

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2015/0120 van 10 maart 2015
in de zaak 1112/0372/A/2/0338

In zake:

1. het college van burgemeester en schepenen van de [REDACTED]
2. de [REDACTED], vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Kris LUYCKX
kantoor houdende te 2000 Antwerpen, Amerikalei 122
en advocaat Els EMPEREUR,
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Brusselstraat 59
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partijen

tegen:

de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Antwerpen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Johan CLAES
kantoor houdende te 2550 Kontich, Mechelsesteenweg 160
waar woonplaats wordt gekozen

verwerende partij

*Tussenkomen
de partij:*

de [REDACTED]
bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Yves LOIX
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 27
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 13 januari 2012, strekt tot de vernietiging van het besluit van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Antwerpen, van 30 november 2011 waarbij onder voorwaarden aan de tussenkomen partij een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het [REDACTED]

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED]

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft het originele administratief dossier neergelegd. De verzoekende partijen hebben een wederantwoordnota ingediend. De tussenkomende partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 24 juli 2012, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kristof HECTORS die loco advocaten Kris LUYCKX en Els EMPEREUR verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Stijn BRUSSELMANS die loco advocaat Johan CLAES verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Yves LOIX die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de VCRO hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. TUSSENKOMST

███ verzoekt met een aangetekende brief van 6 maart 2012 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de tweede kamer heeft met een beschikking van 20 maart 2012 de tussenkomende partij toegelaten om in de debatten tussen te komen.

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

Het verzoek tot tussenkomst is ontvankelijk.

IV. FEITEN

1.

Dit dossier kent een uitgebreide voorgeschiedenis.

Op 13 juli 2001 verleent de verwerende partij een stedenbouwkundige vergunning voor het oprichten van een vluchtelingencentrum en op 27 februari 2004 voor het uitbreiden ervan. Deze laatste vergunning is komen te vervallen omdat niet binnen de 2 jaar na afgifte met de uitvoering van de werken werd gestart.

Op 8 oktober 2010 verleent de verwerende partij aan de tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning voor het plaatsen van tijdelijke woonunits voor een periode van 5 jaar, als uitbreiding van het federaal asielcentrum te ███.

Bij aangetekende brief van 5 november 2010 stellen de verzoekende partijen een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van deze stedenbouwkundige vergunning in (1011/0223/SA/2/0192). Met het arrest van 5 april 2011 met nummer S/2011/0027 beslist de Raad om de behandeling van de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging voor onbepaalde tijd uit te stellen. De bestreden stedenbouwkundige vergunning van 8 oktober 2010 is immers ingetrokken en vervangen op 21 oktober 2010 en maakt nog het voorwerp uit van een andere procedure bij de Raad.

Tegen vermelde beslissing van 21 oktober 2010 waarbij de verwerende partij opnieuw een stedenbouwkundige vergunning verleent voor het plaatsen van tijdelijke woonunits voor een periode van 5 jaar, stellen de verzoekende partijen, ook bij aangetekende brief van 5 november 2010, een vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging en vernietiging in (1011/0222/SA/2/0191).

Met het arrest nr. S/2011/0040 van 10 mei 2011 beslist de Raad om de behandeling van de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging te verwerpen bij gebrek aan een moeilijk te herstellen ernstig nadeel.

2.

Op 23 juni 2011 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomende partij bij de verwerende partij opnieuw een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het plaatsen van tijdelijke woonunits op het terrein van het asielcentrum te [REDACTED] voor een periode van 5 jaar”*. Het gaat om eenzelfde aanvraag als de vorige, wat betekent dat de tussenkomende partij tussen de bestaande, hogere loodsen A, B en C, opgetrokken in baksteen en metaalstructuur, een geheel voorziet in metaalstructuur van 15 op 39m, 3m hoog, met 18 kamers, elk voorzien van bedden, sanitaire ruimten en bureelruimten.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan ‘Antwerpen’ gelegen in militair domein.

Het perceel is niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 1 augustus 2011 tot en met 30 augustus 2011, worden 527 tijdige bezwaarschriften ingediend. Er worden ook 25 laattijdige bezwaarschriften ingediend en een petitie met 23 handtekeningen.

Het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Onroerend Erfgoed-Archeologie, brengt op 27 juli 2011 een gunstig advies uit.

De brandweer van de stad Lier brengt op 16 augustus 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit en stelt een aantal aanpassingen voor in verband met de brandweerstand van een aantal binnenwanden en deuren.

De provinciale dienst welzijn, Centrum voor Toegankelijkheid, merkt op 17 augustus 2011 op dat zijn advies niet vereist is.

FOD Defensie, 4° regionaal centrum voor infrastructuur, stelt op 19 september 2011 dat er geen ondergrondse militaire kabels liggen.

Eerste verzoekende partij, het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ranst, brengt op 5 oktober 2011 een ongunstig advies uit. Zij is van oordeel dat artikel 20 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp gewestplannen en de gewestplannen – rechtsgrond van de stedenbouwkundige vergunning van 13 juli 2001 – geen basis kan vormen voor een bestendig en uitgebreid gebruik van een militair gebied voor de huisvesting van vluchtelingen. Zij verwijst ook naar artikel 4.3.1 VCRO en stelt dat een uitbreiding van het asielcentrum naar schaal en concept niet past tussen de landelijke woonwijken in de buurt en het open, agrarisch karakter van de ruimere omgeving.

Volgens de eerste verzoekende partij stemt de uitbreiding niet overeen met de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen volgens het inmiddels op 31 maart 2011 door de deputatie van de provincieraad Antwerpen goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Van Den Nestlaan' (B.S. van 2 mei 2011) waarin de openruimteverbindingen beklemtoond worden en zal ze ook zorgen voor meer overlast en interventies van de politie, een bijkomende mobiliteitsstroom en een belemmering voor de goede werking van de stad (administratie, verhoogd politieel toezicht en werking OCMW). Tenslotte stelt de eerste verzoekende partij nog wat volgt:

“ ...

De reguliere procedure had moeten worden gevolgd.

De aanvraag heeft immers betrekking op het oprichten van meer dan 10 woongelegenheden, zodat het project onderworpen is aan een sociale en bescheiden last in de zin van artikel 4.2.1 van het Grond-en Pandendecreet (groepswoningbouwproject)....

De aanvraag had derhalve moeten worden ingediend bij het College van Burgemeester en Schepenen, en enkel zij is bevoegd zich over de aanvraag uit te spreken.

Bovendien doet de aanvrager geen voorstel omtrent de sociale en bescheiden last, zodat de aanvraag onvolledig is en alleszins dient geweigerd te worden

“ ...”

3.

De verwerende partij beslist op 30 november 2011, mits naleving van het advies van de brandweer en mits instandhouding voor maximum 5 jaar, een stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften

Artikel 20 van het k.b. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp gewestplannen en de gewestplannen voorziet de mogelijkheid om, niettegenstaande andersluidende bestemmingen op het gewestplan, toch vergunningen af te geven voor openbare diensten en gemeenschapsvoorzieningen, voor zover deze verenigbaar zijn met de algemene bestemming en het architectonisch karakter van het betrokken gebied. **Artikel 20 gaat om een uitzonderingsbepaling. De Raad van State heeft in zijn rechtspraak bepaald onder welke voorwaarden het artikel 20 kan toegepast worden. Er dient door de aanvrager aangetoond te worden dat er voldaan is aan de eisen van de rechtspraak.**

Een voorwaarde voor de toepassing van artikel 20 is dat er een **dringende en absolute noodzaak** bestaat en dat er niet kan gewacht worden op de procedure van inherzieningstelling van het gewestplan of van het opstellen van een gemeentelijk plan. Artikel 20 kan toegepast worden:

- voor elementen die niet op het niveau van het gewestplan aangeduid worden, vb. straatverlichting, wegen en nutsleidingen van subgewestelijk belang en aansluiting hierop;
- voor beperkte afwijkingen van aangeduide leidingen, wegen, kanalen en spoorwegen;
- voor gemeenschapsvoorzieningen waar de functies niet tegenstrijdig zijn.

Artikel 20 stelt dus dat bouwwerken voor openbare diensten en gemeenschapsvoorzieningen ook buiten de daarvoor speciaal bestemde gebieden kunnen worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de algemene bestemming en met het architectonisch karakter van het betrokken gebied.

Overeenkomstig de rechtspraak van de Raad van State zijn gemeenschapsvoorzieningen gericht op de bevordering van het algemeen belang, in zover geen winstbejag wordt nagestreefd en de voorzieningen werkelijk ten dienste staan van de gemeenschap, waarbij het irrelevant is of de bedoelde gemeenschapsvoorzieningen worden opgericht en uitgebreid door de overheid of door een privé-instelling of -persoon. **De voorliggende aanvraag, tijdelijke woonunits bij een bestaand asielcentrum, is uiteraard gericht op de bevordering van het algemeen belang, zodat het kan worden beschouwd als een gemeenschapsvoorziening.**

De aanvraag dient bijkomend getoetst te worden aan de 3 hoger genoemde voorwaarden:

- 1. Verenigbaarheid met de bestemming van het betrokken gebied.** De verenigbaarheid met de algemene bestemming heeft betrekking op de ruimtelijke afweging. Hier zal worden getoetst of de voorziene constructie past binnen de planologische context van het gebied. Er zal worden nagegaan of de functie verenigbaar is met de omgeving en de goede ruimtelijke ordening niet in het gedrang wordt gebracht. Bij de ruimtelijke afweging en haalbaarheid van een project moet uitgegaan worden van de bestaande toestand. De aanvraag betreft een beperkte en tijdelijke uitbreiding van een bestaand asielcentrum. De voorziene constructie is bijgevolg wat betreft bestemming te vereenzelvigen met de omgeving. Er is geen sprake van tegenstrijdigheid van functies. De voorliggende aanvraag is bijgevolg verenigbaar met de bestemming van het betrokken gebied.
- 2. Verenigbaarheid met het architectonisch karakter van het gebied.** Het gevraagde is een uitbreiding van een bestaand asielcentrum. De bebouwing is wat betreft bouwtypologie, grootte en architectuur verenigbaar met de omgeving.
- 3. Dringende en absolute noodzaak.** In eerste instantie moet er naar worden gestreefd om de bestaande plannen van aanleg/ruimtelijke uitvoeringsplannen tijdig en in ieder geval voor de aanvang der werken aan te passen. De in dit dossier bepaalde werken moeten echter dringend gebeuren. Er is immers op korte tijd en tijdelijk een nieuwe ruimte nodig om meer mensen te kunnen opvangen, waardoor de hoogdringendheid verantwoord kan worden. De wijziging van de bestaande plannen kan niet gebeuren binnen een korte tijdspanne, waardoor de toepassing van artikel 20 kan toegepast worden als uitzondering op de normale en voor deze dringende zaak te lange procedure.

Er is bijgevolg voldaan aan alle voorwaarden voor de toepassing van artikel 20. De aanvraag is verenigbaar met de bestemming van het betrokken gebied en met het architectonisch karakter van het gebied. Tevens is de dringende en absolute noodzaak bewezen.

...

BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

...

Voorliggende aanvraag betreft slechts een tijdelijke uitbreiding (maximum 5 jaar) in de vorm van een containergebouw, beperkt in oppervlakte (39 x 15m). Deze uitbreiding is noodzakelijk voor de opvang van vluchtelingen in de provincie Antwerpen.

...

De tijdelijke containerbouw wordt voorzien tussen 3 bestaande loodsen en integreert zich dus in de omgeving. Zowel qua functie, inplanting, volume en materiaalgebruik is de tijdelijke uitbreiding aanvaardbaar in de omgeving.

De aanvraag is vanuit stedenbouwkundig oogpunt aanvaardbaar.

...

Het ongunstig standpunt van de gemeente wordt niet gevolgd.

..."

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang en de hoedanigheid van de verzoekende partijen

1.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partijen de beslissing van de eerste verzoekende partij van 7 december 2011 aan hun verzoekschrift toevoegen waar zowel voor de eerste als voor de tweede verzoekende partij beslist wordt om in rechte te treden.

2.

De eerste verzoekende partij steunt haar belang op artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 6° VCRO en stelt dat zij een adviserende instantie is in de zin van dit artikel.

2.1

Artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 6° VCRO bepaalde, vóór het werd vervangen bij artikel 4 van het decreet van 18 november 2011 tot wijziging van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning en van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening inzake de beroepsmogelijkheden :

"§ 1. De beroepen bij de Raad kunnen door volgende belanghebbenden worden ingesteld:

(...)

6° de bij het dossier betrokken adviserende instanties aangewezen krachtens artikel 4.7.16, § 1, eerste lid, respectievelijk artikel 4.7.26, § 4, 2°, op voorwaarde dat zij tijdig advies hebben verstrekt of ten onrechte niet om advies werden verzocht."

Na de inwerkingtreding van de wijziging door het vermeld artikel 4 van het decreet van 18 november 2011 (29 december 2011) en op het ogenblik dat het verzoekschrift werd ingediend (13 januari 2012), luidde deze bepaling als volgt :

“§ 1. De beroepen bij de Raad kunnen door volgende belanghebbenden worden ingesteld:

(...)

6° de leidend ambtenaar of bij afwezigheid diens gemachtigde van het departement of agentschap, waartoe de adviserende instantie behoort, aangewezen krachtens artikel 4.7.16, § 1, eerste lid, respectievelijk artikel 4.7.26, § 4, 2°, op voorwaarde dat die instantie tijdig advies heeft verstrekt of ten onrechte niet om advies werd verzocht.”

Volgens artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 6°, van de VCRO, vóór het werd vervangen bij artikel 4 van het decreet van 18 november 2011, kon het college van burgemeester en schepenen als een bij het dossier betrokken adviserende instantie aangewezen krachtens artikel 4.7.26, § 4, 2°, van de VCRO, een beroep instellen bij de Raad. Sinds de inwerkingtreding van het voormelde artikel 4 van het decreet van 18 november 2011, dat artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 6°, van de VCRO verving, kan het college van burgemeester en schepenen dat niet langer.

2.2

Bij arrest van 5 februari 2013 nr. A/2013/0037 heeft de Raad de volgende prejudiciële vraag gesteld aan het Grondwettelijk Hof:

“Schendt artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 6° VCRO in de versie vóór de wijziging ervan bij het decreet van 6 juli 2012 houdende wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wat de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, voor zover het toelaat dat de adviserende instanties behorende tot een Vlaams departement of Vlaams agentschap via de betrokken leidend ambtenaar of bij diens afwezigheid diens gemachtigde, een vordering tot schorsing en/of vernietiging kunnen indienen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, terwijl die bepaling niet in een vorderingsrecht voorziet voor het College van burgemeester en schepenen dat overeenkomstig artikel 4.7.26, § 4, 2° VCRO wordt aangeduid als adviserend orgaan binnen de bijzondere procedure en in die hoedanigheid ook advies heeft verleend ?”

2.3

Het Grondwettelijk Hof heeft deze prejudiciële vraag beantwoord in het arrest nr. 32/2014 van 27 februari 2014 en overwoog onder meer:

B.10.1. Vóór het werd vervangen bij artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012, bepaalde artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 3°, van de VCRO :

« § 1. De beroepen bij de Raad kunnen door volgende belanghebbenden worden ingesteld :

[...]

3° elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de vergunnings-, validerings- of registratiebeslissing; »

De inhoud van die bepaling wordt overgenomen in artikel 4.8.11, eerste lid, 3°, van de VCRO, zoals vervangen bij het voormelde artikel 5 van het decreet van 6 juli 2012.

B.10.2. Op grond van de voormelde bepaling kan de gemeente beroep instellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen wanneer ze rechtstreeks of onrechtstreeks hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge een volgens de bijzondere procedure genomen

vergunningsbeslissing. Dat is met name het geval wanneer de bestreden vergunningsbeslissing het beleid van de gemeente doorkruist, wat kan blijken uit het feit dat het college van burgemeester en schepenen, als adviserende instantie in de bijzondere procedure, een ongunstig advies heeft verleend of voorwaarden heeft geformuleerd die niet in de vergunning werden opgenomen.

B.10.3. Artikel 57, § 3, 9°, van het Vlaamse Gemeentedecreet bepaalt :

« Het college van burgemeester en schepenen is bevoegd voor :

[...]

9° het vertegenwoordigen van de gemeente in gerechtelijke en buitengerechtelijke gevallen en beslissingen over het in rechte optreden namens de gemeente, met behoud van artikel 193 ».

Artikel 193 van het Vlaamse Gemeentedecreet, waarnaar die bepaling verwijst, bepaalt :

« § 1. Het college van burgemeester en schepenen vertegenwoordigt de gemeente in gerechtelijke en buitengerechtelijke gevallen en beslist om op te treden in rechte namens de gemeente.

De gemeenteraad kan beslissen om deze bevoegdheden in de plaats van het college uit te oefenen. Wanneer een lid van het college zich bevindt in een situatie als beschreven in artikel 27, § 1, 1°, oefent de gemeenteraad deze bevoegdheden uit.

§ 2. Het college of, in voorkomend geval, de gemeenteraad kan hetzij een lid van het college, hetzij een personeelslid, hetzij een advocaat aanwijzen om namens de gemeente te verschijnen in rechte ».

Uit de combinatie van de voormelde bepalingen vloeit voort dat, wanneer een gemeente een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen wenst in te stellen, het college van burgemeester en schepenen optreedt als vertegenwoordiger van de gemeente.

B.10.4. Aangezien het college van burgemeester en schepenen, als vertegenwoordiger van de gemeente, een beroep kan instellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, heeft het in B.3 vermelde verschil in behandeling geen onevenredige gevolgen ten opzichte van het nagestreefde doel.

Het feit dat de gemeente dient aan te tonen dat ze rechtstreeks of onrechtstreeks hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de beslissing met betrekking tot de bestreden vergunning, doet hieraan geen afbreuk, vermits die hinder of die nadelen onder meer kunnen voortvloeien uit het feit dat het college van burgemeester en schepenen, als adviserende instantie in de bijzondere procedure, een ongunstig advies heeft verleend of voorwaarden heeft geformuleerd die niet in de vergunning werden opgenomen.

B.11. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.”

2.4

Het beroep van de eerste verzoekende partij werd niet ingesteld “als vertegenwoordiger van de gemeente”, die als rechtspersoon rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden beslissing. Aangezien de eerste verzoekende partij niet “de gemeente” is, kan de eerste verzoekende partij niet op nuttige wijze verwijzen naar mogelijke hinder en nadelen van de gemeente om haar eigen belang aan te tonen.

Uit de bespreking hiervoor volgt dat de eerste verzoekende partij zich op het ogenblik van het instellen van de vordering tot vernietiging dan ook niet kon beroepen op artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 6° VCRO. Deze bepaling, zoals ze luidde op het ogenblik van het beroep, voorzag immers niet in een beroepsmogelijkheid voor het college van burgemeester en schepenen als adviserende instantie in de bijzondere procedure.

Uit het voorgaande volgt dat het beroep van de eerste verzoekende partij onontvankelijk is.

3.

Met betrekking tot het belang van de tweede verzoekende partij wordt verwezen naar artikel 4.8.16, §1, 3° VCRO. De tweede verzoekende partij toont voldoende aan dat zij optreedt als rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden beslissing. De tweede verzoekende partij wijst onder meer op het door haar gevoerde stedenbouwkundige beleid dat door de aanvraag in het gedrang zou worden gebracht en op de ermee gepaard gaande veiligheidsproblematiek.

De tweede verzoekende partij beschikt over het rechtens vereiste belang.

In zoverre hierna gesproken wordt over de verzoekende partij, wordt de **tweede verzoekende** partij bedoeld.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 1.2,7°, 1.2, 23°, 4.1.8, 4.3.1 en 4.7.1 VCRO, artikel 2, §1, eerste lid, 31° van de Vlaamse Wooncode van 15 juli 1991 en van de artikelen 1.2, 7°, 1.2, 23° en 4, 18° van het Grond- en Pandendecreet (hierna het DGPB)

De verzoekende partij voert aan dat de reguliere procedure diende te worden gevolgd en dat het een “groepswoningbouwproject” betreft waarin meer dan 10 woongelegenheden gecreëerd zouden worden. Volgens de verzoekende partij stelt de verwerende partij in haar beoordeling onterecht dat het tijdelijk karakter van de opvang van asielzoekers zou impliceren dat de woonunits geen “woningen” in de zin van het DGPB en de Vlaamse Wooncode zou uitmaken. Uit de definitie van de Vlaamse Wooncode blijkt, volgens de verzoekende partij, immers dat het enige criterium is of een onroerend goed al dan niet hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande. Dit is zonder meer het geval: de asielzoekers zullen er, voor de tijd dat ze er verblijven, worden gehuisvest.

