou - volgens de in het Auditoraatsverslag aangehaalde rechtspraak - dergelijke partieel beroep ontoelaatbaar moeten worden geoordeeld, nl. wanneer de Raad van State door een partiële vernietiging van een overheidsbesluit zich op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid zou begeven en zou overgaan tot hervorming, en niet vernietiging, van de beslissing waarvan het bestreden gedeelte een onlosmakelijk onderdeel is, vermits het niet bestreden gedeelte hoe dan ook zou blijven bestaan (...). Het is evident dat Uw Raad bij evt. vernietiging van enkel de voorwaarden zou tussenkomen in de inhoudelijke beoordeling die door het bestuur werd gemaakt, maar dit is geenszins de situatie die zich hier aandient.

(...)

Het gevaar van inmenging door een vernietigingsarrest van Uw Raad in de door het bestuur gemaakte beleidsbeslissing bestaat immers niet wanneer, zoals in casu, het voorwerp van een vergunningsaanvraag perfect kan opgesplitst worden, en ook werd opgesplitst door het bestuur zelf.

Integendeel, indien men aanneemt dat het bestuur in redelijkheid dergelijke opsplitsing kan maken met betrekking tot een aanvraag die als één geheel werd ingediend, dan moet men ook aanvaarden dat de resulterende beslissing gedeeltelijk (nl. in de mate deze griefhoudend is) kan aangevochten worden voor de overheid in beroep, en, uiteindelijk, voor Uw Raad.

Wanneer Uw Raad ingevolge dergelijk partieel beroep zou overgaan tot de vernietiging van de bestreden beslissing 'in de mate dat daarmee het zgn. houten gedeelte van de berging werd geweigerd', dan zal ook de heroverweging van het bestuur na het arrest beperkt zijn tot deze component van de oorspronkelijk ingediende aanvraag. Het bestuur

behoudt op dat ogenblik principieel zijn volledige beleidsvrijheid om de component van de aanvraag waaromtrent zij ingevolge het beroep geadieerd werd, te beoordelen. In elk geval is van een inmenging in de beleidsvrijheid of in de reeds genomen beslissingen in casu geen sprake.

8. Bovendien bestaat in casu, minstens wat de beoordeling van het eerste middel betreft, hoedanook geen enkel risico op enige inmenging door Uw Raad in de beoordelingsbevoegdheid van het bestuur. Nochtans is dit de enige reden om in sommige - zeer zeldzame - gevallen het partieel beroep tegen een vergunning onontvankelijk te verklaren.

In het eerste middel wordt aangetoond dat de constructies begrepen in de aanvraag (zowel de stenen berging als de houten berging en de luifel) vallen onder het decretaal vermoeden vergund te zijn (art. 96 §4 DRO en art. 191 5e en 6e lid DRO), vermits kan aangetoond worden dat zij werden opgericht vóór de vaststelling van het gewestplan, en verweerster er niet toe komt het aldus bestaande vermoeden te weerleggen.

De argumentatie uit het Auditoraatsverslag, als zou het inwilligen van het beroep tot nietigverklaring ertoe kunnen leiden dat de Raad zich gaat inmengen in de bestuurlijke beoordelingsvrijheid, is dan ook op niets gestoeld. De Raad zou, ingaande op het eerste middel, immers slechts kunnen vaststellen dat de vergunningverlenende overheid het decreet geschonden heeft, vermits het bestuur zich onbevoegd had moeten verklaren om kennis te nemen van een aanvraag die betrekking heeft op vergund geachte bouwsels, om vervolgens tot de vernietiging over te gaan.

Bij gebrek aan discretionaire weigeringsmarge in hoofde van het schepencollege in eerste aanleg, en de deputatie in beroep, noch voor de stenen berging, noch voor de andere componenten van de aanvraag, bestaat alleszins het risico niet dat ‘de Raad van State zich op het domein van de beleidsuitoefening van de betrokken overheid zou begeven en zou overgaan tot hervorming, en niet vernietiging, van de beslissing waarvan het bestreden gedeelte een onlosmakelijk onderdeel is, vermits het niet bestreden gedeelte hoe dan ook zou blijven bestaan.’ (...).

Het middel gesteund op de bevoegdheid van het bestuur raakt bovendien de openbare orde, zodat Uw Raad dit desgevallend zelfs ambtshalve dient vast te stellen.

