

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN
VOORZITTER VAN DE EERSTE KAMER

ARREST

nr. S/2011/0165 van 19 december 2011
in de zaak 2010/0323/SA/1/0304

In zake:

1. het college van burgemeester en schepenen van de **stad ANTWERPEN**

2. de **stad ANTWERPEN**, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Els EMPEREUR
kantoor houdende te 2600 Antwerpen, Uitbreidingstraat 2
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

verzoekende partijen

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

verwerende partij

*Tussenkomen
partijen :*

1. de nv [REDACTED], met zetel te [REDACTED]
2. [REDACTED], in zijn hoedanigheid van zaakvoerder van de [REDACTED], gedelegeerd bestuurder van de NV [REDACTED], wonende te [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Kristof UYTTERHOEVEN
kantoor houdende te 2600 Antwerpen, Potvlietlaan 4
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 25 maart 2010, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 4 februari 2010.

Met dit besluit heeft de deputatie het administratief beroep van de tussenkomen partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen van 6 november 2009 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomende partijen een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het slopen van magazijnen, het bouwen van appartementen, duplexwoningen en een ondergrondse parking.

Het betreft een perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een nota betreffende de vordering tot schorsing ingediend en een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De repliek in feite en in rechte van de tussenkomende partijen betreffende de vordering tot schorsing is vervat in hun verzoekschrift tot tussenkomst.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 28 juni 2010, waarop de vordering tot schorsing werd behandeld.

Kamervoorzitter Eddy STORMS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Ive VAN GIEL, die loco advocaat Els Empereur verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Flora WAUTERS, die loco advocaat Kristof UYTTERHOEVEN verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

De verwerende partij, alhoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen, is niet ter zitting verschenen en heeft de Raad daarover vooraf geïnformeerd. Gelet op artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter niet.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen van titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en van de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009.

III. TUSSENKOMST

De nv [REDACTED] en [REDACTED], in zijn hoedanigheid van zaakvoerder van de [REDACTED], gedelegeerd bestuurder van de [REDACTED], vragen met een op 27 mei 2010 ter post aangetekend verzoekschrift om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de eerste kamer heeft met een beschikking van 7 juni 2010 vastgesteld dat er grond is om het verzoek in te willigen en dat de verzoekers tot tussenkomst beschouwd kunnen worden als belanghebbenden, zoals bedoeld in artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO, voor wat betreft de behandeling van de vordering tot schorsing.

IV. FEITEN

Op 12 augustus 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de tussenkomende partijen bij de eerste verzoekende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het slopen van magazijnen, het bouwen van appartementen, duplexwoningen en ondergrondse parking”*.

Het perceel is, zo blijkt uit de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan 'Antwerpen', gelegen in woongebied.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 23 augustus tot en met 22 september 2009, worden 28 bezwaarschriften ingediend.

Het Agentschap Wegen en Verkeer brengt op 17 augustus 2009 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De lokale politie brengt op 17 augustus 2009 een ongunstig advies uit.

Op 20 oktober 2009 brengt de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar van de stad Antwerpen een ongunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen weigert op 6 november 2009 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partijen en overweegt:

“...

Draagkracht

Vermits de overheid niet verplicht is om elk deel van haar grondgebied vast te leggen in bijzonder plannen van aanleg, komt het in eerste instantie aan de bouwheer toe voorstellen te doen welke bestemming zijn perceel krijgt in functie van de marktwaarde die het perceel heeft, en is het aan de overheid om te bepalen of de te verwachten bebouwing verenigbaar is met de onmiddellijke omgeving.

De stedenbouwkundige aanvraag is qua bestemming verenigbaar met het stedelijk weefsel van het desbetreffende bouwblok.

De draagkracht van de ruimte wordt omschreven als het vermogen van de ruimte om, nu en in de toekomst, menselijke activiteiten op te nemen zonder dat de grenzen van het ruimtelijk functioneren worden overschreden. Een duurzaam gebruik van de ruimte houdt in dat rekening wordt gehouden met een grens, een maximaal toelaatbare belasting, waarboven de ruimtelijke draagkracht van het gebied wordt overschreden. Gelet op de grootte en de ligging van het binnengebied wordt vanuit stedenbouwkundig oogpunt geoordeeld dat het oprichten van woningen in tweede bouwlijn ruimtelijk aanvaardbaar is.

De leefbaarheid echter van het voorstedelijk bouwblok steunt op een evenwicht tussen de drukke, dense buitenzijde versus een open en rustige binnenzijde. Om die reden dient de tussenafstand tussen bouwvolumes (voorkant- achterkant) aanzienlijk groter te zijn aan de binnenzijde dan aan de buitenzijde van het bouwblok.

Door de realisatie van het project wordt het aantal wooneenheden binnen het bouwblok opgetrokken van 61 naar 93, zodat de oorspronkelijke dichtheid van 33,8 woningen/ha wordt opgetrokken naar 51,6 woningen/ha. Dit is een verhoging met een factor van ongeveer 1,5.

De verhouding tussen vloer- en grondoppervlakte is hier ook niet vergelijkbaar met die van de reeds gerealiseerde bebouwing op andere percelen. Rondom het bouwblok zijn hoofdzakelijk eengezinswoningen te vinden. Van de 61 panden rondom, zijn er volgens de beschikbare gegevens een zestal panden (vooral de hoekpanden) in gebruik als

meergezinswoning. Deze aanvraag behelst alleen al in het binnengebied 15 duplexwoningen met nog 7 dakappartementen erboven op.

Wonen in een binnengebied betekent echter ruimtelijk en fundamenteel andere conditie dan wonen aan de straat. Om die reden is het noodzakelijk dat de woontypologie zich aanpast en inspeelt op de bijzondere conditie van het wonen in een binnengebied. In dit project is op geen enkele manier adequaat ingespeeld op het feit dat het in een binnengebied gelegen is. De woningen konden eender waar staan en getuigen aldus van geen enkele aandacht voor inpassing in de context of harmonie met de omgeving.

Bij het ontwikkelen van een gebouw in binnengebied, is het belangrijk na te gaan of het voor dit binnengebied, nu en in de toekomst, mogelijk is menselijke activiteiten en functies op te nemen zonder dat dit tot conflicten leidt met de omgeving. Omwille van het grote aantal woongelegenheden en de typologie wordt hier geoordeeld dat de draagkracht van het perceel ontoelaatbaar overschreden wordt.

Identiteit

De stad hanteert de algemene norm dat volumes in binnengebieden niet hoger mogen zijn dan in de rand en de afstand ten opzichte van de perceelsgrenzen minstens gelijk of groter moeten zijn dan de diepte van de aangrenzende tuinen.

Op sommige plaatsen is deze afstand kleiner en is de bebouwing hoger dan in de rand.

Hier wordt dus duidelijk afgeweken van de algemene norm.

De algemene stedenbouwkundige normen zijn in hun toepassing aanvaard als niet bindende, door de vergunningverlenende overheid bij de beoordeling van bouwvoorvragen stelselmatig toegepaste normen waarvan, op straffe van in willekeur te vervallen, slechts kan afgeweken worden wanneer zij gegronde motieven aanvoert die zij afleidt uit de gewijzigde omstandigheden, uit gewijzigde eisen van behoorlijke ruimtelijke ordening of van de goede aanleg van de plaats, of uit de gewijzigde inzichten of doelstellingen van het ruimtelijk beleid (Raad van State, nr. 107.943, 18 juni 2002, nummer 88.583, 30 juni 2000). Vermits het bouwblok op een kleine uitzondering na volledig bebouwd is, zijn er hier geen gegronde motieven om van de algemeen geldende normen af te wijken. Het bouwvolume in het binnengebied dat in het project voorgesteld wordt, plaatst tegenover de achtergevels van de bestaande woningen regelrecht nieuwe woninggevels, bovendien gestapeld. (appartementen boven grondgebonden woningen). De bestaande situatie van inkijk en privacy wordt daardoor op een volstrekt ongeïnspireerde wijze vernietigd. Van de 61 panden langs de schil van het bouwblok, hebben daarenboven 38 panden slechts één bovenverdieping. Het aantal lagen dat men hier wil realiseren is daardoor beduidend hoger dan het gemiddelde van de woningen rondom.

Het voorgestelde project komt dan ook inzake bouwlagen in het binnengebied (3 bouwlagen) niet overeen met de algemene configuratie van de aanwezige bebouwing op de belendende percelen en vertoont door zijn verschijningsvorm een breuk met het bestaande stedenbouwkundig weefsel. Hierdoor wordt de herkenbaarheid en de interne samenhang van de wijk problematisch. Een meer bescheidener bebouwing, gekoppeld aan een beter stedenbouwkundig concept, dient dan ook nagestreefd te worden. De nieuw op te richten gebouwen dienen het schaalniveau van de bestaande ruimtelijke structuur te erkennen en zich eraan aan te passen.

Voor het gebouw aan de zijde ■■■ kan geoordeeld worden dat dit qua hoogte wel overeenstemt met de configuratie van de omliggende gebouwen. Het ronde dak echter is een dakoplossing die in de omgeving nergens voorkomt. Qua dakvorm dient het gebouw zich dus bescheidener op te stellen en dient men naar een oplossing te zoeken die harmonieert met de omgeving. Bovendien voldoen de slaapkamers onder het dak niet aan artikel 56 van de gemeentelijke bouwverordening qua hoogte; de minimumhoogte van 2,5 meter wordt over 2/3 van de oppervlakte van het lokaal niet behaald. Verder wordt er geoordeeld dat het dakvlakvenster van 1 meter x 0,8 meter voor de beide middelste slaapkamers onvoldoende is om de slaapruimte te verlichten; artikel 57.2. van de gemeentelijke bouwcode zegt dat slaapkamers rechtstreeks daglicht zullen moeten kunnen ontvangen langs glasvlakken waarvan de totale oppervlakte voldoende in verhouding staat tot de afmetingen van het lokaal. 1/8 van de lokaaloppervlakte wordt algemeen als een minimum glasoppervlakte aangenomen.

Qua materiaalgebruik blijft het dossier vaag over de kleuren van het gekozen materiaal.

Uitgaande van het kleurgebruik in het vorige ingediende dossier, strookt het gebouw aan de zijde ■■■ met het algemeen aanvaardbare in de omgeving. Het materiaalgebruik van het gebouw in het binnengebied: bakstenen, pleisterwerk, sidings met houtstructuur en dakpannen, strookt echter niet met het algemeen aanvaardbare in de omgeving. De architectuur in de wijk bestaat vooral uit cottages met een plat dak. Het materiaalgebruik kenmerkt zich door bakstenen (rood) en cementbezetting, veelal gemarkeerd door erkers. De hier voorgestelde landelijke architectuur en met tentdaken, past niet binnen dit stedelijk karakter.

Uit lezing van de plannen blijkt dat de strook voorbehouden voor de aanplanting van bomen weinig realistisch is vermits een deel van de bomen ingeplant zijn op het dak van de ondergrondse parking; waarvan de gronddekking slechts 0,40 meter bedraagt. Het beoogde zichtscherm met hoogstammige bomen is dan ook misleidend en dient enkel om het binnengebied op plan een groene schijn te geven.

Om effectief bomen te kunnen laten overleven wordt er een gronddekking van minimum 1,5 meter gevraagd. Het aangegeven groenscherm dient dus tijdens het eerstvolgende plantseizoen aangeplant te worden en zal op vakkundige wijze onderhouden worden teneinde zijn afschermende functie optimaal te behouden. Het aanbrengen van een betekenisvolle groenstructuur ter hoogte van de tuinen die rondom gelegen zijn, verdient evenwel aanbeveling. Met het oog op de integratie van de gebouwen en de activiteiten in de omgeving dient een duidelijke conceptvisie te bestaan. Ook de afwerking van de blinde scheidsmuur vraagt nader onderzoek. De ontwerper doet er op het plan geen verdere uitspraken over.

Samenhang

De korrelgrootte van het project (de totale perceelsoppervlakte in relatie met de perceelsverdeling binnen het bouwblok) wijkt af van de traditionele perceelsgebonden aanwezige kleinschaliger bebouwing langs de straat. De dimensionering ervan houdt een totale schaalbreuk in ten opzichte van de gerealiseerde aaneengesloten bebouwing langsheen de straten rondom het bouwblok. Door het uitgesproken residentieel karakter van het project alsmede door zijn ligging (project langsheen privé- wegen in een binnengebied) en zijn aard van ontwikkelde woonvorm (duplexwoningen appartementen met dakappartementen) draagt het project momenteel weinig bij tot versterking van de

buurt en integreert het zich omwille van zijn specifieke ontsluiting niet in de ruimere omgeving.

Conclusie

Het perceel is gelegen binnen het stedelijk gebied en de structuur van het gebied is reeds bepaald door de aanwezige bebouwing en infrastructuur. Het openbaar onderzoek wordt afgerond met ongunstig advies om reden dat het project zowel qua draagkracht, densiteit, identiteit en algehele samenhang onvoldoende waarborgen biedt om de bestaande bestemmingen in het bouwblok in de meest ruime zin te versterken. De ontworpen constructies zijn in overeenstemming met de voorschriften van het gewestplan maar zijn echter niet verenigbaar met de goede aanleg van de plaats zelf en worden niet verenigbaar geacht met de goede ruimtelijke ordening.

Conclusie

Ongeldig.

...

Tegen deze beslissing tekenen de tussenkomende partijen op 9 december 2009 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

In zijn verslag van 4 februari 2010 adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, met de volgende motivering, de verwerende partij om het beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen:

“ ...

Door de ligging en de ruimtelijke context komt het binnengebied principieel in aanmerking voor een nieuwe invulling, op schaal van de omgeving = residentiële buurt met een bouwpatroon van gesloten bebouwing van 2 of 3 bouwlagen onder plat dak of mansardedak.

De eigenheid van de aanpalende kopwoningen behouden — ontwerp dat hiermee in harmonie is.

In het beroepschrift wordt verwezen naar een gelijkaardig project aan de [REDACTED], op ongeveer 500m van het betrokken terrein, waarvoor het college van burgemeester en schepenen in 2005 een stedenbouwkundige vergunning heeft verleend. Het betreft een bijna identieke situatie, waarbij oude garagegebouwen worden afgebroken en het binnengebied wordt opgevuld met duplexwoningen en dakappartementen. Voorliggende aanvraag werd ontworpen door dezelfde architect.

Het project stemt overeen met de algemene configuratie van de bestaande gebouwen:

- De omliggende gebouwen die lager zijn, zijn in de minderheid.*
- Er is geen inkijk of schending van de privacy door overal minstens een afstand van 10m te bewaren (de terrassen op de verdieping zelfs op 12m55) en de bestaande scheimuren van ca. 7m hoog te behouden.*
- Alle tuinen van het binnengebied zijn dieper dan de aanpalende omliggende tuinen en min. 10m, wat aanvaardbaar is in verstedelijkt gebied.*

- Qua lichtinval en bezonning blijft de 45°-regel gerespecteerd.

- De huidige nokhoogte van het dak van het bestaande magazijn bedraagt eveneens 8 a 9m, cfr. de hoogte van het nieuwe gabariet.

- Het project maakt een verbetering uit van de bestaande toestand: daar waar het binnengebied is dichtgebouwd met een magazijnencomplex, wordt beoogd het binnengebied open te trekken deels middels groenaanplanting.

- Een woonproject sluit aan bij de residentiële bestemming van het gebied ipv. de bestaande bedrijfsstructuur.

Achter iedere woning op de benedenverdieping wordt een terras en tuin van minimum 10m voorzien. Ook de appartementen hebben een terras. => voldoende buitenruimte. Binnengebied = ca. 5.400m² -> ongeveer 1/2 van de app. = groenvoorziening (privétuinen en gemeenschappelijke ruimte).

Op het vlak van de mobiliteit:

- Geen verhoging van het aantal toegangswegen.
- Centrale toegang tot de magazijnen = in het project de toegang tot de ondergrondse parkings (44), waar de bewoners tot dichtbij hun woningen aankomen.
- Huidige toegang tot het magazijn, rechts van het pand [REDACTED], = een privéweg met 10 openluchtparkings voor bezoekers van het binnengebied en de hulpdiensten, afgesloten door een poort.
- Bestaande toegangsweg aan de [REDACTED] = in huidig project geannuleerd.
- Thans een 10-tal ondernemingen in de bestaande bedrijfsgebouwen -> het geplande project minder verkeer genererend.
- Vlottere afwikkeling op drukke [REDACTED] dan in smalle rustigere woonstraten en scholen in de omgeving.
- Naast het fietsenberginglokaal van 30m² in het binnengebied, ook fietsenstallingen in de ondergrondse parking.

...

Na de partijen te hebben gehoord op 2 februari 2010, beslist de verwerende partij op 4 februari 2010 om het beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen, op voorwaarde dat de opmerkingen uit het advies van 11 september 2009 van de brandweer strikt worden nageleefd. De verwerende partij overweegt:

“ ...

De aanvraag houdt geen inbreuken in van de gemeentelijke bouw- en woningverordening (art. 56, 57.2 en 79).

Watertoets: Bij nazicht van de Vlaamse kaart met de overstromingsgevoelige gebieden, blijkt het perceel niet gelegen te zijn in een effectief of een mogelijk overstromingsgevoelig gebied.

De voorliggende aanvraag voorziet de mogelijkheid van het bouwen en verharden van een aanzienlijke oppervlakte, zodat rekening gehouden moet worden met het mogelijke effect op de plaatselijke waterhuishouding. Door de toename van de verharde oppervlakte wordt de infiltratie van het hemelwater in de bodem plaatselijk beperkt. Dit dient te worden gecompenseerd in overeenstemming met de gewestelijke hemelwaterverordening.

De aanvraag dient getoetst op haar verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.

Door de ligging en de ruimtelijke context komt het binnengebied principieel in aanmerking voor een nieuwe invulling. Deze invulling dient op schaal van de omgeving te gebeuren.

De onmiddellijke omgeving laat zich omschrijven als een residentiële buurt met een bouwpatroon dat gekenmerkt wordt door gesloten bebouwing van twee of drie bouwlagen ander plat dak of mansardedak.

De beroeper stelt dat de bouwheer er bij het ontwerp voor heeft gekozen de eigenheid van de aanpalende kopwoningen tot hun recht te laten komen. De bouwheer heeft bewust gekozen voor het behoud van de waardevolle kopgebouwen en een ontwerp dat hiermee in harmonie is.

In het beroepsschrift wordt verwezen naar een gelijkaardig project aan de [REDACTED] op ongeveer 500m van het betrokken terrein, waarvoor het college van burgemeester en schepenen in 2005 een stedenbouwkundige heeft verleend. Het betreft een bijna identieke situatie, waarbij de garagegebouwen worden afgebroken en het binnengebied wordt opgevuld met duplexwoningen en dakappartementen. Voorliggende aanvraag werd ontworpen door dezelfde architect.

In verband met de rechtstreekse inkijk bij de aanpalenden, het aantal geplande wooneenheden, de hoogte van de appartementen in het binnengebied en het afsluiten van de toegang tot het binnengebied met een poort, wordt verwezen naar bovenvermeld precedent aan de [REDACTED], waarop een veel beperktere ruimte 15 appartementen aan de straatzijde, 9 achterliggende woningen en 4 dakappartementen met ondergrondse garages voor 39 auto's werden vergund.

Het project stemt overeen met de algemene configuratie van de bestaande gebouwen :

- De omliggende gebouwen die lager zijn, zijn in de minderheid.*
- Er is geen inkijk of schending van de privacy door overal minstens een afstand van 10m te bewaren (de terrassen op de verdieping zelfs op 12m55) en de bestaande scheimuren van ca 7m hoog te behouden.*
- Alle tuinen van het binnengebied zijn dieper dan de aanpalende omliggende tuinen en min. 10m wat aanvaardbaar is in verstedelijkt gebied.*
- Qua lichtinval en bezonning blijft de 45° regel gerespecteerd.*
- De huidige nokhoogte van het dak van het bestaande magazijn bedraagt eveneens 8 à 9m, cfr. De nokhoogte van het nieuwe gabarit.*

- *Het project maakt een verbetering uit van de bestaande toestand: daar waar het binnengebied is dichtgebouwd met een magazijnencomplex, wordt beoogd het binnengebied open te trekken deels middels groenaanplanting.*
- *Een woonproject sluit aan bij de residentiële bestemming van het gebied ipv de bestaande bedrijfsstructuur.*

Achter iedere woning op de benedenverdieping wordt een terras en tuin van minimum 10m voorzien. Ook de appartementen hebben een terras. Op deze wijze wordt voldoende buitenruimte gecreëerd bij de woonegelegenheden.

In het beroepschrift wordt gewezen op de omvang van het binnengebied, namelijk ongeveer 5.400m², waarbij ongeveer de helft van de oppervlakte als ruimte voor groenvoorziening zal worden aangelegd (privétuinen en gemeenschappelijke ruimte).

Op het vlak van de mobiliteit brengt de aanvraag geen verhoging van het aantal toegangswegen met zich mee. De centrale toegang tot de magazijnen wordt in het project de toegang tot de ondergrondse parkings (44), waar de bewoners tot dicht bij hun woningen aankomen. De huidige toegang tot het magazijn, rechts van het pand ■■■■■, wordt een privéweg met 10 openluchtparkings voor bezoekers van het binnengebied en de hulpdiensten, afgesloten door een poort. De bestaande toegangsweg aan de ■■■■■ wordt in huidig project geannuleerd. Rekening houdend met het feit dat thans een 10-tal ondernemingen gevestigd zijn in de bestaande bedrijfsgebouwen, kan worden aangenomen dat het geplande project minder verkeer zal genereren. De afwikkeling van het verkeer op de drukke ■■■■■ verloopt ook vlotter dan deze in de smalle straten in de omgevende rustige woonwijken en aan de scholen. Naast het fietsenberginglokaal van 30m² in het binnengebied, worden er ook fietsenstallingen in de ondergrondse parking voorzien.

Algemene conclusie:

De aanvraag is principieel in overeenstemming met de planologische bestemming en met de decretale en reglementaire bepalingen.

De aanvraag kan vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening worden aanvaard.

Het advies van de brandweer dient strikt nageleefd te worden.

...

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT SCHORSING

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De verwerende partij heeft de bestreden beslissing met een op 22 februari 2010 ter post aangetekende brief betekend aan de eerste verzoekende partij, die dan ook, samen met de tweede verzoekende partij, tijdig beroep heeft ingesteld bij aangetekende brief van 25 maart 2010.

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

Standpunt van de partijen

De verzoekende partijen omschrijven hun belang als volgt:

" ...

Art. 4.8.16, §1, 2° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt:

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

(...)

2° de bij het dossier betrokken vergunningverlenende bestuursorganen;

(...)"

Het College van Burgemeester en Schepenen van de Stad Antwerpen is het vergunningverlenende bestuursorgaan. Haar belang om onderhavig verzoekschrift tot schorsing en vernietiging in te dienen wordt dan ook van rechtswege verondersteld.

Hetzelfde geldt voor tweede verzoekende partij, de Stad Antwerpen, waarvan het College van Burgemeester en Schepenen een orgaan uitmaakt.

Het is dan ook slechts geheel ten overvloede dat verzoekende partijen wensen te doen gelden dat verzoekende partijen door de bestreden beslissing rechtstreeks en ongunstig kan worden geraakt.

De Stad dient in te staan voor de uitvoering en de naleving van de wetten en decreten, zoals onder meer de regelgeving inzake ruimtelijke ordening.

Artikel 2 van het Gemeentedecreet van 15 juli 2005 bepaalt:

"De gemeenten beogen om op het lokale niveau bij te dragen tot het welzijn van de burgers en tot de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied. Overeenkomstig artikel 41 van de Grondwet zijn ze bevoegd voor de aangelegenheden van gemeentelijk belang voor de verwezenlijking waarvan ze alle initiatieven kunnen nemen."

Op grond van deze bepaling is verzoekster bevoegd voor de aangelegenheden van gemeentelijk belang en kan ze voor de verwezenlijking hiervan alle initiatieven nemen, onder meer het optreden in rechte.

Aldus heeft een gemeente een persoonlijk belang bij een beroep inzake een aangelegenheid die het gemeentelijke belang raakt.

In de weigeringsbeslissing van het College van Burgemeester en Schepenen van 6 november 2009 wordt immers uitgebreid gemotiveerd dat de aanvraag stedenbouwkundig niet aanvaardbaar is gelet op de draagkracht van het perceel, de densiteit en de algehele samenhang van het project. Deze beslissing is conform het stedenbouwkundige beleid van de Stad, zoals onder meer ook uiteengezet in de nota van de stadsbouwmeester van 8 januari 2007 houdende de principes van het beleid inzake binnengebieden. Deze aspecten worden tot in het detail verder uitgewerkt in de beslissingen in het advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar. De bestreden beslissing hervormt en gaat in tegen voormelde weigeringbeslissing van verzoekende partijen, alsook tegen het stedenbouwkundig beleid van de Stad.

...

De verwerende partij gedraagt zich naar de wijsheid met betrekking tot de ontvankelijkheid van het beroep en de vordering tot schorsing van de eerste verzoekende partij.

De verwerende partij werpt de volgende exceptie van onontvankelijkheid op tegenover het beroep en de vordering tot schorsing van de tweede verzoekende partij:

“

...

Voor wat de stad als tweede verzoekende partij, wordt opgeworpen dat:

- de vertegenwoordiging door het college van burgemeester en schepenen neerkomt op het beperken van het aantal verzoekende partijen tot slechts één*
- overeenkomstig art. 4.8.16, §1, 3° VCRO rechtstreeks of onrechtstreeks hinder of nadelen moet kunnen ondervonden worden ingevolge de bestreden beslissing.*

Dat laatste wordt niet aangetoond. Er wordt enkel geduid op het feit dat:

- de stad instaat voor de uitvoering van de wetgeving*
- het bestreden besluit ingaat tegen het stedenbouwkundig beleid van de stad ivm binnengebieden, zoals uiteengezet in de nota van de Stadsbouwmeester van 8 januari 2007 “verdichting in binnengebieden van bouwblokken 20^e eeuwse gordel”.*

Het handelen cfr de wetgeving en haar beleid, is trouwens veeleer een evidentie, die geldt voor elke vergunningverlenende overheid. Bovendien blijkt bedoelde nota van de Stadsbouwmeester van 8 januari 2007 in werkelijkheid een niet ondertekend advies te zijn, uitgebracht naar aanleiding van een aantal concrete bouw aanvragen. Een dergelijk document heeft geen juridische waarde. Bovendien is het verwerende partij niet bekend of het advies ooit bekrachtigd is geweest door de organen van de stad als effectief beleid.

Dergelijk bewijs is alleszins niet bijgebracht.

De door verzoekende partij vervolgens aangehaalde rechtspraak van de Raad van State is ook niet relevant. Voor het “belang” bij die procedures immers, is de rechtstreekse of onrechtstreekse hinder geen uitdrukkelijke vereiste.

...”

De tussenkomende partijen werpen volgende exceptie van onontvankelijkheid op tegenover het beroep en de vordering tot schorsing van de tweede verzoekende partij:

“ ...

Verzoekende partijen tot tussenkomst hebben geen opmerkingen met betrekking tot de ontvankelijkheid ratione temporis van het verzoekschrift tot schorsing en nietigverklaring.

Het verzoekschrift tot schorsing en vernietiging is evenwel onontvankelijk in hoofde van tweede verzoekende partij. Artikel 4.8.16 §1 VCRO bepaalt immers dat beroepen bij Uw Raad kunnen worden ingesteld door de bij het dossier betrokken vergunningverlenende bestuursorganen. Tweede verzoekende partij, zijnde de Stad Antwerpen is echter geen vergunningverlenend bestuursorgaan.

Het verzoek tot schorsing en vernietiging is onontvankelijk in hoofde van tweede verzoekende partij.

...”

Beoordeling door de Raad

De verzoekende partijen brengen een beslissing van 12 maart 2010 bij, waarin wordt gesteld:

“ ...

College van burgemeester en schepenen,

...

Juridische grond

Artikel 193 gemeentedecreet: het college van burgemeester en schepenen beslist tot het optreden in rechte namens de gemeente.

...

Zoals bij de vorige procedures wenst het college zich niet neer te leggen bij de inwilliging van het beroep door de bestendige deputatie en beslist daarom een schorsing – en annulatieberoep in te leiden bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Het is aangewezen om een advocaat aan te stellen om de belangen van de stad Antwerpen te verdedigen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Het college van burgemeester en schepenen beslist beroep tot schorsing en annulatie in te stellen bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen,

...”

Uit deze beslissing om in rechte op te treden kan niet anders afgeleid worden dan dat het college van burgemeester en schepenen, op grond van artikel 193 Gemeentedecreet, in deze zaak optreedt in de hoedanigheid van vertegenwoordiger in rechte van de tweede verzoekende partij.

De Raad oordeelt dan ook dat uit deze beslissing blijkt dat, krachtens artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 3° VCRO en de artikelen 57, §3, 9° en 193 van het Gemeentedecreet, alleen de tweede verzoekende partij optreedt als verzoekende partij.

De vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing door de eerste verzoekende partij is onontvankelijk, omdat de eerste verzoekende partij geen beslissing bijbrengt om in rechte op te treden, waaruit blijkt dat de eerste verzoekende partij zelf beslist heeft om krachtens artikel 4.8.16, §1, 2° VCRO in rechte op te treden als vergunningverlenend bestuursorgaan. Uit de beslissing om in rechte op te treden volgt alleen dat de tweede verzoekende partij beslist heeft om beroep in te stellen en een verzoek tot schorsing in te dienen.

De tweede verzoekende partij kan zich, als (publiekrechtelijke) rechtspersoon, beroepen op artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 3° VCRO.

Om als derde belanghebbende bij de Raad een beroep te kunnen instellen, vereist artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 3° VCRO dat de verzoekende partij rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden vergunningsbeslissing. Artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 3° VCRO vereist derhalve niet dat het bestaan van deze hinder of nadelen absoluut zeker is.

Wel zal de verzoekende partij het mogelijk bestaan van deze hinder of nadelen voldoende waarschijnlijk moeten maken, de aard en de omvang ervan voldoende concreet moeten omschrijven en tegelijkertijd zal de verzoekende partij moeten aantonen dat er een rechtstreeks of onrechtstreeks causaal verband kan bestaan tussen de uitvoering of de realisatie van de vergunningsbeslissing en de hinder of nadelen die zij ondervindt of zal ondervinden. In voorkomend geval zal de verzoekende partij beschikken over het rechtens vereiste belang om krachtens artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 3° VCRO een beroep in te stellen bij de Raad.

De tweede verzoekende partij voert in haar verzoekschrift aan dat de stedenbouwkundige vergunning niet overeenstemt met haar stedenbouwkundig beleid en dat de aanvraag stedenbouwkundig niet aanvaardbaar is, gelet op de draagkracht van het perceel, de densiteit en de algemene samenhang van het project.

Krachtens artikel 2 van het Gemeentedecreet zorgen de gemeenten op het lokale niveau voor het welzijn van de burgers en de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied.

Overeenkomstig artikel 41 van de Grondwet is de gemeente bevoegd voor aangelegenheden van gemeentelijk belang, waarvoor zij alle initiatieven ter verwezenlijking ervan kan nemen.

Met betrekking tot de ruimtelijke ordening kent de decreetgever de gemeente de rol van eerste aanspreekpunt toe. De gemeente houdt bij de duurzame ruimtelijke ontwikkeling van haar grondgebied rekening met zowel de huidige generatie als de behoeften van de toekomstige generaties, de ruimtelijke draagkracht, de sociale gevolgen en dergelijke meer, en dit krachtens artikel 1.1.4 VCRO.

Een gemeente heeft bijgevolg vanzelfsprekend belang bij de verdediging van haar beleid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening.

De stelling van de tweede verzoekende partij, hoe summier omschreven ook, dat de bestreden beslissing haar ruimtelijke orderingsbeleid feitelijk doorkruist, kan aanvaard worden als een nadeel, zoals bepaald in artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 3° VCRO. De algemeen geformuleerde beleidsopdracht van een gemeente verschafft haar een voldoende belang voor het instellen van een beroep tot vernietiging en een verzoek tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.

Het door de eerste verzoekende partij ingediende verzoek tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing is onontvankelijk.

De exceptie over het belang van de tweede verzoekende partij is ongegrond en wordt verworpen.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT SCHORSING

Uit de samenlezing van de artikelen 4.8.13 VCRO en 4.8.16, §3, derde lid VCRO moet worden afgeleid dat een bestreden vergunningsbeslissing slechts bij wijze van voorlopige voorziening kan worden geschorst ter voorkoming van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel én wanneer hiertoe redenen voorhanden zijn.

A. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Standpunt van de partijen

De tweede verzoekende partij omschrijft als volgt het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat zij meent te lijden:

“ ...

Vooreerst veroorzaakt de aanvraag een niet te herstellen ontwrichting van het verkeer ter hoogte van het kruispunt [REDACTED] - [REDACTED].

De uitrit van de ondergrondse parking geeft uit op de [REDACTED], vlakbij het “zwart kruispunt” met de [REDACTED]. Het zich is beperkt, en de fietsers en andere zwakke weggebruikers die er passeren worden in de gevaar gebracht. Zeer problematisch is echter dat de private wegenis die loopt op het perceel gelegen aan de [REDACTED], quasi uitgeeft op dit zwart kruispunt. Dit wordt ook bevestigd in het advies van de lokale politie van 10 september 2009:

*“Aangezien het kruispunt [REDACTED] bij PL/VK **gekend is als zwart punt (plaats waar veel verkeersongevallen plaatsvinden)**, is het vanuit **veiligheidsoogpunt** niet aangewezen een in/uit van het wooncomplex in te richten ter hoogte van dit kruispunt.” (eigen onderstreping)*

Het aanpakken van dit zwart kruispunt wordt daarenboven reeds jarenlang door onder meer de Districtsraad van Berchem voorgesteld aan de Vlaamse Regering. Zo wordt in de samenvattende bestuursnota van 2007-2013 nog gesteld:

“Gewestwegen

*Eisenpakket naar Vlaamse overheid i.v.m. **snellheidshandhaving van o.a. [REDACTED] met prioriteit** voor kruispunt [REDACTED] ([REDACTED]) (...).” (eigen onderstreping STUK 15)*

De reeds bestaande acute verkeersveiligheidsproblematiek kan inderdaad niet ernstig ontkend worden.

Tussen 2000 en 2005 zijn op dit kruispunt alleen al 22 (!) zware ongevallen gebeurd (STUK 16).

Deze problemen strekken zich uit tot alle nabije kruispunten op de [REDACTED]. De betreffende kruispunten werden inderdaad nog niet aangepakt door de Vlaamse Regering. Hierover werd in 2005 nog de volgende parlementaire vraag gesteld door [REDACTED]:

“De [REDACTED] is een levensgevaarlijke gewestweg in het district Berchem. Reeds sinds 1994 werd meerdere malen door de districtsraad aan de stad en het Vlaams Gewest

naar oplossingen gevraagd om de verkeersveiligheid in deze straat en in het bijzonder van het kruispunt [REDACTED]-[REDACTED] te verhogen. (...)

Vanuit diverse hoeken (de districtsraad, petitie, buurtbewoners, stedelijk wijkoverleg) werden in het verleden verschillende voorstellen gedaan: **bv. het plaatsen van verkeerslichten op het kruispunt [REDACTED]-[REDACTED] of een herinrichting van dit kruispunt.**" (**STUK 17**; eigen onderstreeping)

Het thans voorliggende project is, gelet op het voorgaande, totaal onaanvaardbaar om meerdere redenen: de congestie op dit kruispunt wordt enkel maar verhoogd, en doordat een poort wordt voorzien op de wegenis zal dit bij momenten een totale ontwrichting van het verkeer met zich meebrengen, nu auto's die op en afrijden in het binnengebied zullen moeten wachten voor de poort. Er is ook geen goede oplossing voorzien voor de parkeerregeling van gasten. Dit terwijl het advies van de lokale politie van 9 september 2009 nochtans duidelijk onderstreept heeft dat elke bijkomend risico op dit zwart kruispunt zeker vermeden moet worden, gelet op de drukte en de veel voorkomende ongevallen, en het parkeerprobleem duidelijk moet worden aangepakt. Bovendien komt de ondergrondse parking via een hellende uitrit uit op de [REDACTED], wat de veiligheid van de fietsers en de andere zachte weggebruikers nog meer hypothekeert.

Met andere woorden dringt de schorsing van de bestreden beslissing zich dan ook op om te verhinderen dat een reeds acuut verkeersprobleem enkel maar zou verergeren, en het gevoerde mobiliteitsbeleid van het District Berchem en verzoekende partijen teniet zou doen.

...

Verder is een schorsing van de bestreden beslissing evenzeer noodzakelijk omwille van de acute bedreiging van het project voor het reeds jarenlange en consequent aangehouden stedenbouwkundige beleid met betrekking tot bouwen in binnengebieden.

In opdracht van de Stad Antwerpen heeft de Stadsbouwmeester de terzake geldende beleidsprincipes ontwikkeld.

De stadsbouwmeester lichtte op 8 januari 2007 reeds zeer specifiek toe waarom het voorgestelde project niet beantwoordde aan de principes van diens nota 'verdichting in binnengebieden van bouwblokken 20^e eeuwse gordel', van diezelfde datum, en in de welke het beleid van verzoekende partijen terzake zeer duidelijk wordt weergegeven:

"Dichtheidsovertredingen: stedelijke verdichting is niet per definitie een goede zaak. Er is afweging nodig van elk verdichtingsproject ten opzichte van andere criteria die voor de leefbaarheid van onze stedelijke omgeving evenzeer belangrijk zijn, zoals ruimtelijke kwaliteit, duurzame ontwikkeling en leefbaarheid. **Het dichtheidsvraagstuk moet binnen een integrale beoordeling gevat worden. Beperkte overschrijdingen van de gepaste dichtheid voor een plek kunnen door de creativiteit van het ontwerp nog gemilderd worden.** Er bestaat evenwel geen plafond waarboven architecturale creativiteit niets meer vermag. Zelfs de beste architect maakt van flagrante dichtheidsoverschrijdingen geen goed project.

(...)

- **Wonen in een binnengebied betekent ruimtelijk een fundamenteel andere conditie dan wonen aan de straat. Om die reden is het aannemelijk dat de woontypologie zich aanpast en inspeelt op de bijzondere conditie van het wonen in een binnengebied. M.a.w.**

woontypes die op onvoldoende wijze verschillen van woontypes die bedacht zijn voor meer gebruikelijke of conventionele locaties zijn niet aangewezen.

- **Bebouwing in het binnengebied is secundair ten opzichte van de schil: kroonlijst- resp. nokhoogte zijn niet hoger dan de respectieve hoogtes van de bebouwing van de schil van het bouwblok.** Bij wisselende bouwhoogte van de schil, gelden de resp. hoogtes van de laagste helft gebouwen van de schil. De helft wordt gemeten als perceelsbreedte op de rooilijn.
- De leefbaarheid van het voorstedelijk bouwblok steunt op een evenwicht tussen drukke en dense buitenzijde versus open en rustige binnenzijde. Om die reden dient de tussenafstand tussen gebouvvolumes (voorkant-achterkant) aanzienlijk groter te zijn aan de binnenzijde dan aan de buitenzijde van het bouwblok. **In plaats van de gebruikelijke 10 m afstand tot de perceelsgrens is een andere vuistregel vereist, afhankelijk van de diepte van de percelen van de schil.** Bvb. afstand nieuw bouwvolume tot achterste perceelsgrenzen bestaande gebouwen in de schil = 2 x afstand bestaande bouwvolumes van de schil tot achterste perceelsgrens.” (eigen onderstreping)

De niet schorsing van de bestreden beslissing ondergraaft met andere woorden op zeer drastische wijze het principiële gevoerde ruimtelijke beleid van de Stad. Dit maakt een moeilijk te herstellen ernstig nadeel uit.

...

Tenslotte is het project dermate buiten proportie qua densiteit en bouwhoogte, maar ook qua materiaalgebruik, dat het evenwicht met de nabijgelegen laagbouw woningen onherstelbaar verstoord wordt. Het project verhoogt immers de densiteit met een onaanvaardbaar hoge factor 1,5, is significant hoger dan de overgrote meerderheid van de omliggende woningen en is ook qua materiaalgebruik op geen enkele wijze inpasbaar in de omgeving. Ter vrijwaring van het ruimtelijke evenwicht en de goede ordening in de buurt is het dan ook van het grootste belang dat de schorsing van uitvoering van het project wordt bevolen, omdat de ruimtelijke verstoring anders onherstelbaar wordt, eens het project uitgevoerd zal zijn. Hierbij komt nog dat het project een sociaal en ruimtelijk totaal onaanvaardbare “gated community” uitmaakt, die radicaal ingaat tegen het stedenbouwkundige beleid van de Stad.

...”

De verwerende partij antwoordt hierop:

“ ...

Uit geen enkel element in het verzoekschrift blijkt dat verzoekende partij haar taken als overheid niet meer zou kunnen uitoefenen door de ten uitvoerlegging van de bestreden beslissing.

Als MTHEN wordt vooreerst aangevoerd dat de bestreden beslissing een niet te herstellen ontwrichting van het verkeer veroorzaakt ter hoogte van het kruispunt [REDACTED] / [REDACTED].

Er wordt hiervoor verwezen naar:

- het advies van de lokale politie/verkeerspolitie, volgens hetwelk dit een zwart punt vanuit veiligheidsoogpunt

- de samenvatting van het bestuursakkoord District Berchem 2007-2013, met een eisenpakket naar de Vlaamse overheid ivm snelheidshandhaving

- een persartikel over het aantal ongevallen

- een parlementaire vraag waarbij o.m. gewezen is op alternatieven, zoals het plaatsen van verkeerslichten.

Het is maar de vraag of dit concreet genoeg is. Het feit dat er alternatieven zijn om het aantal ongevallen (tengevolge van overdreven snelheid?) te beperken, impliceert niet per definitie dat de mobiliteit zal verslechteren als het goedgekeurde project wordt gerealiseerd.

Het bestreden besluit trouwens, heeft de nodige aandacht voor de mobiliteitsproblematiek gehad. Het duidt immers op het gegeven dat het aantal toegangswegen niet verhoogt. Rekening houdend ook met de aanwezigheid van een 10-tal ondernemingen in de bestaande bedrijfsgebouwen, is geoordeeld dat het geplande project minder verkeer zal genereren.

Bovendien is druk verkeer veeleer een persoonlijk nadeel voor de inwoners van de gemeente.

...

Als MTHEN wordt ook het consequent aangehouden stedenbouwkundig beleid mbt bouwen in binnengebieden aangevoerd.

...

Zoals ook ten aanzien van de ontvankelijkheid van de vordering is opgeworpen, wordt voor dit beleid door verzoekende partij trouwens vooral geschermd met een niet ondertekend advies van de Stadsbouwmeester van 8 januari 2007, uitgebracht naar aanleiding van een aantal concrete bouwaanvragen. Doordat niet aangetoond is dat dit advies uiteindelijk bekrachtigd is geweest door de organen van de stad, kan het onmogelijk dienstig als "beleid" ingeroepen worden.

Tenslotte wordt nog als MTHEN aangevoerd dat het project buiten proportie is wat betreft densiteit en bouwhoogte, materiaalgebruik en het evenwicht met de nabijgelegen laagbouwoningen. Het gaat om een voor de stad onaanvaardbare "gated community".

Eigenlijk impliceert dit een vraag naar de opportuniteit van het vergunde project, daar waar uw Raad slechts een wettigheidstoezicht heeft.

Bovendien kon en kan verzoekende partij zelf een invulling geven aan het binnengebied door gebruik te maken van het planningsinstrumentarium. Als verzoekende partij zich dan toch verschuilt achter vermeld advies van de stadsbouwmeester van 8 januari 2007, moet zij ongetwijfeld ook weten dat de laatste alinea daarvan bepaalt dat de opmaak van een thematisch RUP kan overwogen worden voor de verdichting van binnengebieden.

..."

De tussenkomende partijen voegen hier nog aan toe:

"...

Het is voor het eerst dat verzoekende partijen opwerpen dat het kruispunt tussen de [REDACTED] en de [REDACTED] een 'zwart kruispunt' zou zijn.

In haar weigeringsbeslissing vraagt eerste verzoekende partij slechts om het aantal inritten tot een strikt minimum te beperken dit om de zwakke weggebruiker te beschermen.

...

Nergens maakt eerste verzoekende partij melding van het feit dat het kruispunt tussen de [REDACTED] en de [REDACTED] nu reeds problematisch druk zou zijn.

Bovendien worden, in tegenstelling tot hetgeen verzoekende partijen voorhouden, helemaal geen bijkomende inritten gecreëerd. Beide toegangen bestaan reeds meer dan 40 jaar. Enkel de functie van de huidige toegangen wijzigt en wel als volgt:

- de centrale toegang tot de magazijnen wordt de toegang tot de ondergrondse parkings

- de huidige toegang tot het magazijn rechts van huisnummer [REDACTED] wordt een privéweg voor bezoekers van het binnengebied en hulpdiensten

In feite wordt er zelfs een bestaande toegangsweg geannuleerd in huidig project en meer bepaald deze die thans gelegen is aan de [REDACTED]. Het perceel grond dat momenteel ook toegang verleent tot de bestaande magazijnen en volledig werd verhard, wordt opnieuw bouwrijp gemaakt en zal nadien dienen voor het dicht bouwen van het huidige lint in deze straat. Rekening houdend met het feit dat er thans een tiental ondernemingen gevestigd zijn in de bestaande bedrijfsgebouwen, die vooral actief zijn in de logistieke sector, kan worden aangenomen dat het geplande project minder verkeer zal genereren dan de bestaande toestand en het project dan ook op dit punt een verbetering van deze bestaande toestand zal uitmaken.

De stelling van verzoekende partijen dat het project verkeersgenerend zal werken is derhalve geenszins correct.

Ook in dit kader wensen verzoekende partijen tot tussenkomst te verwijzen naar het project [REDACTED], waar door de Stad werd geoordeeld dat er zich geen enkel probleem zou stellen aangaande de mobiliteit in het gebied. Nochtans blijkt uit de feitelijke gegevens dat de voorliggende vergunningsaanvraag veel minder verkeersgenerend zal zijn en minder storend zal werken dan het project aan de [REDACTED].

De aansluiting op de drukke [REDACTED] zal immers voor een gemakkelijke afwikkeling van het verkeer instaan, in tegenstelling tot het project aan de [REDACTED], waar enkel een uitgang werd voorzien aan een smalle straat die geheel in de rustige woonwijk gelegen is ([REDACTED]), recht tegenover een drukbezocht ouderlingentehuis en vlakbij de ingang van een zeer grote school ([REDACTED]). Nochtans stelt de Stad in de beslissing m.b.t. de [REDACTED] dat de toename van het verkeer geen enkel probleem vormt.

Verzoekende partijen tot tussenkomst kunnen dan met zekerheid stellen dat de afwikkeling van het verkeer aan de [REDACTED] nog vele malen vlotter zal gaan.

Verzoekende partijen tot tussenkomst begrijpen de stelling van verzoekende partijen dan ook niet.

De visie van verzoekende partijen tot tussenkomst wordt ook duidelijk onderschreven in de bestreden beslissing:

...

Tevens stellen verzoekende partijen doordat een poort wordt voorzien op de private wegenis dit bij momenten een totale ontwrichting van het verkeer met zich zal meebrengen, nu auto's die op en afrijden in het binnengebied zullen moeten wachten voor de poort. De 10 bezoekersparkings op het binnenplein zullen echter slechts sporadisch gebruikt worden door bezoekers van de bewoners. Het is aldus geheel uitgesloten dat hierdoor een ontwrichting van het verkeer zal ontstaan.

Tenslotte verwijzen verzoekende partijen naar het niet-bindend advies van de lokale politie van 9 september 2009 dat negatief zou zijn.

Wanneer men het bedoelde "negatief" advies van de politie er op naleest, blijkt dit advies geenszins uitgesproken negatief of ongunstig te zijn. Blijkbaar heeft de politie enkele enige opmerkingen bij de aanvraag, waarbij men stelt dat het "niet aangewezen" zou zijn om een uitrit te voorzien aan de [REDACTED]. De reden daarvoor wordt echter niet verder geargumenteed noch wordt er gesteld dat de inplanting van het project ongunstig valt te adviseren.

Verder stelt het advies dat het "onduidelijk" zou zijn of de wegenissen op het binnengebied een openbaar dan wel een privaat karakter zullen krijgen. Het advies gaat er dan verder, verkeerdelijk, vanuit dat het om openbare wegen zou gaan. Dit is echter geenszins het geval, en dit blijkt tevens uit de bestreden beslissing zelf, waarin meermaals wordt gewezen op het feit dat het om een private weg gaat. Verzoekende partijen tot tussenkomst wensen dit feit nogmaals te benadrukken, en wijzen er op dat de weg naar het binnengebied is afgesloten met een poort en enkel dienstig zal zijn om bezoekers van de bewoners en hulpdiensten op het binnengebied toe te laten.

Bovendien zou het niet aanvaardbaar zijn dat de politie bij de voorliggende vergunningsaanvraag een negatief advies zou verlenen, aangezien huidig advies werd opgemaakt door dezelfde commissaris ([REDACTED]) en onder vermelding van dezelfde contactpersoon ([REDACTED]) als het advies dat werd verleend naar aanleiding van de eerste vergunningsaanvraag. Het toenmalig advies van beide heren dd 22.12.2006 met toenmalige referte LP/VK-06 2303/DL/I/C/kv werd opgemaakt op basis van identieke plannen als heden en had toen als enige vermelding :

"LP/VK heeft vanuit veiligheidsoogpunt geen opmerkingen op de bouwaanvraag, [REDACTED], dossiernr. 20064187/BE/2006/B/0121 van 30 november 2006."

Verzoekende partijen tot tussenkomst zien dan ook niet in hoe het in redelijkheid mogelijk is dat dezelfde personen thans geheel tegenovergesteld oordelen en toch allerlei opmerkingen weten te formuleren bij de aanvraag die geheel dezelfde plannen tot voorwerp heeft.

...

Verzoekende partijen tot tussenkomst wijzen in dit kader nogmaals naar het project [REDACTED] dat door de Stad werd vergund op 2 december 2005. Dit appartementencomplex in het binnengebied aan de [REDACTED] te [REDACTED], is gelegen op slechts 480 meter in vogelvlucht van het huidige project. Het project aan de [REDACTED] kadert net zoals voorliggende aanvraag in de zogenaamde 'inbreiding' van de bestaande binnengebieden, waarbij werd voorzien in de bouw van 12 appartementen aan de straatkant en de ontwikkeling in het binnengebied van 9 woningen en 4 dakappartementen.

Er is derhalve geenszins sprake van “een reeds jarenlange en consequent aangehouden stedenbouwkundig beleid met betrekking tot bouwen in binnengebieden” zoals verzoekende partijen onterecht wensen voor te houden.

Tenslotte werpen verzoekende partijen op dat het project dermate buiten proportie zou zijn qua densiteit en bouwhoogte, dat het evenwicht met de nabijgelegen laagbouwoningen onherstelbaar verstoord wordt.

Deze stelling strookt geenszins met de werkelijkheid.

Verzoekende partijen tot tussenkomst verwijzen voor wat betreft de opmerking met betrekking tot de bouwhoogte naar hetgeen ze hierover uiteen heeft gezet bij het derde middel.

Met betrekking tot de densiteit van het gebied en de vermeende ontoelaatbare verhoging ervan door het beoogde project, nemen verzoekende partijen een loopje met de werkelijkheid en vertrekken zij vanuit de verkeerde premisse om dit argument te onderbouwen.

De Stad maakt in haar weigeringsbeslissing van 6 november 2009 immers melding van 61 bestaande woonegelegenheden op het woonblok. Echter, verzoekende partijen tot tussenkomst hebben zich de moeite getroost om een onderzoek te houden ter plaatse waaruit is gebleken dat er niet minder dan 84 woonegelegenheden zijn, dit afgaande op het aantal deurbellen op de 61 woningen. Bovendien zijn in het bestaande gebouw 9 bedrijven en één conciërge gevestigd. Dit maakt dat door de bijkomende 22 geplande woningen, de bewoningsgraad slechts zou stijgen met 26 % en niet met 50 %, zoals de Stad in haar beslissing geheel incorrect stelt.

Anderzijds wensen verzoekende partijen tot tussenkomst ook wat het argument “densiteit” betreft graag te verwijzen naar het vergunde project aan de [REDACTED] :

...

Het is duidelijk dat het project aan de [REDACTED] werd ontwikkeld op een kleinere oppervlakte die sowieso reeds dichter bevolkt was dan het huidige woonblok, dit nochtans in dezelfde [REDACTED] met hetzelfde residentieel karakter. De Stad motiveerde haar beslissing dd. 5 december 2005 bovendien als volgt :

...

Gezien het feit dat de Stad omtrent het project [REDACTED] oordeelde dat er sprake was van een aanvaardbare verhoging van de densiteit in het gebied, terwijl de densiteit in het gebied na goedkeuring van het project veel hoger ligt dan de densiteit aan de [REDACTED] (te weten 82 units per ha t.o.v. 51,6 units per ha), kan de stelling van verzoekende partijen dat het project aanleiding zou geven tot een te hoge densiteit niet worden aanvaard.

...”

Beoordeling door de Raad

1. In de memorie van toelichting wijst de decreetgever er op dat het begrip ‘moeilijk te herstellen ernstig nadeel’ eveneens wordt gehanteerd binnen het schorsingscontentieux van de Raad van State en dat dit begrip, wat de mogelijkheid tot schorsing in procedures voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft, in diezelfde zin mag worden begrepen (*Parl. St. VI. Parl, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 222, nr. 627*). Opdat de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing door de Raad zou kunnen bevolen worden, moet de verzoekende partij doen blijken van een ernstig nadeel dat moeilijk te herstellen en bovendien persoonlijk is.

De verzoekende partij mag zich in de uiteenzetting van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel niet beperken tot vaagheden en algemeenheden, maar moet integendeel concrete en precieze gegevens aanbrengen waaruit enerzijds de ernst van het nadeel blijkt dat zij ondergaat of dreigt te ondergaan, hetgeen betekent dat zij concrete en precieze aanduidingen moet verschaffen over de aard en de omvang van het nadeel dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de aangevochten akte kan berokkenen, en waaruit anderzijds het moeilijk te herstellen karakter van het nadeel blijkt.

Voor een gemeentelijke overheid (zoals de tweede verzoekende partij) kan er bijkomend echter slechts sprake zijn van een persoonlijk moeilijk te herstellen ernstig nadeel wanneer de bestreden beslissing de uitoefening van de overheidstaak of de bestuursopdracht, waarmee die overheid belast is, verhindert of in ernstige mate bemoeilijkt en wanneer de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing de werking van haar diensten in die mate in het gedrang zou brengen dat zij haar taken als overheid niet meer zou kunnen uitoefenen. Het nadeel van een gemeentelijke overheid (zoals de tweede verzoekende partij) kan daarom niet zonder meer gelijkgeschakeld worden met het nadeel dat private natuurlijke personen of rechtspersonen moeten aantonen.

2. De tweede verzoekende partij voert, als ernstig nadeel, vooreerst de verkeersproblematiek aan, en verwijst hiervoor naar het advies van de politie, dat stelt dat op het kruispunt ■■■■ - ■■■■ veel verkeersongevallen gebeuren.

De Raad oordeelt dat het probleem, zoals aangekaart door de tweede verzoekende partij, slechts kan ontstaan na de uitvoering van de door de bestreden beslissing vergunde bouwwerken, namelijk bij het in gebruik nemen van de woningen en appartementen en dus niet bij de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden vergunningsbeslissing.

Bovendien beschrijft de tweede verzoekende partij niet (voldoende) concreet in welke mate de bestreden beslissing de reeds aanwezige verkeersonveiligheid zal verhogen door het louter creëren van een in/uitrit van een wooncomplex. De tweede verzoekende partij brengt immers geen verkeerstudie bij waarin concreet wordt beschreven waarom het aanleggen van beide in- en uitritten de verkeersveiligheid in ernstige mate in het gedrang zou brengen. De loutere weergave van een parlementaire vraag, waarin enkele pijnpunten van het betreffende kruispunt aan de kaak worden gesteld, is onvoldoende. Uit deze parlementaire vraag blijkt bovendien niet dat het vanuit verkeersoogpunt niet meer zou toegelaten zijn om een in- en uitrit naar een bovengrondse of ondergrondse parking mogelijk te maken in de omgeving van het kruispunt in kwestie.

De verwijzing naar de bestuursnota van 2007-2013 van de Districtsraad van Berchem doet evenmin ter zake om een ernstig nadeel aan te tonen. Deze bestuursnota handelt immers alleen over de snelheidshandhaving aan het kruispunt ■■■■ - ■■■■ door o.a. waarschuwborden en flitspalen. Ook uit het krantenartikel blijkt dat het probleem zich alleen stelt door te hoge snelheden en dat er nood is aan extra verkeersborden en snelheidsmetingen.

