

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 215.320 van 26 september 2011
in de zaak A. 193.637/X-14.314.**

In zake : de gemeente MALLE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Paul Bruyns
 kantoor houdend te 2390 MALLE
 Berkenlaan 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
 regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Willem Slosse
 kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
 Brusselstraat 59
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

 de n.v. DELA BUILDING
 woonplaats kiezend te 2930 BRASSCHAAT
 Hensbergelei 26

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 12 augustus 2009, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 15 juni 2009 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende de verwerping van het beroep van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Malle tegen het besluit van 30 oktober 2008 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen houdende inwilliging van het beroep van de tussenkommende partij ingesteld tegen een voorwaarde opgelegd in het besluit van 2 juni 2008 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Malle waarbij de stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden aan haar

wordt verleend voor het bouwen van 5 aaneengeschakelde eengezinswoningen met autobergplaatsen te Malle, Begonialaan, kadastraal bekend sectie A, nrs. 391/b en 395/k.

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.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 28 oktober 2009. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel 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 13 mei 2011.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Paul Bruyns, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Astrid Gelijkens, die loco advocaat Willem Slosse verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een met dit arrest andersluidend 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. Op 2 juni 2008 verkrijgt de tussenkomende partij van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Malle de vergunning voor “het bouwen van 5 aaneengeschakelde eengezinswoningen met autobergplaatsen” op percelen die zijn gelegen aan de Begonialaan 2A/2B/2C/2D/2E te Malle en die kadastraal bekend zijn onder sectie A, nrs. 391/b en 395/k. Die vergunning wordt verleend onder meer onder de voorwaarde om “3° de nieuwbouwwerken niet eerder aan te vangen dan nadat voor de deelname in de kosten voor de realisatie van een rioolstelsel voor de afvoer van de afvalwaters (DWA) ter hoogte van de kavels een geïndexeerd basisbedrag van 5.000,00 EUR per woning, met een totaal van 25.000 EUR is gestort in het gemeentelijk rioleringsfonds”.

4. Tegen de voormelde voorwaarde gaat de tussenkomende partij op 5 augustus 2008 in beroep bij de deputatie van de provincieraad van Antwerpen.

5. Op 30 oktober 2008 besluit de voormelde deputatie om het beroep van de tussenkomende partij in te willigen en het voormelde collegebesluit van 2 juni 2008 te bevestigen “mits schrapping van de 3^{de} voorwaarde”. In dat besluit wordt onder meer het volgende overwogen :

“De uitvoering van verkavelingsvergunningen en stedenbouwkundige vergunningen brengt met zich mee dat, mogelijks, de vergunningverlenende overheid nieuwe taken krijgt toegewezen, of geconfronteerd wordt met nieuwe beleidsproblemen. Doordat de uitvoering van de beslissing de overheid die de beslissing heeft genomen benadeelt, en die uitvoering de begunstigde van de beslissing bevoordeelt, is het aanvaardbaar dat de overheid bij het verlenen van de vergunning aan de begunstigde een last oplegt, die ervoor moet zorgen dat de overheid beter gewapend is voor het uitvoeren van nieuwe taken. Stedenbouwkundige vergunningen zijn immers niet louter een toelating om iets te doen wat zonder vergunning verboden is.

Het zijn instrumenten die nieuwe taken en opdrachten genereren voor het plaatselijk bestuur. (parkeerproblemen, afvoer van afvalwater, waterzuivering,...) (...).

Als last kan zo bijvoorbeeld, ingevolge de niet limitatieve opsomming in art. 105 van het decreet houdende organisatie van de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999, worden opgelegd: de verwezenlijking van nutsvoorzieningen op kosten van de vergunninghouder.

Indien echter de aanleg van riolering reeds is gerealiseerd op kosten van een private verkavelaar, is het niet mogelijk om - bij de aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor woningen gelegen aan die met riolering uitgeruste weg - opnieuw een kostprijs voor de aanleg van riolering als last op te leggen. In dat geval is de aanleg van riolering immers geen nieuwe taak die de overheid krijgt door het afleveren van de stedenbouwkundige vergunning.

Bovendien moet, ingevolge art. 105 van het voormelde decreet van 18 mei 1999, de opgelegde last ook in verhouding zijn tot de te ontwikkelen projecten. Ook deze verhouding moet zowel worden bekeken vanuit de meerwaarde die het project voor de aanvrager heeft, als vanuit de bijkomende bestuurstaken die de overheid door het project krijgt opgelegd. (...). Ook in dat opzicht is het opleggen van een kostprijs voor een reeds gerealiseerde riolering niet aanvaardbaar.

Beroeper meldt dat voorliggende aanvraag oorspronkelijk in de jaren '60 deel uitmaakte van een verkaveling. Voormelde gronden werden echter nooit bebouwd, waarna in april 2006 voor deze gronden een bijzonder plan van aanleg werd opgemaakt.