Zelfs aangenomen dat, ex impossibile, het beroep bij Uw Raad beperkt zou zijn tot een gedeelte van de aanvraag dat moet beschouwd worden als zijnde intrinsiek verbonden met de rest van de aanvraag (quod non), waarvoor wel vergunning werd verleend, bestaat er dus, minstens wat het eerste middel betreft, geen enkel risico op inmenging door het vernietigingsarrest in de beoordelingsvrijheid van het bestuur. Minstens diende dan ook in het Auditoraatsverslag de gegrondheid van dit middel onderzocht te worden.

9. Ten slotte, zelfs indien het werkelijk zo zou zijn dat de weigering van de vergunning voor wat betreft de houten berging en de luifel moest beschouwd worden als zijnde niet afsplitsbaar van de rest van de aanvraag (quod certe non), dan had verweerster het administratief beroep van verzoekster als onontvankelijk moeten afwijzen.

Thans werd het beroep van verzoekster echter ontvankelijk verklaard, en werd overgegaan tot de beoordeling ervan. Indien de deputatie van oordeel zou geweest zijn dat de beide componenten van de aanvraag onlosmakelijk

met elkaar verbonden geweest zouden zijn, dan had zij het partieel beroep van verzoekster onontvankelijk moeten verklaren.

Het is op grond van het beschikkingsbeginsel (non ultra petita) immers aan de aanvrager/beroeper om het voorwerp van zijn aanvraag/beroep af te lijnen, en de in beroep geadieerde overheid kan slechts uitspraak doen binnen de door de aanvrager/beroeper afgelijnde contouren (zie de verwijzingen hierboven).

Mocht de deputatie van oordeel geweest zijn dat het beroep als onontvankelijk diende te worden afgewezen, had zij zulks ter kennis moeten brengen van verzoekster, en zou zij overigens nog de tijd gehad hebben om het collegebesluit al dan niet integraal aan te vechten.

Hoe dan ook dient het bestreden besluit dus vernietigd te worden”.

Beoordeling

8. De verzoekende partij heeft het administratief beroep bij de deputatie tegen de voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning van 5 december 2006 beperkt tot de “weigering tot het heropbouwen van een houten berging en het plaatsen van een luifel vooraan aan de (stenen) berging” en doet hetzelfde wat het voorliggende annulatieberoep betreft.

9. Een stedenbouwkundige vergunning is in beginsel één en ondeelbaar, en kan niet op ontvankelijke wijze gedeeltelijk met een annulatieberoep worden bestreden. Van dit beginsel kan, bij wege van uitzondering, die beperkend moet worden uitgelegd, alleen worden afgeweken wanneer vaststaat dat het aangevochten gedeelte afgesplitst kan worden van de rest van de vergunning en dat de overheid ook afgezien van het afgesplitste gedeelte voor het niet aangevochten gedeelte dezelfde beslissing zou hebben genomen. Er anders over oordelen zou tot gevolg hebben dat de Raad van State zich op het domein van beleidsuitoefening van de betrokken overheid zou begeven en zou overgaan tot hervorming, en niet vernietiging, van de beslissing waarvan het bestreden gedeelte een onlosmakelijk onderdeel is, vermits het niet bestreden gedeelte hoe dan ook zou blijven bestaan.

10. De verschillende componenten van de berging vormen één fysiek geheel, hetgeen ook blijkt uit het beroepschrift van de verzoekende partij bij het administratief beroep bij de deputatie waarin zij het volgende stelt:

“Door slechts een regularisatievergunning te verlenen voor het stenen gedeelte van de berging en niet voor het houten gedeelte is men verplicht het grootste deel van de muur tussen beide gedeelten te slopen en dient ook het gemeenschappelijk pannendak van de stenen en de houten berging opnieuw te worden aangelegd”.

11. De verwerende partij had bijgevolg het beperkt administratief beroep als niet ontvankelijk moeten afwijzen. Na gebeurlijke vernietiging zou de verwerende partij dus niet anders kunnen dan het administratief beroep afwijzen. De verzoekende partij heeft dan ook geen belang bij haar beroep. Ook het feit dat de verwerende partij dit niet heeft gedaan, verschaft de verzoekende partij, in weerwil van wat zij voorhoudt, niet het vereiste belang bij het voorliggend beroep.

Het beroep is bijgevolg niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

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

	Roger Stevens,	kamervoorzitter,
	Johan Bovin,	staatsraad,
	Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	Greta Scheveneels,	griffier

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens