

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2012/0006 van 11 januari 2012
in de zaak 2010/0621/A/4/0578

In zake:

1. mevrouw [REDACTED]

2. de heer [REDACTED]

3. de heer [REDACTED]

allen keuze van woonplaats doend bij de eerste verzoekende partij

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
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

verwerende partij

*Tussenkomende
partijen :*

1. de **stad Antwerpen**, vertegenwoordigd door het college van
burgemeester en schepenen

2. het college van burgemeester en schepenen van de **stad Antwerpen**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Roland POCHELE-DILLES en Frederik EMMERECHTS
kantoor houdende te 2000 Antwerpen, Stoopstraat 1
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 16 juli 2010, strekt tot de vernietiging van het besluit van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Antwerpen van 29 juni 2010, waarbij aan de eerste tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor de regularisatie van de huidige toestand van de zwembijver in Boekenbergpark.

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

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De behandeling van de vordering die initieel werd toegewezen aan de tweede kamer, werd op 6 september 2011 toegewezen aan de vierde kamer.

1.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 5 oktober 2011, alwaar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Nathalie DE CLERCQ heeft verslag uitgebracht.

Mevrouw ■■■■, de heer ■■■■ en de heer ■■■■ die verschijnen voor de verzoekende partijen, advocaat Stijn BRUSSELMANS die loco advocaat Johan CLAES verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Frederik EMMERECHTS die verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

De Kamervoorzitter heeft de tussenkomende partijen op deze zitting verzocht stukken bij te brengen waaruit zou blijken dat het betrokken perceel gelegen is in een zone met cultuurhistorische waarde. Tegelijkertijd verleende de Kamervoorzitter aan alle partijen de mogelijkheid om uitsluitend met betrekking tot deze bijkomende stukken een aanvullende nota over te maken aan de Raad.

Alle partijen dienden een aanvullende nota in.

De zaak werd dan uitgesteld naar de zitting van 9 november 2011.

2.

De zaak werd opnieuw behandeld op de openbare terechtzitting van 9 november 2011.

Mevrouw ■■■■ die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Karolien BULKMANS die loco advocaat Johan CLAES verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Frederik EMMERECHTS die verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

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

1. De stad Antwerpen vraagt met een op 13 oktober 2010 ter post aangetekend verzoekschrift om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de tweede kamer heeft vastgesteld, met een beschikking van 24 januari 2011, dat er grond is om het verzoek in te willigen en dat de verzoekende partij tot tussenkomst aangemerkt kan worden als belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO voor wat betreft de behandeling van de vordering tot vernietiging.

2. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen vraagt met een op 13 oktober 2010 ter post aangetekend verzoekschrift om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de tweede kamer heeft vastgesteld, met een beschikking van 24 januari 2011, dat er grond is om het verzoek in te willigen en dat de verzoekende partij tot tussenkomst aangemerkt kan worden als belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO voor wat betreft de behandeling van de vordering tot vernietiging.

IV. FEITEN

Even ten noorden van het vliegveld ligt in ■■■■■ het Boekenbergpark, zijnde een oud kasteelpark waar in 1934 een bestaande vijver werd omgevormd tot een kunstmatig gemeentelijk openbaar openluchtwembad met bijbehorende infrastructuur.

De stad Antwerpen wenst de site van het openluchtwembad in het voormelde park meer te integreren in de rest van het parklandschap, door het bestaande zwembad en de omringende infrastructuur af te breken en te vervangen door een ecologische zwemvijver met oeverbegroeiing en glooiingen die dan overlopen in een ligweide.

Naar de straatzijde zouden nieuwe inheemse bomen en heesters geplant worden. De verouderde infrastructuur (kleedkamers, dienstgebouwen, douches, clublokaal) zou plaats moeten ruimen voor drie nieuwe, compactere gebouwen, waarvan er twee respectievelijk onderdak zouden bieden aan de sanitaire voorzieningen en de kleedkamers, en een derde als “poortgebouw” zou worden vormgegeven waarin de douches en doorloofdouches, en lokalen voor het personeel een plaats zouden krijgen. Elk van deze drie nieuwe gebouwen zou worden afgewerkt door middel van een hellend groendak.

De eerste tussenkomende partij dient voor de voormelde werken op 27 januari 2006 (datum van het ontvangstbewijs) een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag in.

De Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening beslist op 27 maart 2006 de gevraagde vergunning toe te kennen, met de verplichting om de voorwaarden na te leven die begrepen zijn in de adviezen van de brandweer, de afdeling Monumenten en Landschappen, de afdeling Bos en Groen en de afdeling Natuur.

Volgend op een rondschrijven van de stad Antwerpen van 28 maart 2006, waarin wordt aangekondigd dat de werken zullen worden aangevat op 5 april 2006, vatten een aantal andere bewoners van de ■■■■■, waaronder eerste verzoekende partij, bij eenzijdig verzoekschrift de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen, die met een beschikking van 5 april 2006 de stad Antwerpen verbod oplegt om de werken ten uitvoer te leggen “in afwachting van arrest van de Raad van State in het kader van een vordering tot vernietiging die aldaar zal worden aanhangig gemaakt”.

Met een besluit van 22 juni 2006 verleent de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar aan de eerste tussenkomende partij een nieuwe stedenbouwkundige vergunning voor het gevraagde, onder meer onder de volgende voorwaarden :

“ ...

- de voorziene volwaardige tweede toegang met fietsenstalling aan de [REDACTED] (ter hoogte van de bestaande dienstingang) mag niet worden uitgevoerd; enkel de bestaande dienstingang kan behouden blijven;

- de noodzakelijke tweede volwaardige toegang dient te worden verplaatst naar de bestaande toegang aan de tennisterreinen; indien de uitbouw van de bestaande ingang aan de tennisterreinen met de plaatsing van o.a. een fietsenstalling gepaard gaat met vergunningsplichtige werken, dient hiervoor een afzonderlijke stedenbouwkundige vergunning te worden bekomen

...”

Andermaal wordt de voorzitter van de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen gevat bij eenzijdig verzoekschrift, die met een bevelschrift van 3 juli 2006 de stad Antwerpen verbod oplegt de werken uit te voeren of te laten uitvoeren “totdat de Raad van State zich uitspreekt over de gegrondheid van de middelen in het kader van een vordering tot vernietiging of schorsing ingesteld tegen voornoemde vergunning (...)”.

Bij arrest nr. 202.415 van 26 maart 2010 vernietigt de Raad van State :

- a. het besluit van 27 maart 2006 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening waarbij aan de stad Antwerpen de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het slopen van dienstgebouwen en verhardingen, het rooien van groenaanplantingen, het omvormen van een openluchtwembad in het Boekenbergpark tot een ecologisch zwembad en het bouwen van dienstgebouwen waarin kleedkamers, sanitaire voorzieningen en personeelslokalen worden ondergebracht, op een perceel gelegen te [REDACTED], kadastraal bekend, [REDACTED],
- en b. het besluit van 22 juni 2006 van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar houdende intrekking van de stedenbouwkundige vergunning van 27 maart 2006 en waarbij aan de stad Antwerpen de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het slopen van dienstgebouwen en verhardingen, het rooien van groenaanplantingen, het omvormen van een openluchtwembad in het Boekenbergpark tot een ecologische zwembad en het bouwen van dienstgebouwen waarin kleedkamers, sanitaire voorzieningen en personeelslokalen worden ondergebracht, op een perceel gelegen te [REDACTED], kadastraal bekend, [REDACTED].

Het vernietigingsmotief voor het besluit van 27 maart 2006 luidt als volgt :

“ ...

15. Het kwestieuze perceel is volgens het gewestplan Antwerpen gelegen in parkgebied. Artikel 14.4.4 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit) bepaalt :

“De parkgebieden moeten in hun staat bewaard worden of zijn bestemd om zodanig ingericht te worden, dat ze, in de al dan niet verstedelijkte gebieden, hun sociale functie kunnen vervullen”.

Aangezien de voormelde bepaling geen definitie van “parkgebieden” geeft, moet worden aangenomen dat de term in zijn spraakgebruikelijke betekenis moet worden begrepen en dus een terrein bedoelt dat door beplanting met bomen en heesters tot een wandel- en rustplaats is ingericht.

Die bepaling legt de verplichting op om, ofwel, het terrein dat reeds als park bestaat, als zodanig te bewaren, ofwel, het terrein waaraan men de bestemming van park heeft gegeven, zodanig in te richten dat het ook inderdaad die functie voor de gehele bevolking kan vervullen. Hieruit volgt dat in een parkgebied slechts handelingen en werken kunnen worden vergund die behoren of bijdragen tot de inrichting van het parkgebied.

16. Zoals de verwerende partij uitdrukkelijk zelf in het bestreden besluit in de zaak sub II stelt, is “een zwembad (...) een moeilijk te ontkennen voorbeeld van actieve recreatie, hetgeen principieel niet is toegelaten in parkgebied” en is het huidige bestreden besluit “principieel in strijd met de voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan ...”

Het besluit van 22 juni 2006 werd door de Raad van State als volgt beoordeeld :

“ ...

18. Er wordt niet betwist dat de aanvraag die tot het bestreden besluit heeft geleid aan een openbaar onderzoek dient te worden onderworpen. Iedereen kan gedurende de periode van het openbaar onderzoek bezwaren of opmerkingen in verband met het ontwerp ter kennis brengen van de vergunningverlenende overheid, die zich over de ingediende bezwaren en opmerkingen dient uit te spreken. Deze openbaarmaking is voorgeschreven, eensdeels, om degenen die bezwaren zouden hebben tegen de bouwplan de mogelijkheid te bieden hun bezwaren en opmerkingen te doen gelden, anderdeels, aan de bevoegde overheden de nodige inlichtingen en gegevens te verstrekken opdat zij met kennis van zaken zouden kunnen oordelen. De formaliteit van het openbaar onderzoek is een substantiële pleegvorm.

Op straffe van anders de waarborgen die de procedure van openbaarmaking aan de belanghebbende derden biedt, volkomen te negeren, wordt deze substantiële pleegvorm miskend indien, na de formaliteit van het openbaar onderzoek, een essentiële wijziging aan het plan dat als grondslag dient voor het nemen van de bestreden beslissing, wordt aangebracht, die niet aan de formaliteit van het openbaar onderzoek is onderworpen.

19. In het bestreden besluit wordt met betrekking tot de bijkomende volwaardige toegang tot het zwembadgedeelte van het park gesteld dat, “vanuit het oogpunt van de bescherming van het park als landschap (...) één van de essentiële voorwaarden voor het aanvaarden van het project (...) de garantie (is) dat er geen onredelijke overlast zou veroorzaakt worden in het park” en dat dit “deels (kan) bekomen worden door, naast de bestaande ingang aan de [REDACTED], een tweede volwaardige ingang te voorzien, zodat de toevoer van personen wordt verspreid over het gehele park”.

Nog luidens het bestreden besluit mag de in de aanvraag voorziene nieuwe toegang tot het complex aan de [REDACTED], zoals die tijdens het openbaar onderzoek bekend was, “niet (...) worden uitgevoerd”, maar kan “enkel de bestaande dienstingang (...) behouden blijven” en dient “de noodzakelijke tweede volwaardige toegang (...) te worden verplaatst naar de bestaande toegang aan de tennisterreinen”, waarbij “indien de uitbouw van de bestaande ingang aan de tennisterreinen met de plaatsing van o.a. een fietsenstalling

gepaard gaat met vergunningsplichtige werken, hiervoor een afzonderlijke stedenbouwkundige vergunning (dient) te worden bekomen”.

De verplaatsing van de als essentieel beschouwde bijkomende toegang kan niet anders dan als een essentiële wijziging van het plan worden aanzien. Het standpunt van de verwerende en de tussenkomende partij dat er door de wijziging van de toegang niets wezenlijks verandert, kan niet worden bijgetreden, temeer daar de nieuw voorziene toegang nog als een “volwaardige toegang” met “de plaatsing van o.a. een fietsenstalling” dient te worden ingericht.

...

Op 6 mei 2010 (datum van ontvangstbewijs) dient de eerste tussenkomende partij bij de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor de *“regularisatie van de huidige toestand van de zwemvijver in Boekenbergpark”*.

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

Het perceel ligt binnen de grenzen van het bij koninklijk besluit van 23 januari 1974 beschermd landschap ‘Boekenbergpark Deurne’.

Het perceel is eveneens gelegen binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, ‘afbakening van het grootstedelijk gebied Antwerpen’, dat werd goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse Regering van 19 juni 2009.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 8 mei 2010 tot en met 7 juni 2010, worden 2 bezwaarschriften ingediend, uitgaande van de eerste en tweede verzoekende partij.

Het Agentschap voor Natuur en Bos brengt op 12 mei 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Antwerpen – Onroerend Erfgoed brengt op 21 mei 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het Centrum voor Toegankelijkheid brengt op 21 juni 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Op 29 juni 2010 beslist de verwerende partij, na het ongegrond bevinden van de bezwaren, de stedenbouwkundige vergunning te verlenen onder bepaalde voorwaarden, waarbij wordt overwogen:

“ ...

De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening geeft in hoofdstuk IV een aantal mogelijkheden tot afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften. Eén van de mogelijkheden om af te wijken van stedenbouwkundige voorschriften is terug te vinden in artikel 4.4.9 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening:

...

De bestemming “parkgebied” van het bovenvermelde geldende gewestplan concordeert volgens het besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van de concordantie van bijzondere bestemmingsvoorschriften van de plannen van aanleg naar de categorieën of subcategorieën van gebiedsaanduiding van 29/05/2009 met de categorie van gebiedsaanduiding “overig groen” van de typevoorschriften voor gewestelijke RUP’s en

meer specifiek “parkgebied”. In het Besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 tot vaststelling van de nadere regels met betrekking tot de vorm en de inhoud van de RUP's met typevoorschriften voor gewestelijke RUP's vermeldt de categorie van gebiedsaanduiding “overig groen” en meer specifiek “parkgebied”= het behoud van de ruimtelijke samenhang en de landschappelijke en cultuurhistorische waarde van het gebied wordt als randvoorwaarde ingeschreven. Recreatie moet hier verstaan worden in verhouding tot de andere functies van het gebied. Het is een nevengeschikte functie en geen enige functie noch de enige hoofdfunctie.

De omvorming naar ecologische zwemvijver komt het park ten goede. Het zwemgedeelte met bijhorende infrastructuur (gebouwen, ligweide, e.d.) vormt slechts een nevengeschikte functie in het park, geenszins de hoofdfunctie; de zwemfunctie is ook reeds aanwezig sinds 1934. De afwijking volgens artikel 4.4.9 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening is bijgevolg aanvaardbaar.

...

Zoals reeds hoger gesteld is de aanvraag principieel in strijd met de voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan. Met de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening werden de mogelijkheden om recreatie toe te laten in parkgebieden echter verruimd. Voor voorliggende aanvraag kan toepassing gemaakt worden van **artikel 4.4.9 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening**, één van de mogelijkheden om af te wijken van de stedenbouwkundige voorschriften (zie uiteenzetting hoger, bij stedenbouwkundige basisgegevens). **De aanvraag, de omvorming van een openluchtzwembad met bijhorende infrastructuur naar een ecologische zwemvijver met bijhorende infrastructuur (gebouwen, ligweide, e.d.), kan als nevengeschikte functie in het park aanvaard worden.**

...”

Dit is de bestreden beslissing.

V. Rechtspleging

Standpunt van de partijen

De verzoekende partijen stellen dat de termijn van 15 dagen voor het indienen van een wederantwoordnota onredelijk zou zijn. De termijn zou discriminatoir zijn en een schending inhouden van artikel 6 EVRM doordat de verwerende partij en de tussenkomende partijen de facto, omwille van het feit dat ze reeds conform artikel 4.8.16, § 5 VCRO kennis konden nemen van het verzoekschrift, over een langere termijn beschikken. De verzoekende partijen vragen de toekenning van een nieuwe termijn, mede gelet op de omvang en de complexiteit van het dossier.

Beoordeling door de Raad

Artikel 4.8.20, §2, tweede lid VCRO bepaalt:

“ ...

De verzoeker kan een wederantwoordnota indienen binnen een vervalttermijn van vijftien dagen, die ingaat de dag na deze van de betekening, vermeld in het eerste lid. De verzoeker kan aan de wederantwoordnota de geïnventariseerde overtuigingsstukken toevoegen die hij nodig acht.

De kritiek van de verzoekende partijen op de termijn van 15 dagen voor het indienen van een wederantwoordnota is derhalve kritiek op een decretale bepaling. De Raad is niet bevoegd om een decretale bepaling te toetsen aan het gelijkheidsbeginsel of aan artikel 6 EVRM.

Er kan niet ingegaan worden op het verzoek tot het toekennen van een bijkomende termijn voor het indienen van de wederantwoordnota.

VI. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De bestreden beslissing werd genomen op 29 juni 2010. Het door de verzoekende partijen ingestelde beroep, bij aangetekend schrijven van 16 juli 2010, is tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partijen

Standpunt van de partijen

De verwerende partij en de tussenkomende partijen betwisten het belang van de derde verzoekende partij, aangezien zij haar belang niet zou hebben uiteengezet in het verzoekschrift.

De verzoekende partijen repliceren dat de derde verzoekende partij een bewoner is van een woning in de onmiddellijke nabijheid van het Boekenbergpark en dat hij deel uitmaakt van de “Studiegroep Boekenbergpark”.

Beoordeling door de Raad

1.

De registratie van een inkomend verzoekschrift conform artikel 4.8.17, §1 VCRO door de griffier van de Raad, ongeacht of deze registratie geschiedt na regularisatie conform artikel 4.8.17, §2 VCRO, moet in essentie worden aangemerkt als de beoordeling van de formele volledigheid van het betrokken verzoekschrift en impliceert geenszins, ook niet gedeeltelijk, de bevestiging van de ontvankelijkheid van het verzoekschrift. De registratie van een verzoekschrift verhindert derhalve niet dat een beroep in voorkomend geval alsnog onontvankelijk wordt verklaard indien vastgesteld moet worden dat de verzoekende partijen niet getuigen van het rechtens vereiste belang bij het beroep.

2.

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 partijen, als natuurlijke personen of als rechtspersoon, rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kunnen ondervinden ingevolge de bestreden vergunningsbeslissing.

De verzoekende partijen moeten het mogelijk bestaan van deze hinder of nadelen voldoende waarschijnlijk maken, de aard en de omvang ervan voldoende concreet moeten omschrijven en tegelijk zullen de verzoekende partijen dienen aan te tonen 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 zullen de verzoekende partijen beschikken over het rechtens vereiste belang om conform artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 3° VCRO een beroep in te dienen bij de Raad.

Onder het tweede middel betogen de eerste en tweede verzoekende partij dat ze ten gevolge van de bestreden beslissing geluidsoverlast zullen ondervinden, verstoring van de rust en kalmte, een onevenredige verhoging van de mobiliteitsgraad en parkeerproblemen in de [REDACTED]. Ze maken daarmee voldoende aannemelijk dat ze hinder en nadelen kunnen ondervinden ten gevolge van de bestreden beslissing.

De eerste en tweede verzoekende partij doen blijken van het rechtens vereiste belang.

3.

De verzoekende partijen kunnen in het licht van het voorgaande niet bijgetreden worden wanneer zij zonder meer lijken aan te nemen dat de loutere beschikking over zakelijke of persoonlijke rechten met betrekking tot een onroerend goed dat is gelegen in de onmiddellijke nabijheid van de inplantingsplaats van het zwemcomplex het rechtens vereiste belang verleent aan de derde verzoekende partij. In het verzoekschrift wordt geen hinder of nadeel uiteengezet die deze verzoekende partij zou kunnen ondervinden door de bestreden beslissing.

Het aantonen van het rechtens vereiste belang kan niet op ontvankelijke wijze voor het eerst gebeuren in de wederantwoordnota. Bovendien kan het deel uitmaken van een studiegroep over het Boekenbergpark niet beschouwd worden als een uiteenzetting van hinder en nadelen ten gevolge van de bestreden beslissing.

De exceptie met betrekking tot het belang van de derde verzoekende partij is gegrond.

C. Voorbehoud – artikel 6 EVRM

Standpunt van de partijen

De verzoekende partijen formuleren een voorbehoud op grond van artikel 6 EVRM omdat zij slechts zouden beschikt hebben over een uiterst korte termijn voor het indienen van het beroep tot vernietiging, waarbij zij betogen dat partijen ongelijk worden behandeld, dat de bestreden beslissing geen adres vermeldde van de verwerende partij en dat de termijn uiterst kort is rekening houdend met verlofperioden, de complexiteit van het dossier, het zeer chaotische karakter van de zeer omvangrijke regelgeving, de verhouding met de cassatietermijn en het ontbreken van garanties tegen obstructie van overheden die door hun houding de beroepstermijn kunnen inkorten.

Beoordeling door de Raad

Een voorbehoud kan niet beschouwd worden als een exceptie.

D. Ontvankelijkheid wat betreft het taalgebruik van het verzoekschrift

Standpunt van de partijen

De tussenkomende partijen voeren aan dat het verzoekschrift tot vernietiging nietig zou zijn aangezien verschillende passussen, die absoluut nodig zouden zijn om het eerste middel te begrijpen, zijn weergegeven in de Franse taal zonder een bijgevoegde vertaling in het Nederlands. Verder zou een essentiële voetnoot zijn weergegeven in de Engelse taal, zonder een bijgevoegde vertaling in het Nederlands.

De tussenkomende partijen stellen dat de VCRO geen voorschriften bevat inzake in het taalgebruik voor de Raad, maar dat het toch niet de bedoeling zou kunnen zijn dat, bij gebreke aan een wettelijke regeling, verzoekschriften kunnen ingediend worden in gelijk welke taal.

Volgens de tussenkomende partijen dient het verzoekschrift nietig verklaard te worden in analogie met de wet van 15 juni 1935 op het gebruik der talen in gerechtszaken, minstens dient het verzoekschrift nietig verklaard te worden omdat gebruik werd gemaakt van een taal die niet één van de drie officiële landstalen is.

De verwerende partij voert een gelijkaardige exceptie aan. Zij stelt dat minstens het eerste middel moet worden verworpen omwille van het gebruik van de Franse en Engelse taal.

De verzoekende partijen repliceren dat de verwerende partij en de tussenkomende partijen erkennen dat de VCRO geen taalregeling bevat en dat evenmin de wet van 15 juni 1935 van toepassing is en dat burgers maar kunnen gehouden worden aan regels die vooraf duidelijk zijn bekendgemaakt. Ze stellen verder dat de bekritiseerde voetnoot enkel bedoeld is als een bijkomende illustratie voor het begrip “passieve recreatie” en bovendien voldoende verstaanbaar is op zich aangezien het slechts een verwijzing betreft naar het begrip ‘democratisch deficit’, hetgeen samengevat in het Engels herhaald wordt. Met betrekking tot de Franstalige citaten stellen verzoekende partijen dat de korte citaten enkel verband houden met het onderdeel ‘D’ van het eerste middel en meer bepaald nog met een gedeelte waar zijdelings en in bijkomende orde bedenkingen kunnen gemaakt worden bij de regelgeving in het licht van onder meer het EVRM. Het onderdeel zou volgens de verzoekende partijen begrijpelijk blijven zonder de citaten. Er zou volgens verzoekende partijen geen schending kunnen zijn van de rechten van verdediging. Voor zover dit wel het geval zou zijn zou dit kunnen rechtgezet worden. De enige sanctie zou een bevel van de rechter tot vertaling kunnen zijn.

Beoordeling door de Raad

1.

De verwerende partij en de tussenkomende partij voeren aan dat verschillende passussen in het verzoekschrift tot nietigverklaring die absoluut nodig zijn om het middel te begrijpen, weergegeven zijn in de Franse taal en dat een essentiële voetnoot is weergegeven in de Engelse taal.

Artikel 30 van de grondwet bepaalt :

“ ...

Het gebruik van de in België gesproken talen is vrij; het kan niet worden geregeld dan door de wet en alleen voor handelingen van het openbaar gezag en voor gerechtszaken.

... ”

De vrijheid in deze bepaling dient zo geïnterpreteerd dat de grondwetgever het vrije gebruik van de “nationale talen” beschermt, met name het Nederlands, Frans en Duits.

Het beginsel van waaruit de grondwettelijke benadering van de taalwetgeving dient te vertrekken, is de vrijheid van de particulier. Bij gebreke aan een wetsbepaling die ter zake een regeling oplegt, geldt de vrijheid van taalkeuze voor de particulier als regel.

Voor zover in het verzoekschrift Franstalige citaten zijn opgenomen, kan dit niet leiden tot de nietigheid van het verzoekschrift.

2.

In het verzoekschrift tot vernietiging wordt onder het eerste middel, onderdeel 'A' een voetnoot opgenomen bij de woorden 'passieve recreatie'. In de voetnoot wordt een auteur geciteerd in de Engelse taal aangaande het 'democratisch deficit van deze praktijken'.

Uit geen enkele bepaling volgt dat een citaat in andere dan een nationale taal de nietigheid of de onontvankelijkheid van het verzoekschrift of een middel tot gevolg heeft.

Artikel 4.8.16, § 3, tweede lid, 4° en 5° VCRO vereist wel de uiteenzetting van de feiten en een omschrijving van de middelen. De uiteenzetting van de middelen vormt een essentieel onderdeel van het verzoekschrift, omdat het de andere partijen toelaat zich te verdedigen tegen de grieven die ten aanzien van de bestreden beslissing worden aangevoerd, en de Raad in staat stelt de gegrondheid van die grieven te onderzoeken.

Onder een middel in de zin van artikel 4.8.16, § 3, tweede lid, 5° VCRO moet worden verstaan, de voldoende duidelijke omschrijving van de overtreden rechtsregel, en van de wijze waarop die regel door de bestreden rechtshandeling wordt geschonden.

In het onderdeel 'A' van het eerste middel wordt uiteengezet dat in de bestreden beslissing aan het begrip 'recreatie' een draagwijdte wordt gegeven die geen steun vindt in de regelgeving en dat aan het begrip 'nevengeschied' een draagwijdte wordt gegeven die niet in overeenstemming is met de bestemming parkgebied. Dit onderdeel van het eerste middel kan redelijkerwijs niet anders of verkeerd worden begrepen door een Engelstalig citaat van een auteur aangaande een betoogd 'democratisch deficit' van bepaalde praktijken. De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben op het vermelde onderdeel van het middel overigens geantwoord in respectievelijk de antwoordnota en de nota's tot tussenkomst. Uit de repliek blijkt dat het onderdeel van het middel voor de verwerende partij en de tussenkomende partijen niet onduidelijk was door het Engelstalig citaat in de voetnoot. Bovendien kan een eventuele onduidelijkheid in een middel niet tot de onontvankelijkheid ervan leiden indien uit de replieken blijkt dat het werd begrepen, en in redelijkheid ook kon worden begrepen, vermits aldus de rechten van verdediging niet worden geschonden.

3.

De aangevoerde exceptie is niet gegrond.

VII. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Vierde middel

Standpunt van de partijen

In een vierde middel roepen de verzoekende partijen de schendingen in van artikel 4.2.19, §1 VCRO en van artikel 4.7.16, §1 VCRO.

De verzoekende partijen stellen in essentie dat in het advies van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Antwerpen – Onroerend Erfgoed van 21 mei 2010 en in de bestreden beslissing een voorwaarde wordt opgelegd om de bestaande toegang aan de tennisterreinen als een volwaardige toegang in te richten door onder meer het plaatsen van een fietsenstalling. Ze verwijzen dienaangaande naar het auditoraatsverslag in de procedure voor de Raad van State betreffende de vorige vergunning van 22 juni 2006. In het auditoraatsverslag zou zijn overwogen dat, in de mate de uitbouw van de toegang gepaard zou gaan met vergunningsplichtige werken, de beslissing omtrent (een deel van) de aanvraag, wordt uitgesteld naar een later tijdstip, terwijl een stedenbouwkundige vergunning *“op zich de uitvoering moet toelaten van de in artikel 99 van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening bedoelde werken, handelingen of wijzigingen.”* In het auditoraatsverslag, zoals geciteerd door de verzoekende partijen, wordt verder aangestipt dat artikel 3, 18°, a) van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is, niet van toepassing is op het aanleggen van de vermelde fietsenstalling, aangezien de fietsenstalling moet aangelegd worden in kwetsbaar gebied.

De verwerende en de tussenkomenende partijen repliceren dat de voorwaarde voldoende precies is, dat er voldoende duidelijk bepaald wordt waar de fietsenstalling dient te worden ingeplant, namelijk aan de oostzijde van de ingang binnen het in de aanvraag opgenomen perceel, dat de opgelegde voorwaarde niet afhankelijk is van een bijkomende beoordeling van de vergunningsverlenende overheid, aangezien de fietsenstalling kan uitgevoerd worden door de bestreden beslissing. Ze verduidelijken daarbij dat in de voorwaarde niet wordt opgelegd welke verschijningsvorm de fietsenstalling dient aan te nemen en dat de stad Antwerpen de fietsenstalling heeft aangelegd met metalen rekken, die niet verankerd zijn in de grond. Voor deze fietsenrekken zou geen vergunning nodig zijn. In hoofddorde omdat het geen bouwwerken betreft en in ondergeschikte orde omdat er een vrijstelling zou gelden op grond van artikel 3, 18°, f) van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is.

In hun wederantwoordnota handhaven de verzoekende partijen het middel zoals uiteengezet in hun verzoekschrift.

Beoordeling door de Raad

Artikel 4.2.19, § 1 VCRO luidde ten tijde van de bestreden beslissing als volgt:

“...
Onverminderd de voorwaarde van rechtswege in de zin van § 2, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan aan een vergunning voorwaarden verbinden. Voorwaarden zijn voldoende precies. Zij zijn redelijk in verhouding tot de vergunde handelingen.
Zij kunnen worden verwezenlijkt door enig toedoen van de aanvrager. Zij kunnen de uitvoering van de vergunde handelingen niet afhankelijk maken van een bijkomende beoordeling door de overheid.
...”

Uit deze bepaling volgt dat de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning kan onderworpen zijn aan bepaalde voorwaarden, maar dat deze voorwaarden, onder meer, voldoende precies moeten zijn. Dit betekent dat een voorwaarde in ieder geval geen aanleiding mag geven tot een beoordeling in de uitvoering van de verleende vergunning. Voorwaarden kunnen bovendien alleen betrekking hebben op bijkomende of bijkomstige gegevens.

In de bestreden beslissing wordt onder meer verplicht de voorwaarden van Ruimte en Erfgoed, Onroerend Erfgoed, na te leven, waaronder:

“...
De toegang aan de tennisterreinen dient als een volwaardige toegang te worden ingericht door onder meer het plaatsen van een fietsenstalling.
...”

In het advies van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Antwerpen – Onroerend Erfgoed van 21 mei 2010 wordt dienaangaande overwogen:

“...
Vanuit het oogpunt van de bescherming is een van de essentiële voorwaarden voor het aanvaarden van het project de garantie dat er geen onredelijke overlast zou veroorzaakt worden aan het park. Dit wordt gedeeltelijk bekomen door het behoud van de omheining tussen de zone park en de zone zwemvijver en door het afschaffen van de inkom aan de parkzijde (evenals de fietsenstalling). De brug blijft evenwel de schakel tussen de zone park en de zone zwemvijver, en zal ook de toevoer vanaf de parking aan de [REDACTED] verwerken. Een tweede (nieuwe) toegang langsheen de buitenzijde van het de zone zwemvijver en de toegangen aan de ligweide verdelen die druk. Die noodzakelijke 2^{de} toegang was oorspronkelijk voorzien aan de diensteningang in de [REDACTED], ter hoogte van de nieuwe gebouwen, omdat dit de meest aangewezen plaats was in het uitgetekende concept. Het gebruik van de bestaande toegang aan de tennisterreinen is evenwel een evenwaardige oplossing, op voorwaarde dat hij als een volwaardige toegang wordt ingericht door onder meer het plaatsen van een fietsenstalling.
...”

Het inrichten van de bestaande toegang aan de tennisterreinen als een volwaardige toegang wordt in het advies als essentieel beschouwd ter garantie dat er geen onredelijke overlast zou worden veroorzaakt aan het park. De inrichting van de toegang aan de tennisterreinen betreft dus een essentieel onderdeel van de vergunning.

In de voorwaarde van het advies van het Agentschap Ruimte en Erfgoed wordt niet aangegeven hoe de toegang moet ingericht worden om als volwaardig te kunnen worden beschouwd behalve 'door onder meer het plaatsen van een fietsenstalling'. Daarmee is niet duidelijk of het plaatsen van een fietsenstalling afdoende is. Evenmin is duidelijk of de inrichting zoals door de Stad Antwerpen opgevat, met name het plaatsen van enkele verplaatsbare en wegneembare metalen rekken op verschillende plaatsen in de omgeving van de bedoelde toegang, zoals blijkt uit stuk 5 van de tussenkommende partijen, voldoet aan de in het advies bedoelde voorwaarde. De voorwaarde zoals verwoord in het vermelde advies van het Agentschap Ruimte en Erfgoed laat derhalve aan de begunstigde van de vergunning een beoordelingsruimte tot het inrichten van de bedoelde toegang als volwaardige toegang, waarbij enkel wordt opgelegd dat 'onder meer' een fietsenstalling moet worden geplaatst, zonder dat de inplantingsplaats ervan wordt bepaald, noch wordt bepaald hoe ruim het aanbod aan fietsenstalling moet zijn.

In de bestreden beslissing wordt de voorwaarde, zoals omschreven in het advies van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, louter overgenomen. In de bestreden beslissing wordt derhalve evenmin een precieze voorwaarde opgelegd aangaande het inrichten van de toegang aan de tennisterreinen als een volwaardige toegang.

De verwerende partij en de tussenkommende partijen kunnen derhalve niet gevolgd worden waar zij stellen dat de vermelde opgelegde voorwaarde voldoende duidelijk en precies is en perfect kan uitgevoerd worden op grond van de bestreden beslissing. Zoals deze partijen overigens zelf stellen wordt in de voorwaarde niet bepaald wat moet worden begrepen onder het begrip 'fietsenstalling'. Het feit dat de stad Antwerpen daar haar eigen invulling aan gaf bewijst enkel dat er beoordelingsruimte was voor die eigen invulling van de opgelegde voorwaarde.

De verwerende partij en de tussenkommende partijen kunnen evenmin gevolgd worden waar zij stellen dat de bestreden beslissing, zonder een verdere vergunningsaanvraag kon uitgevoerd worden, aangezien de fietsenstalling werd gerealiseerd door het plaatsen van enkele metalen rekken die niet in de grond zijn verankerd. Daargelaten de vraag of het plaatsen van deze rekken al dan niet vergunningsplichtig is, argumenteren deze partijen enkel dat de eigen invulling van de opgelegde voorwaarde niet vergunningsplichtig zou zijn en niet dat de bestreden beslissing op zich het uitvoeren van de opgelegde voorwaarde toelaat.

Het vierde middel is in de aangegeven mate gegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep van de derde verzoekende partij wordt onontvankelijk verklaard.
2. Het beroep van de eerste en tweede verzoekende partij wordt ontvankelijk en gegrond verklaard.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 29 juni 2010, waarbij aan de eerste tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor de regularisatie van de huidige toestand van de zwembijver in Boekenbergpark op een perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].
4. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over de aanvraag van de eerste tussenkomende partij en dit binnen een termijn van 3 maanden te rekenen vanaf de betekening van het huidige arrest.
5. De kosten van het beroep van de derde verzoekende partij komen ten hare laste. De kosten van het beroep van de eerste en tweede verzoekende partij, bepaald op 350 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 11 januari 2012, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vierde kamer, samengesteld uit:

Nathalie DE CLERCQ, voorzitter van de vierde kamer,

met bijstand van

Katrien VISSERS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Katrien VISSERS

Nathalie DE CLERCQ