Betreffende gronden liggen aan een voldoende uitgeruste weg, waar reeds riolering aanwezig is. Het rioolstelsel voor de afvoer van afvalwaters (DWA) werd immers in het verleden gerealiseerd door en op kosten van de verkavelaar, die deze vervolgens heeft moeten overdragen, kosteloos.

Naar aanleiding van het beroepsschrift, stelt de gemeente niet dat er geen riolering is ter plaatse van de Begonialaan, noch ontkent ze dat de riolering in het verleden kosteloos werd overgedragen aan de gemeente door de toenmalige verkavelaar of dat de gemeente de bestaande riolering heeft bekostigd”.

6. Tegen dat inwilligingsbesluit van 30 oktober 2008 stelt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Malle op 19 december 2008 beroep in bij de Vlaamse minister bevoegd voor Ruimtelijke Ordening.

7. Bij het bestreden besluit van 15 juni 2009 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening wordt het beroep van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Malle verworpen en herneemt bijgevolg het voormelde besluit van 30 oktober 2008 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen, waarbij de voormelde “3^{de}

voorwaarde” wordt geschrapt, haar rechtskracht. Dat besluit luidt onder meer als volgt :

“Overwegende dat in deze aangelegenheid in hoger beroep advies gevraagd werd aan de Afdeling Juridische Dienstverlening van het Departement Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed; dat het advies van 18 mei 2009 luidt:

‘De discussie in voorliggend dossier betreft in feite de draagwijdte van artikel 105 § 1 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (DRO). Ingevolge dit artikel kan de vergunningverlenende overheid lasten opleggen bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning.

Onder de gebruikelijke lasten valt in ieder geval ook de aanleg van riolering. Artikel 105 §1 DRO sluit daarbij niet uit dat als last de betaling van een geldsom wordt geëist. De opsomming van mogelijke lasten vervat in artikel 105 §1 DRO is immers niet limitatief. Zo is het niet relevant of de vergunningsaanvrager zelf, de gemeente of een derde deze werken uitvoert. In een aantal gevallen is het technisch zelfs niet mogelijk om werken te laten uitvoeren door de vergunningsaanvrager zelf.

Reeds onder de gelding van het vroegere artikel 58 van de Stedenbouwwet van 29 maart 1962 werd er op gewezen dat de lasten alle geschiktmakings- en uitrustingswerken betreffen en niet enkel betrekking hebben op de uitrusting van nieuw aan te leggen straten maar ook op de uitrusting van bestaande straten. Wel moet worden nagegaan of er een zeker verband bestaat tussen de opgelegde last en de uitrusting van de gronden. De kosten van verbetering van bestaande wegen kunnen als last worden opgelegd doch enkel in zoverre zij (in deze rechtspraak) de verkaveling ten goede komen (...). Ook volgens artikel 105 §1 DRO moeten de lasten in verhouding zijn tot de te ontwikkelen projecten. Deze verhouding moet zowel worden bekeken vanuit de meerwaarde die het project voor de aanvrager heeft als vanuit de bijkomende bestuurstaken die de overheid door het project krijgt opgelegd (...). In dit geval krijgt de gemeente Malle door het afleveren van de stedenbouwkundige vergunning geen nieuwe taken en draagt ze geen nieuwe financiële lasten. De percelen liggen immers aan een reeds voldoende uitgeruste weg waar eveneens riolering aanwezig is. De analyse gemaakt door de deputatie van de provincie Antwerpen lijkt dan ook geheel terecht. Een gemeente kan geen financiële lasten opleggen die er op neerkomen dat op de aanvrager de kosten worden verhaald van reeds uitgevoerde wegenwerken. Niet alleen uit de tekst van artikel 105 §1 DRO maar ook uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat dit artikel immers slaat op nog uit te voeren werken.

Voor zover dan nog relevant, lijkt uit het plan opgemaakt door studiebureel ir. F. De Vry en de andere overgemaakte stukken af te leiden dat de gemeente Malle wel heeft bijgedragen voor de aanleg van bepaalde stukken van de riolering in de wijk maar niet voor de

aanleg van de riolering ter hoogte van de betrokken percelen. De beslissingsboom van de gemeente Malle omtrent de lasten en voorwaarden bij een verkavelingsvergunning, stedenbouwkundige attesten en stedenbouwkundige vergunningen brengt ons dan tot de volgende situatie: aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor nieuwbouw of herbouw → langs een bestaande weg met riolering → riolering gerealiseerd door de verkavelaar: geen onkosten voor het rioleringsfonds. Daarbij komt nog dat de bijdrage van de gemeente, waar ze stevast naar verwijst, op de totale kosten van de gemeente bij de aanleg van de wijk en een gedeelte van de Begonialaan slaat waaronder veel meer valt dan bepaalde rioleringswerken. Bovendien bedroeg het totale bedrag minder dan de lasten die men nu aan één vergunningsaanvrager oplegt’.

Overwegende dat uit het bovenstaande volgt dat de aanvraag in overeenstemming is met de planologische bestemming, de decretale en reglementaire bepalingen en de plaatselijke goede ordening; dat het opleggen van een voorwaarde tot deelname in de kosten voor de realisatie van een rioolstelsel door storting van 25000 euro in het gemeentelijk rioleringsfonds niet in overeenstemming is met de letter en de geest van artikel 105 van het decreet van 18 mei 1999; dat deze voorwaarde bijgevolg niet opgelegd kan worden;

Overwegende dat de aanvraag bijgevolg in aanmerking komt voor vergunning, zonder voorwaarde tot storting in het gemeentelijk rioleringsfonds’.

IV. Onderzoek van het eerste onderdeel van het eerste middel

Standpunt van de partijen

8.1. In het eerste onderdeel van het eerste middel voert de verzoekende partij aan dat het bestreden besluit het toentertijd geldende artikel 105, § 1 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO) schendt.

8.2. De verzoekende partij stelt dat het toentertijd geldende artikel 105, § 1 DRO bepaalt dat de vergunningverlenende overheid lasten kan opleggen in het kader van onder andere een stedenbouwkundige vergunning, waarbij het artikel een niet-limitatieve opsomming geeft van dergelijke lasten en wordt vereist dat de mogelijk op te leggen lasten gelijkaardig moeten zijn aan deze die op niet-limitatieve wijze worden opgesomd. Het toentertijd geldende artikel 105, § 1 DRO stelt enkel dat het evenredigheidsbeginsel moet worden

nageleefd en bepaalt geen andere voorwaarden waaraan de lasten moeten voldoen. Het bestreden besluit weerhoudt terecht dat dergelijke lasten onder andere kunnen bestaan uit het storten van een geldsom ter dekking van de kosten verbonden aan wegenis- en rioleringswerken. Het bestreden besluit oordeelt echter ten onrechte dat “een gemeente (...) geen financiële lasten (kan) opleggen die er op neerkomen dat op de aanvrager de kosten worden verhaald van reeds uitgevoerde wegenwerken” en dat “niet alleen uit de tekst van artikel 105 § 1 DRO maar ook uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat dit artikel (...) slaat op nog uit te voeren werken”. Aldus wordt in het bestreden besluit aan het toentertijd geldende artikel 105, § 1 DRO een interpretatie en/of draagwijdte gegeven die niet strookt met de tekst van de wet. In het bestreden besluit wordt een bijkomende voorwaarde toegevoegd aan de bepalingen van het toentertijd geldende artikel 105, § 1 DRO en wordt het toepassingsgebied van het betrokken artikel op ongeoorloofde wijze beperkt tot die hypothese waarin de lasten betrekking hebben op nog uit te voeren werken en/of de hieraan verbonden kostprijs.

9. In haar memorie van antwoord wijst de verwerende partij er op dat in het bestreden besluit het volgende wordt overwogen:

“Een gemeente kan geen financiële lasten opleggen die er op neerkomen dat op de aanvrager de kosten worden verhaald van reeds uitgevoerde wegenwerken. Niet alleen uit de tekst van artikel 105 § 1 DRO maar ook uit de parlementaire voorbereiding blijkt dat dit artikel immers slaat op nog uit te voeren werken.”

Volgens de verwerende partij blijkt uit de exemplatieve opsomming van de mogelijke lasten duidelijk dat de opgelegde last er een moet zijn die betrekking heeft op renovatiewerken of werken die nog verwezenlijkt dienen te worden. Ook uit het laatste lid, de fasering van de lasten, blijkt dat de opgelegde lasten verband moeten houden met nog uit te voeren werken.

De verwerende partij besluit dat het bestreden besluit geenszins aan artikel 105, § 1 DRO een draagwijdte geeft die in strijd is met de tekst van deze decreetbepaling.

10. De tussenkomen partij stelt dat de verwezenlijking van een riolering op kosten van de vergunninghouder weliswaar als last kan worden opgelegd, maar dat de verwezenlijking veronderstelt dat er nog niets gerealiseerd werd. Volgens de tussenkomen partij slaat artikel 105, § 1 DRO op nog uit te voeren werken. Die bepaling is er voor het geval een stedenbouwkundige vergunning een nieuwe taak, opdracht of financiële last met zich meebrengt voor de vergunningverlener. Het bestreden besluit voegt dus geen bijkomende voorwaarde toe aan voornoemd artikel, de lezing wordt enkel nader en correct toegelicht, overeenkomstig de bedoelingen van de decreetgever. De interpretatie die het bestreden besluit aan artikel 105, § 1 DRO geeft maakt het voor een vergunningverlener enkel onmogelijk om een kostprijs op te leggen voor een reeds gerealiseerd en gefinancierd iets.