Het gevolg hiervan is dat de reguliere procedure van toepassing was én dat de vergunning moest worden geweigerd aangezien er geen rekening werd gehouden met de sociale en/of bescheiden last die aan het project moet worden verbonden.

2.

De verwerende partij antwoordt dat het slechts een tijdelijke uitbreiding betreft en dat de aanvraag wel degelijk onder de bijzondere procedure valt zoals voorzien in artikel 4.7.1 VCRO.

De aanvraag valt volgens de verwerende partij ook niet onder de toepassing van het DGPB. Het gaat immers om tijdelijke opvangplaatsen en niet over een groepswoningbouwproject waarbij ten

minste 10 woongelegenheden worden ontwikkeld. Het Grond- en Pandendecreet is niet van toepassing op tijdelijke opvangplaatsen.

3.

De tussenkomende partij voegt hieraan nog toe dat de grond waarop de aanvraag betrekking heeft, gelegen is in militair domein. Een openbare nutsvoorziening in militair domein kan volgens de tussenkomende partij geenszins begrepen worden als een grond die in aanmerking komt om aan te bieden op de grond- en pandenmarkt.

Ook uit het DGPB zelf kan volgens de tussenkomende partij afgeleid worden dat een asielcentrum niet onderhevig is aan het decreet, waarbij ze verwijst naar de doelstellingen uit artikel 2.1.1 van het voormelde decreet. Ermee instemmen dat een asielcentrum onder het decreet valt, zou ook betekenen dat bijvoorbeeld gevangenissen, opvangcentra en rusthuizen onderhevig zijn aan een sociale last.

De tussenkomende partij wijst verder nog op artikel 4.1.4, §2, 3° DGPB dat de vrijstellingsmogelijkheden voor een gemeente beschrijft om niet geheel te moeten voldoen aan haar sociaal objectief en dat verwijst naar open en gesloten asielcentra. De tussenkomende partij leidt hieruit af dat een asielcentrum buiten de toepassing van het decreet valt.

Ondergeschikt stelt de tussenkomende partij dat een asielcentrum niet kan worden gedefinieerd als een woning, aangezien het niet dient voor effectieve huisvesting van een gezin of een alleenstaande en er in het voorliggende project zelfs geen eetkamer of keuken is voorzien. Daarenboven kan volgens de tussenkomende partij nog worden verwezen naar artikel 4.1.14/1 van het DGPB dat stelt dat bouwprojecten waarbij uitsluitend zorgvoorzieningen worden opgericht, vrijgesteld worden van sociale last, waarbij een asielcentrum kan worden aanzien als een zorgvoorziening in de zin van artikel 1.2.29° van het decreet.

4.

De verzoekende partij voegt in haar wederantwoordnota niets wezenlijks toe.

Beoordeling door de Raad

1.

In essentie houdt de verzoekende partij voor dat de verwerende partij ten onrechte stelt dat het Grond- en Pandendecreet (DGPB) niet van toepassing is omdat er geen permanente bewoning zou worden voorzien. Zij stelt dat het asielcentrum als een groepswoningbouwproject in de zin van artikel 1.2.7° en 4.1.8 van het DGPB moet beschouwd worden en dat de aanvraag op grond van artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 3° VCRO had moeten geweigerd worden omdat ze onverenigbaar zou zijn met de normen en percentages betreffende de verwezenlijking van een sociaal of bescheiden woonaanbod.

Deze stelling van de verzoekende partij kan niet gevolgd worden.

2.

Artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 3° VCRO luidt als volgt:

“Art. 4.3.1. §1. Een vergunning wordt geweigerd: ...

3° indien het aangevraagde onverenigbaar is met normen en percentages betreffende de verwezenlijking van een sociaal of bescheiden woonaanbod, vastgesteld bij of krachtens het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid;

...”

Artikel 4.1.8 van het DGPB luidt als volgt:

“De bepalingen van deze onderafdeling zijn van toepassing op:

...

2° groepswooningbouwprojecten waarbij ten minste tien woongelegenheden ontwikkeld worden;

...

In elk van de verkavelingsprojecten en bouwprojecten, vermeld in het eerste lid, wordt een sociaal woonaanbod verwezenlijkt dat gelijk is aan :

1° ten minste twintig en ten hoogste veertig procent van het aantal te verwezenlijken woningen en/of kavels, indien de gronden eigendom zijn van Vlaamse besturen of Vlaamse semipublieke rechtspersonen;

2° ten minste tien en ten hoogste twintig procent van het aantal te verwezenlijken woningen en/of kavels, indien de gronden eigendom zijn van overige natuurlijke of rechtspersonen.

Vanaf de bekendmaking van een gemeentelijk bericht waaruit blijkt dat het bindend sociaal objectief, vermeld in artikel 4.1.2, verwezenlijkt is, kan het gemeentelijk reglement Sociaal Wonen, vermeld in artikel 4.1.9, afzien van het opleggen van een percentage sociaal woonaanbod, of een percentage sociaal woonaanbod hanteren dat lager is dan de normering, vermeld in het tweede lid.

Voormelde bekendmaking geschiedt op de wijze, vermeld in artikel 186 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005.”

Met het arrest nr. 145/2013 van 7 november 2013 heeft het Grondwettelijk Hof echter *“Hoofdstuk 3 (“Sociale lasten”) van titel 1 (“Verwezenlijking van een sociaal woonaanbod”) van boek 4 (“Maatregelen betreffende betaalbaar wonen”) van het DGPB vernietigd. Het Hof is daarbij niet ingegaan op het verzoek van de Vlaamse Regering om de rechtsgevolgen die de vernietigde bepalingen in het verleden hebben gehad, te handhaven, zodat de vernietigde bepalingen geacht worden nooit te hebben bestaan.*

Het Grondwettelijk Hof heeft bij beschikking van 18 december 2013 de vernietiging uitgebreid tot een aantal andere bepalingen uit het DGPB en de VCRO die onlosmakelijk verbonden zijn met de reeds vernietigde bepalingen. Volgens de aanvullende motivering in de nieuwe overweging B.10.2 *“dient immers te worden vermeden dat de vernietigde sociale last alsnog, rechtstreeks of onrechtstreeks, op grond van andere bepalingen zou kunnen worden opgelegd”.*

Het Grondwettelijk Hof breidt de vernietiging uit tot onderafdeling 1 (*“Gewestelijke en gemeentelijke normen”*) van afdeling 2 (*“Per bouw- of verkavelingsproject”*) van hoofdstuk 2 (*“Normen”*) van titel 1 (*“Verwezenlijking van een sociaal woonaanbod”*) van boek 4 (*“Maatregelen betreffende betaalbaar wonen”*).

Het vermelde artikel 4.1.8 van het DGPB valt onder de hoofdstukken die het Grondwettelijk Hof retroactief heeft vernietigd.

Gelet op het feit dat artikel 4.8.1 van het DGPB door de vernietiging geacht wordt nooit te hebben bestaan, diende er sowieso geen sociale last te worden gekoppeld aan de gevraagde vergunning, noch moest de aanvraag worden behandeld volgens de reguliere procedure. Het middel is dan ook ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending van artikel 20 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (Inrichtingsbesluit), van artikel 4.4.7 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en van het redelijkheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij voert enerzijds aan dat artikel 20 impliciet werd opgeheven door de inwerkingtreding van artikel 4.4.7 VCRO, en afwijkingen van de gewestplannen slechts mogelijk zijn nadat een ruimtelijk uitvoeringsplan voorlopig werd vastgesteld, hetgeen een verstrenging inhoudt ten opzichte van artikel 20 Inrichtingsbesluit.

Anderzijds werpt zij op dat het vermeld artikel 20 minstens onwettig werd toegepast. Hierbij haalt zij aan dat de uitbreiding van het asielcentrum niet kan worden gezien als een bouwwerk voor openbare dienst of als een gemeenschapsvoorziening, en dat de toepassing van dit artikel het uitzonderingskarakter ervan miskent. De verzoekende partij verwijst naar rechtspraak van de Raad van State die stelt het bouwwerk voor iedereen toegankelijk moet zijn en rechtstreeks bestemd voor het publiek gebruik, wat niet het geval is voor de tijdelijke woonunits.

De aanvraag is volgens de verzoekende partij evenmin verenigbaar met de algemene bestemming en het architectonisch karakter van het gebied. Er wordt in de bestreden beslissing nergens weergegeven waarom het project de doelstellingen van het RUP “Van Den Nestlaan” niet miskent en waarom de verwerende partij afwijkt van haar eerdere standpunt, wat eveneens een schending van het vertrouwensbeginsel impliceert. Bovendien is er volgens de verzoekende partij geen sprake van hoogdringendheid. Zij verwijst hiervoor naar de stedenbouwkundige vergunning voor de omvorming van de militaire basis naar een opvangcentrum van asielzoekers die reeds van 13 juli 2001 dateert en naar het feit dat de bevoegde minister reeds in 2008 op de hoogte werd gebracht van de overcapaciteit van het bestaande asielcentrum. Men beoogt volgens de verzoekende partij dan ook enkel een bestaande stedenbouwkundige overtreding te regulariseren.

2.

De verwerende partij is van oordeel dat de aanvraag wel degelijk onder toepassing van artikel 20 van het Inrichtingsbesluit valt. De opvang van asielzoekers betreft volgens haar een gemeenschapsvoorziening, gezien deze opvang opgedragen wordt door de internationale rechtsorde en toevertrouwd wordt aan een publiek rechtspersoon, met name [REDACTED]. Daarnaast zou zij de toepassing van artikel 20 uitdrukkelijk en afdoende in de bestreden beslissing hebben gemotiveerd, gebruik makend van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid. Inzake de vereiste van het hoogdringend karakter is zij van mening dat de tijdelijkheid van de vergunning reeds wijst op de dringende noodzaak van de aanvraag. Zij stelt nog dat het asielprobleem met recente kortgeding uitspraken omtrent het gebrek aan opvang een gekend en acuut probleem vormt, en dat om die reden huidige aanvraag bij hoogdringendheid wordt ingediend.

Wat tenslotte de verhouding met artikel 4.4.7 VCRO betreft, stelt de verwerende partij dat er nog geen voorlopig vastgesteld ruimtelijk uitvoeringsplan is zodat dit artikel niet kan toegepast worden.

3.

De tussenkomen partij stelt dat, waar artikel 4.4.7 VCRO van toepassing is van zodra er een planologisch initiatief genomen is, artikel 20 van het Inrichtingsbesluit toepassing vindt bij gebrek aan een planologisch initiatief en waarbij men dan enkel kan terugvallen op het gewestplan.

Verder stelt zij dat artikel 20 van het Inrichtingsbesluit wettig werd toegepast. Het opvangcentrum is volgens haar een bouwwerk van openbare dienst of gemeenschapsvoorziening aangezien het te beschouwen is als een openbare nutsvoorziening ter bevordering van het algemeen belang. Zij verwijst verder nog naar rechtspraak van de Raad van State die stelt dat een nomadenkamp eveneens kan beschouwd worden als een gemeenschaps- en openbare nutsvoorziening.

Ze stelt verder dat de algemene bestemming en het architectonisch karakter van het gebied niet in het gedrang worden gebracht. De verwerende partij diende bovendien niet naar het RUP "Van Den Nestlaan" te verwijzen aangezien het betrokken perceel niet ressorteert onder het RUP. De hoogdringendheid van de aanvraag tenslotte werd afdoende beoordeeld en gemotiveerd in de bestreden beslissing. Daarnaast overweegt zij dat de noden om te voorzien in opvang voor asielzoekers fluctueren en geenszins kan voorspeld worden hoeveel opvang er waar moet voorzien worden. Indien er geen bijkomende noden waren, zou er volgens de tussenkomen partij geen initiatief dienaangaande moeten worden genomen.

4.

In de wederantwoordnota benadrukt de verzoekende partij nog het uitzonderingskarakter van artikel 20 van het Inrichtingsbesluit. Voor het overige herhaalt zij haar standpunten uit het inleidende verzoekschrift.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij stelt in dit middel in eerste instantie dat artikel 20 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (Inrichtingsbesluit) impliciet is opgeheven door artikel 4.4.7 VCRO en derhalve niet meer van toepassing is.

1.1

Artikel 20 van het Inrichtingsbesluit bepaalt dat *"bouwwerken voor openbare diensten en gemeenschapsvoorzieningen ook buiten de daarvoor speciaal bestemde gebieden kunnen worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de algemene bestemming en met het architectonisch karakter van het betrokken gebied."*

Artikel 4.4.7 VCRO, zoals het gold ten tijde van de bestreden beslissing, bepaalt het volgende:

"In een vergunning voor handelingen van algemeen belang mag worden afgeweken van stedenbouwkundige voorschriften, zodra de Vlaamse Regering, de gedelegeerde stedenbouwkundige ambtenaar of de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar kennis heeft van de resultaten van het openbaar onderzoek met betrekking tot een ontwerp van nieuw ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg waarmee de handelingen van algemeen belang verenigbaar zijn, voor zover:

1° het nieuwe plan de bestaande stedenbouwkundige voorschriften vervangt of van rechtswege opheft;

2° de Vlaamse Regering, het departement [...] of de deputatie geen strijdigheid vaststelt van het ontwerpplan met hogere plannen of andere normen."

1.2

Artikel 20 van het Inrichtingsbesluit is een gewestplanvoorschrift en kan als dusdanig niet impliciet worden opgeheven, zoals de verzoekende partijen beweren. Het buiten toepassing laten van dit artikel dient dan ook bij decreet te worden geregeld.

Met het decreet van 11 mei 2012 houdende de wijziging van diverse bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en wijziging van de regelgeving wat de opheffing van het Agentschap Ruimtelijke Ordening betreft, heeft de decreetgever artikel 4.4.7/1 VCRO toegevoegd. In dit artikel wordt gesteld dat artikel 20 van het Inrichtingsbesluit niet kan worden toegepast bij de beoordeling van aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning. Het Besluit van de Vlaamse Regering van 20 juli 2012 heft om redenen van rechtszekerheid de bepalingen van artikel 20 van het Inrichtingsbesluit uitdrukkelijk op, met 1 september 2012 als datum van inwerkingtreding voor het nieuwe artikel 4.4.7/1 VCRO en het besluit zelf.

De bestreden beslissing dateert van vóór 1 september 2012. Op dat moment was het artikel 20 van het Inrichtingsbesluit nog niet buiten toepassing verklaard. Bovendien was er nog geen ontwerp voorhanden van een nieuw ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg in de zin van artikel 4.4.7 VCRO, zodat de verwerende partij in alle redelijkheid het artikel 20 van het Inrichtingsbesluit nog kon toepassen.

2.

Artikel 20 van het Inrichtingsbesluit is een uitzonderingsbepaling op de bestemmingsvoorschriften en voorziet in de mogelijkheid om bouwwerken voor openbare diensten en gemeenschapsvoorzieningen ook buiten de daarvoor speciaal bestemde gebieden toe te staan, op voorwaarde dat ze verenigbaar zijn met de algemene bestemming en met het architectonisch karakter van het betrokken gebied. Aangezien deze bepaling de mogelijkheid biedt om een vergunning te verlenen in strijd met de bindende en verordenende gewestplanvoorschriften, dient zij beperkend te worden uitgelegd.

2.1

De verzoekende partij betwist in eerste instantie dat het zou gaan om een bouwwerk voor openbare dienst en gemeenschapsvoorziening.

Wat onder 'een bouwwerk voor openbare dienst en gemeenschapsvoorziening' dient te worden begrepen, wordt niet uitdrukkelijk in het Inrichtingsbesluit gedefinieerd. Dit moet dus in zijn spraakgebruikelijke betekenis worden begrepen, met name een bouwwerk voor een voorziening die gericht is op de bevordering van het algemeen belang en die ten dienste van de gemeenschap wordt gesteld of die een specifieke gemeenschaps- of openbare nutsfunctie vervult.

De verwerende partij oordeelt dat de betrokken woonunits bij een bestaand asielcentrum kunnen worden beschouwd als een gemeenschapsvoorziening en motiveert dit als volgt:

“ ...

*Overeenkomstig de rechtspraak van de Raad van State zijn gemeenschapsvoorzieningen gericht op de bevordering van het algemeen belang, in zover geen winstbejag wordt nagestreefd en de voorzieningen werkelijk ten dienste staan van de gemeenschap, waarbij het irrelevant is of de bedoelde gemeenschapsvoorzieningen worden opgericht en uitgebreid door de overheid of door een privé-instelling of -persoon. **De voorliggende aanvraag, tijdelijke woonunits bij een bestaand asielcentrum, is uiteraard gericht***

op de bevordering van het algemeen belang, zodat het kan worden beschouwd als een gemeenschapsvoorziening.

...

De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat deze beoordeling kennelijk onredelijk zou zijn. Een asielcentrum, dat zorgt voor de opvang voor asielzoekers, staat immers wel degelijk ten dienste van de gemeenschap en bevordert het algemeen belang. Hieraan wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat dit asielcentrum niet vrij voor iedereen toegankelijk zou zijn.

2.2

De verzoekende partij meent verder dat de aanvraag onverenigbaar is met de “algemene bestemming” en het “architectonisch karakter” van het gebied en dus de voorwaarden uit artikel 20 van het inrichtingsbesluit schendt.

2.2.1

Bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de algemene bestemming en het architectonisch karakter van het gebied beschikt de verwerende partij over een discretionaire bevoegdheid. De motiveringsplicht die op de verwerende partij rust, vereist wel dat de verwerende partij in haar beslissing op concrete wijze de aard en het voorkomen van het betrokken gebied omschrijft en aangeeft waarom het bouwwerk, gelet op zijn functie en omvang, verenigbaar is met de algemene bestemming en het daarmee gepaard gaande karakter van het gebied.

De Raad kan in de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidstoezicht zijn beoordeling van de verenigbaarheid met de algemene bestemming en met het architectonisch karakter niet in de plaats kan stellen van die van de verwerende partij. De Raad is enkel bevoegd om na te gaan of de verwerende partij de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot haar beslissing is kunnen komen.

2.2.2

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing dat de omgeving zich kenmerkt als een open agrarisch gebied, waarbinnen het militair domein bebouwing heeft onder de vorm van loodsen.

Met betrekking tot de verenigbaarheid met de bestemming van het betrokken gebied motiveert zij dat *“de aanvraag een beperkte en tijdelijke uitbreiding van het asielcentrum betreft”* en *“de voorziene constructie bijgevolg wat betreft de bestemming te vereenzelvigen is met de omgeving”*. Verder stelt zij ook dat zowel een militair domein als een asielcentrum door de overheid worden opgericht en er een verwantschap in sfeer tussen beide activiteiten van openbaar nut bestaat.

Met betrekking tot de verenigbaarheid met het architectonisch karakter van het gebied haalt de verwerende partij aan dat *“het gevraagde de uitbreiding is van een bestaand asielcentrum”* en dat *“de bebouwing wat betreft bouwtypologie, grootte en architectuur verenigbaar is met de omgeving”*. Verder stelt de verwerende partij ook nog dat *“de tijdelijke containerbouw wordt voorzien tussen 3 bestaande loodsen en zich dus in de omgeving integreert.”* Bij de concrete omschrijving van de aanvraag stelt zij dat de tijdelijke uitbreiding wordt voorzien *“tussen de loodsen A en B en loods C. De uitbreiding heeft een oppervlakte van 39m x 15 m, en krijgt een hoogte van 3,05m. In deze uitbreiding worden 18 kamers voorzien met elk 4 bedden, sanitaire voorzieningen en bureau’s”*.

2.2.3

De verzoekende partij toont niet in concreto aan dat deze beoordeling kennelijk onredelijk zou zijn of gebaseerd zou zijn op onjuiste feitelijke gegevens. De verzoekende partij verwijst weliswaar naar de aantasting van het woongebied en de verstoring van de mooie uitzichten vanuit het agrarisch gebied, maar verliest hierbij uit het oog dat de gevraagde uitbreiding niet gelegen is in het woongebied of het agrarisch gebied, maar in het militair domein en dat, in het licht van artikel 20 van het Inrichtingsbesluit, de verenigbaarheid moet worden onderzocht met dit militair gebied. Bovendien betreft het slechts een tijdelijke uitbreiding en blijkt uit de plannen dat de tijdelijke uitbreiding wordt ingeplant tussen de reeds bestaande loodsen.

De Raad stelt bovendien vast (bijgevoegde foto's (stuk 17 van het administratieve dossier)) dat het open zicht vanaf de [REDACTED] naar het achterliggende gebied toe op heden al deels wordt beperkt door een bestaande stalling.

De verzoekende partij haalt tevens het advies van 5 oktober 2011 van het college van burgemeester en schepenen aan waarin wordt gesteld dat de uitbreiding manifest in strijd is met de doelstellingen van het RUP "Van Den Nestlaan" en het advies van de verwerende partij dat werd gegeven in de opmaakprocedure van dit RUP, hetgeen tevens een schending van het vertrouwensbeginsel zou impliceren.

De Raad stelt echter vast dat het betrokken perceel niet gelegen is binnen de perimeter van het RUP. Het college van burgemeester en schepenen heeft dit trouwens ook uitdrukkelijk erkend in het betrokken advies van 5 oktober 2011. Bijgevolg kan dit RUP dan ook geen toetsingskader vormen voor de aanvraag en kan de eventuele strijdigheid ervan met de doelstellingen van het RUP niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing leiden.

Met betrekking tot de schending van het vertrouwensbeginsel moet tenslotte nog vastgesteld worden dat de verzoekende partij niet met concrete gegevens aantoont dat door de bestreden beslissing de in het advies van de verwerende partij aangehaalde open ruimtestroken zouden worden aangetast, noch toont zij aan in hoeverre haar rechtmatige verwachtingen zouden worden beschaamd.

2.3

De verzoekende partij wijst er tenslotte nog op dat er geen sprake is van hoogdringendheid, wat nochtans vereist zou zijn om een afwijking in de zin van artikel 20 van het Inrichtingsbesluit toe te staan, en verwijst naar de richtlijnen van de omzendbrief van 8 juli 1997 met betrekking tot de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen.

In artikel 20 van het Inrichtingsbesluit wordt de voorwaarde van de hoogdringendheid niet gesteld. Artikel 20 van het Inrichtingsbesluit is een afwijkingsbepaling en de daarin gestelde voorwaarden moeten in beperkende zin worden geïnterpreteerd. Uit de bespreking van de vorige onderdelen blijkt dat aan deze voorwaarden werd voldaan. Er kunnen evenwel geen bijkomende voorwaarden door een omzendbrief worden toegevoegd.

De ministeriële omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen is gericht aan de administratieve overheden en bevat slechts richtsnoeren nopens de interpretatie en toepassing van de gewestplanbestemmingen. Indien zin heeft deze omzendbrief geen verordenende kracht en kan een eventuele niet-naleving ervan niet tot de onwettigheid van de bestreden beslissing leiden.

Het middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 2.1.2, §7 en artikel 4.3.1 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1994 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en van het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partij argumenteert in eerste instantie dat de verwerende partij de aanvraag toetst aan de achterhaalde overwegingen van het Gemeentelijk Ruimtelijk Structuurplan van Ranst, terwijl zij nochtans had onderstreept dat de schaal van het bestaande asielcentrum het maximaal haalbare was. Door in de weerlegging van de argumentatie van de verzoekende partij te verwijzen naar het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan heeft de verwerende partij rechtstreeks getoetst aan het structuurplan, wat op grond van artikel 2.1.7, §7 VCRO verboden is.

De verzoekende partij argumenteert verder dat de bestreden beslissing een kennelijk onredelijke beoordeling van de goede ruimtelijke ordening bevat. Het project zou volgens haar onverenigbaar zijn met de verordenende voorschriften van het "RUP Van Den Nestlaan" en de beleidsmatige gewenste ontwikkeling van behoud van de open agrarische ruimte. Zij verwijst ook naar het advies van het college van burgemeester en schepenen van 5 oktober 2011 en naar het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar gegeven in de opmaakprocedure van het RUP, dat de aandacht vestigt op de openruimteverbinding binnen het militaire domein.

Bovendien stelt de verwerende partij volgens haar ten onrechte dat de bezwaren omtrent de grote overlast van het asielcentrum voor de gemeente en haar burgers, met name nachtlawaai, diefstal en onveiligheidsgevoel, geen elementen van stedenbouwkundige aard zouden zijn. Zij verwijst hierbij naar artikel 4.3.1, §2 VCRO waar het aspect 'veiligheid' een van de aandachtspunten zou uitmaken waar de vergunningverlenende overheid mee dient rekening te houden bij haar beoordeling. Daarnaast zouden nog andere hinderaspecten, zoals zwerfvuil en de schaal van het asielcentrum, vormen van overlast zijn en relevant zijn bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. Ook artikel 1.1.4 VCRO bepaalt dat rekening moet gehouden worden met de gevolgen voor het leefmilieu en met de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen.

2.

De verwerende partij antwoordt dat de aanvraag niet gelegen is binnen de grenzen van een goedgekeurd ruimtelijk uitvoeringsplan, zodat de verwijzing naar de voorschriften van het RUP "Van Den Nestlaan" niet ter zake doet.

Zij wijst verder op de marginale toetsingsbevoegdheid van de Raad en stelt dat uit de bestreden beslissing blijkt dat er een uitgebreide toetsing is gebeurd in het licht van de goede ruimtelijke ordening, waarbij rekening werd gehouden met hinder, leefmilieu en mobiliteit. Deze motivering is volgens de verwerende partij afdoende en niet manifest onredelijk.

3.

Ook de tussenkomende partij wijst op de marginale toetsingsbevoegdheid van de Raad. Verder wijst zij er op dat het college van burgemeester en schepenen in zijn advies had gesteld dat de aanvraag ingaat tegen het ruimtelijke beleid van de gemeente. Ingevolge artikel 2.1.1 VCRO blijkt dat het ruimtelijke structuurplan het beleidsinstrument bij uitstek is. Het structuurplan, dat het beleid van de gemeente bevat, staat de afgeleverde vergunning dus geenszins in de weg. In de

bestreden beslissing werd op dit negatief advies een antwoord gegeven, waarbij het doorkruisen van het ruimtelijk beleid werd weerlegd. De verwijzing naar het ruimtelijk structuurplan daarbij is geenszins een doorslaggevend element bij de beoordeling. Het perceel ligt volgens de tussenkommende partij bovendien niet binnen de grenzen van het RUP.

De tussenkommende partij merkt verder nog op dat de verzoekende partij geen belang zou hebben bij het inroepen van nachtlawaai en diefstallen, gezien dit haar geen individueel nadeel zou berokkenen. Daarnaast is zij van oordeel dat nachtlawaai onder burenhinder valt en dus opgevangen wordt door artikel 544 van het Burgerlijk Wetboek. Tot slot meent zij dat het hinderaspect en de veiligheid wel degelijk werden beoordeeld in de bestreden beslissing, gelet op de beschrijving van de ligging van constructie te midden van bestaande loodsen. Volgens de tussenkommende partij is deze motivering afdoende en niet manifest onredelijk.

4.

In hun wederantwoordnota voegt de verzoekende partij niets wezenlijks toe aan haar standpunten uit het inleidende verzoekschrift.

Beoordeling door de Raad

1.

In een eerste onderdeel stelt verzoekende partij in essentie dat de verwerende partij bij haar beoordeling het artikel 2.1.2, §7 VCRO zou hebben geschonden door te verwijzen naar het gemeentelijke ruimtelijke structuurplan.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat het college van burgemeester en schepenen in het ongunstige advies van 5 oktober 2011 aanhaalde dat de uitbreiding in strijd is met het ruimtelijke beleid van de gemeente. De verwerende partij heeft in haar antwoord op het ongunstige advies verwezen naar het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de gemeente Ranst, waaruit zij afleidt dat de tijdelijke uitbreiding van het asielcentrum niet in strijd is met de ruimtelijke visie van de gemeente Ranst.

Volgens artikel 2.1.1 VCRO is een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan een beleidsdocument dat het kader aangeeft voor de gewenste ruimtelijke structuur.

Hoewel de ruimtelijke structuurplannen op zich geen beoordelingsgrond vormen voor vergunningsaanvragen, kan de verwerende partij bij de beoordeling van de aanvraag, en in casu meer specifiek bij de motivering ten aanzien van adviezen, wel verwijzen naar de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, zoals onder meer uiteengezet in een ruimtelijk structuurplan. Het is dan ook niet kennelijk onredelijk dat de verwerende partij in haar motivering verwijst naar de beleidslijnen uit het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan ter weerlegging van de argumentatie in het ongunstige advies met betrekking tot het beleid van de gemeente.

Uit de bestreden beslissing blijkt bovendien dat de verenigbaarheid met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan bovendien geen determinerende beslissingsgrond is geweest voor het toekennen van de stedenbouwkundige vergunning. Van een schending van artikel 2.1.2, §7 VCRO is dus geen sprake.

2.

Naast het gegeven van de planologische verenigbaarheid van de aanvraag, dient de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening onderzocht te worden overeenkomstig artikel 4.3.1, §2 VCRO.

Bij de beoordeling van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening beschikt het vergunningverlenend bestuursorgaan over een discretionaire bevoegdheid, waarbij het de beginselen van artikel 4.3.1, §2 VCRO in acht moet nemen. Deze beoordeling dient te gebeuren aan de hand van de **relevante** aandachtspunten en criteria zoals vermeld in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO, daarbij rekening houdend met de in de omgeving bestaande toestand.

De 'in de omgeving bestaande toestand' is de voor het dossier 'relevante' in de omgeving bestaande toestand, rekening houdende met de specifieke gegevens van het dossier en met de reeds vermelde aandachtspunten en criteria uit artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO.

Deze mogelijke relevante aandachtspunten en criteria zijn de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en de hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO.

2.1

De verzoekende partij stelt in eerste instantie dat de voorschriften van een RUP van rechtswege geacht worden voorschriften van goede ruimtelijke ordening uit te maken. De verwerende partij zou hier echter niet hebben gemotiveerd waarom met de doelstellingen van dit RUP geen rekening werd gehouden en er tevens wordt afgeweken van het eerdere standpunt dat in de opmaak van het RUP werd uitgebracht.

Zoals reeds bij de beoordeling van het tweede middel (punt 2.2.3) werd uiteengezet, is het betrokken perceel niet gelegen binnen het toepassingsgebied van het RUP "Van den Nestlaan". De voorschriften van het RUP kunnen dan ook geen toetsingkader vormen voor de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening. Het middel mist, wat dit aspect betreft, dan ook juridische grondslag.

Onder het tweede middel (punt 2.2.3) werd tevens vastgesteld dat er geen schending van het vertrouwensbeginsel voorligt. De verzoekende partij toont immers niet met concrete gegevens aan dat door de bestreden beslissing de in het advies van de verwerende partij aangehaalde open ruimtestroken zouden worden aangetast, noch in hoeverre haar rechtmatige verwachtingen ten aanzien van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening hierdoor worden beschaamd.

2.2

De verzoekende partij werpt verder op dat de verwerende partij de aanvraag onvoldoende zou hebben getoetst aan de hinderaspecten en het veiligheidsaspect. Deze aspecten zijn volgens haar wel degelijk ruimtelijk relevante criteria.

Anders dan wat de tussenkomende partij beweert, heeft de verzoekende partij wel degelijk belang bij dit middel. Zij kan immers wel degelijk een voordeel halen uit een eventuele vernietiging van de bestreden beslissing op grond van dit middel. Bij een eventuele herbeoordeling kan de verwerende partij immers wel rekening houden met de hinderaspecten en overlast, opgeworpen in het ongunstige advies van 5 oktober 2011 van het college van burgemeester en schepenen. Het betreft hier bovendien geen actio popularis aangezien aspecten van overlast ook voor de verzoekende partij op zich nadelige gevolgen genereren, in het kader van haar gemeentelijk beleid en taak inzake veiligheid en welzijn voor de burgers.

In de bestreden beslissing wordt aangaande de hinderaspecten het volgende overwogen:

“ ...

Hinderaspecten in de vorm van nachtlawaai, diefstallen, onveiligheidsgevoel en dergelijke zijn geen argumenten van stedenbouwkundige aard. Dit standpunt van de gemeente wordt niet weerhouden.

....”

Met de verzoekende partij stelt de Raad vast dat de vergunningverlenende overheid op grond van artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO wel degelijk rekening moet houden met hinderaspecten bij het beoordelen van de aanvraag. Daarnaast vermeldt dit artikel expliciet het aspect van de veiligheid als element van goede ruimtelijke ordening. De tussenkomende partij kan dus niet worden gevolgd in zoverre zij stelt dat dit geen stedenbouwkundige hinder is, maar aspecten van burgerlijk recht.

Gelet op het feit dat zowel in de bezwaarschriften als in het ongunstige advies van het college van burgemeester en schepenen van 5 oktober 2011 uitdrukkelijk wordt gewezen op hinderaspecten, zoals nachtlawaai, en veiligheid, diende de verwerende partij haar beoordeling op dit punt juist des te concreter en zorgvuldiger te motiveren.

Door zonder meer te stellen dat de ingeroepen hinderaspecten van geluidsoverlast in de vorm van nachtlawaai en onveiligheidsgevoel geen argumenten van stedenbouwkundige aard zijn en de aanvraag niet aan deze punten te toetsen, heeft de verwerende partij de aanvraag op onzorgvuldige wijze getoetst aan de goede ruimtelijke ordening en op dit punt gebrekkig gemotiveerd.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de [REDACTED] is ontvankelijk.
2. Het beroep van de eerste verzoekende partij is onontvankelijk.
3. Het beroep van de tweede verzoekende partij is ontvankelijk en in de aangegeven mate gegrond.
4. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 30 november 2011, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het plaatsen van tijdelijke woonunits (5 jaar) in functie van het asielcentrum van [REDACTED] te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED]
5. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over de aanvraag van de tussenkomende partij binnen een termijn van 3 maanden.
6. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 350 euro, ten laste van de verwerende partij.
7. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 10 maart 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,

met bijstand van

Ingrid VAN AKEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Ingrid VAN AKEN

Hilde LIEVENS