De door de tweede verzoekende partij bijgebrachte documenten verduidelijken niet wat de concrete impact van het project zal zijn op de verkeersafwikkeling van het kruispunt. Er wordt niet aangetoond waarom de in- en uitrit van de ondergrondse parking, die zich bovendien niet op het betreffende kruispunt bevindt, de verkeerssituatie in ernstige mate zou verslechteren. De andere in- en uitrit betreft een private wegenis die uitgaat op een binnenterrein met 10 bovengrondse parkeerplaatsen. Het louter stellen dat deze wegenis uitgaat op een gevaarlijk kruispunt volstaat op zich niet om aan te tonen dat de verkeersonveiligheid in belangrijke mate zal toenemen door het aanleggen van het wooncomplex. De verwerende partij kan dan ook worden gevolgd

wanneer zij stelt dat de aangebrachte voorstellen ter verbetering van het kruispunt niet per definitie impliceren dat de mobiliteit zal verslechteren wanneer het goedgekeurde project wordt gerealiseerd.

De tweede verzoekende partij beweert verder dat het feit dat de wagens voor de poort moeten wachten, vooraleer ze het binnengebied kunnen oprijden, een totale ontwrichting van het verkeer met zich zal meebrengen. Uit de plannen blijkt echter dat de toegangspoort van dit binnengebied zich niet aan de straatkant bevindt, maar gelegen is op meer dan 20 meter vanaf het begin van de straat. Er is dus ruimschoots plaats voor wachtende auto's. De Raad ziet dan ook niet in in welke mate (het eventueel moeten wachten voor) deze toegangspoort een ernstig nadeel creëert.

Ook het advies van de lokale politie, dat zich beperkt tot te stellen dat het *“niet aangewezen is een in/uit van het wooncomplex in te richten ter hoogte van dit kruispunt”*, is onvoldoende onderbouwd om hieruit een mogelijk ernstig nadeel uit de bestreden beslissing af te leiden, temeer daar de twee inritten nu reeds bestaan als toegangen tot de bestaande magazijnen. Nergens in de aangehaalde documenten wordt de mogelijke onverenigbaarheid van deze bestaande inritten met de verkeersproblematiek zelfs maar besproken.

De door de tweede verzoekende partij als nadeel aangevoerde verkeersproblematiek lijkt meer het gevolg te zijn van stilzitten van het Vlaams Gewest met betrekking tot snelheidsbeperkingen, verkeersborden en het veiliger aanleggen van het kruispunt, dan het gevolg van de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.

De Raad oordeelt dat de tweede verzoekende partij onvoldoende concreet en precies verduidelijkt in welke mate de bestreden beslissing de uitoefening van haar overheidstaken of bestuursopdrachten met betrekking tot mobiliteit verhindert of in ernstige mate bemoeilijkt.

3. De tweede verzoekende partij meent daarnaast nog een ernstig nadeel te lijden omdat het project haar stedenbouwkundig beleid met betrekking tot bouwen in binnengebieden belemmert.

De tweede verzoekende partij verwijst hiervoor naar de nota van de stadsbouwmeester van 8 januari 2007. Deze nota kan echter niet zonder meer gelijkgesteld worden met een weergave van de visie van de tweede verzoekende partij zelf als stad: de tweede verzoekende partij brengt geen document bij waaruit blijkt dat zij deze nota van de stadsbouwmeester heeft goedgekeurd en/of waardoor zij zich de beleidsvisie van de stadsbouwmeester eigen heeft gemaakt. De nota geeft wel duidelijk een eigen visie weer van de stadsbouwmeester, maar daarom nog niet automatisch het stedenbouwkundig beleid van de tweede verzoekende partij zelf. In de weigeringsbeslissing van de eerste verzoekende partij van 6 november 2009 wordt bovendien niet verwezen naar deze nota.

Bovendien blijkt nergens uit de nota van de stadsbouwmeester dat een woonproject, zoals vergund door de bestreden beslissing, op zich niet ruimtelijk gewenst is.

De tweede verzoekende partij beperkt zich trouwens tot het louter citeren van de nota om te trachten aan te tonen dat de bestreden beslissing op zeer drastische wijze haar principieel gevoerde ruimtelijke beleid ondergraaft, maar omschrijft niet in concreto waarom de aangehaalde punten haar stedenbouwkundig beleid doorkruisen.

De Raad kan wel enkele concrete aandachtspunten distilleren uit de nota van de stadsbouwmeester: zo zou de kroonlijst- en nokhoogte niet hoger mogen zijn dan de respectieve hoogtes van de bebouwing van de schil van het bouwblok en is een afstand van 10 meter tot de perceelsgrens in een binnengebied niet voldoende, maar dit zijn slechts aandachtspunten voor

dergelijke projecten in een binnengebied, die niet concreet zijn toegepast op het project, waarvoor de bestreden vergunning is verleend.

De tweede verzoekende partij toont echter niet concreet aan dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing, met name het creëren van een wooncomplex met mogelijk hogere nokhoogtes dan sommige omliggende gebouwen en mogelijk te dicht bij de perceelsgrens gelegen dan aanvaardbaar in een binnengebied, van die aard is dat zij zodanig ingrijpende gevolgen heeft op de uitoefening van haar beleid dat dit voor een langere periode onmogelijk wordt gemaakt. Er wordt niet aangetoond waarom net deze door de stadsbouwmeester aangehaalde aandachtspunten (hoogte, afstand perceelsgrens) van zodanig belang zijn voor het stedenbouwkundig beleid.

Uit de bestreden beslissing kan tenslotte niet worden afgeleid dat een wooncomplex in een binnengebied steeds zal moeten worden vergund en omdat het beleid van de tweede verzoekende partij er duidelijk niet in bestaat om bouwen in binnengebieden per definitie niet toe te staan, kan de Raad, op basis van de door de tweede verzoekende partij aangereikte gegevens, niet het bestaan van een ernstig nadeel afleiden.

Het feit dat het vergunningenbeleid van de tweede verzoekende partij in een bepaald geval wordt doorkruist door een beslissing van de verwerende partij, is op zichzelf onvoldoende om van een ernstig nadeel te kunnen spreken.

De Raad oordeelt dan ook dat de tweede verzoekende partij onvoldoende concreet en precies aangeeft in welke mate de bestreden beslissing de uitoefening van haar overheidstaken of bestuursopdrachten verhindert dan wel in ernstige mate bemoeilijkt. De tweede verzoekende partij toont evenmin voldoende concreet en precies aan of, en in voorkomend geval in welke mate, de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing de werking van haar diensten in het gedrang zou brengen. De Raad kan daarom niet nagaan of de tweede verzoekende partij als gevolg van de eventuele tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing haar taken als overheid niet meer zou kunnen uitoefenen.

Er is bijgevolg niet voldaan aan de in artikel 4.8.13 VCRO gestelde voorwaarde dat een bestreden vergunningsbeslissing slechts bij wijze van voorlopige voorziening kan geschorst worden ter voorkoming van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel. Deze vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen.

4. De Raad stelt bovendien vast dat de tweede verzoekende partij evenmin aantoonst dat de nadelen die zij meent te ondervinden, voor zover ze reeds als ernstig zouden kunnen beschouwd worden, wat niet het geval is, ook een moeilijk te herstellen karakter hebben. Minstens is vereist dat het moeilijk te herstellen karakter voortvloeit uit de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing. De tweede verzoekende partij toont niet aan waarom de nadelen, die zij meent te lijden, moeilijk te herstellen zijn.

Er is dan ook niet voldaan aan de in artikel 4.8.13 VCRO gestelde voorwaarde dat een bestreden vergunningsbeslissing slechts bij wijze van voorlopige voorziening kan geschorst worden ter voorkoming van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel. Deze vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen.

B. Redenen die de schorsing rechtvaardigen

Aangezien in het vorige onderdeel wordt vastgesteld dat de tweede verzoekende partij niet voldoende aannemelijk maakt dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing haar een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen, is een onderzoek van de redenen die de schorsing van de bestreden beslissing kunnen rechtvaardigen niet aan de orde.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De door de eerste verzoekende partij gevorderde schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing is onontvankelijk.
2. De door de tweede verzoekende partij gevorderde schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing wordt verworpen.
3. De uitspraak over de kosten wordt uitgesteld tot de beslissing ten gronde.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 19 december 2011, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, eerste kamer, samengesteld uit:

Eddy STORMS, voorzitter van de eerste kamer,

met bijstand van

Eddie CLYBOUW, griffier.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,

Eddie CLYBOUW

Eddy STORMS