Beoordeling

11. Het toentertijd geldende artikel 105, § 1 DRO luidt als volgt :

“De vergunningverlenende overheid kan lasten opleggen in het kader van het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning.

De lasten moeten in verhouding zijn tot de te ontwikkelen projecten.

Buiten de nodige financiële waarborgen voor de uitvoering van de werken, kunnen deze lasten onder meer de verwezenlijking of de renovatie van de wegen, groene ruimten, ruimten voor openbaar nut, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen en van woningen, op kosten van de vergunninghouder, bepalen.

De lasten kunnen ook inhouden dat, wanneer de werken zijn begonnen, aan de overheid gratis, vrij en onbelast voor haar, de eigendom wordt overgedragen van de in de aanvraag vermelde openbare wegen, groene of verharde ruimten, openbare gebouwen, nutsvoorzieningen en de gronden waarop die worden of zullen worden aangelegd.

De vergunningverlenende overheid maakt, bij het opleggen van lasten, een onderscheid tussen de lasten die onmiddellijk uitgevoerd moeten worden, en de lasten die nadien uitgevoerd moeten worden.

Indien de verkaveling in fasen mag worden uitgevoerd, bepaalt de verkavelingsvergunning het tijdstip waarop de vervaltermijnen, bedoeld in artikel 129 en volgende, ingaan, voor elke fase buiten de eerste”.

Het bestreden besluit schrapt een last die erop neerkomt dat op de aanvrager de kosten worden verhaald van wegen- en rioleringswerken die

reeds voor haar aanvraag waren uitgevoerd. Het determinerende motief voor deze schrapping is dat “een gemeente (...) geen financiële lasten (kan) opleggen die er op neerkomen dat op de aanvrager de kosten worden verhaald van reeds uitgevoerde wegenwerken”.

Hoewel de in het geciteerde artikel 105, § 1 DRO vervatte opsomming van mogelijk aan de aanvrager op te leggen lasten niet limitatief is, mag hieruit niet worden afgeleid dat het de bedoeling van de wetgever was de vergunningverlenende overheid ertoe te machtigen om het even welke last, zonder enige beperking, aan de afgifte van een vergunning te verbinden. De aard van die verplichtingen wordt immers bepaald door de aard van de lasten welke in het voornoemde artikel zijn opgesomd en welke onder meer betrekking hebben op de uitvoering van wegen- en rioleringswerken. Het opleggen van een financiële vergoeding voor het uitvoeren van de laatstgenoemde werken door de gemeente kan in het meergenoemde artikel worden ingepast, hetgeen overigens door geen van de partijen wordt betwist.

Uit de geciteerde bepaling volgt ook dat er een zeker verband moet bestaan tussen de opgelegde last en de aangevraagde verkaveling. Het tweede lid van die bepaling brengt mee dat de omvang van de opgelegde last “in verhouding (moet) zijn tot de te ontwikkelen projecten”.

Het blijkt evenwel niet dat de meergenoemde bepaling zou eisen dat een financiële last enkel kan worden opgelegd als hij betrekking heeft op nog uit te voeren werken.

Aan die vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat het vijfde lid van het toentertijd geldende artikel 105, § 1 DRO een onderscheid maakt tussen “de lasten die onmiddellijk uitgevoerd moeten worden” en “de lasten die nadien uitgevoerd moeten worden”. Overigens blijkt uit de gegevens van de zaak dat de verzoekende partij bij het beoordelen van de aanvraag in eerste aanleg aan de tussenkomen de partij had opgelegd om “de nieuwbouwwerken niet eerder aan te vangen” dan na het uitvoeren van de opgelegde financiële last.

12. Door te oordelen dat “een gemeente (...) geen financiële lasten (kan) opleggen die er op neerkomen dat op de aanvrager de kosten worden

verhaald van reeds uitgevoerde wegenwerken”, wordt een voorwaarde aan de meergenoemde bepaling toegevoegd en wordt die bepaling aldus geschonden.

Het eerste middelonderdeel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 15 juni 2009 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende de verwerping van het beroep van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Malle tegen het besluit van 30 oktober 2008 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen houdende inwilliging van het beroep van de tussenkommende partij ingesteld tegen een voorwaarde opgelegd in het besluit van 2 juni 2008 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Malle waarbij de stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden aan haar wordt verleend voor het bouwen van 5 aaneengeschakelde eengezinswoningen met autobergplaatsen te Malle, Begonialaan, kadastraal bekend sectie A, nrs. 391/b en 395/k.

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

De tussenkommende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zesentwintig september 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens