

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 5 juni 2018 met nummer RvVb/A/1718/0943
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0266/A

Verzoekende partij	de nv GAETANE INVESTMENT vertegenwoordigd door advocaat Geert AMPE met woonplaatskeuze op het kantoor te 8400 Oostende, Kerkstraat 38.
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van WEST-VLAANDEREN

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 20 december 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 10 november 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Nieuwpoort van 28 juni 2016 ontvankelijk doch ongegrond verklaard.

De verwerende partij heeft aan de heer en mevrouw Romeo RAU en Ann BULCKE (hierna de aanvragers) een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor het regulariseren van de bestemmingswijziging van twee woningen naar visverwerkend handelspand op de percelen gelegen te 8620 Nieuwpoort, Havenstraat 4-6, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie B, nrs. 0314G en 0314K.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.1.

De Raad stelt vast dat de aanvragers met een aangetekende brief van de griffie van de Raad van 9 februari 2017 op de hoogte werden gesteld van het ingesteld vernietigingsberoep, waarbij een afschrift van het verzoekschrift werd bezorgd en waarbij de aanvragers correct werden geïnformeerd over de mogelijkheid tot het indienen van een verzoekschrift tot tussenkomst en de wijze waarop dit dient te gebeuren, met vermelding van de toepasselijke artikelen van het Procedurebesluit.

1.2.

Met een gewone brief van 14 februari 2017 deelt advocaat Frédéric BUSSCHAERT mee dat hij als raadsman van de aanvragers optreedt en op de hoogte wenst gehouden te worden van het verdere procedureverloop.

De Raad brengt in herinnering dat een dergelijke mededeling, die bovendien niet met een beveiligde zending werd verstuurd, niet kan worden gekwalificeerd als een daadwerkelijk verzoek tot tussenkomst, zoals voorgeschreven in artikel 60 Procedurebesluit.

2.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 24 april 2018.

Advocaat Isabelle JAKUES *loco* advocaat Geert AMPE voert het woord voor de verzoekende partij. De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

De aanvragers dienen op 8 april 2016 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Nieuwpoort een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor een regularisatie van een bestemmingswijziging van twee woningen naar visverwerkend handelspand op de percelen gelegen te 8620 Nieuwpoort, Havenstraat 4-6, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie B, nrs. 0314G en 0314K.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Veurne-Westkust', vastgesteld met koninklijk besluit van 6 december 1976, in woongebied.

Er wordt geen openbaar onderzoek georganiseerd.

Het college van burgemeester en schepenen verleent op 28 juni 2016 een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning aan de aanvragers.

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 11 augustus 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in haar verslag van 13 oktober 2016 om dit beroep ontvankelijk doch ongegrond te verklaren en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen onder dezelfde voorwaarden als in eerste aanleg.

Na de hoorzitting van 18 oktober 2016 verklaart de verwerende partij het beroep op 10 november 2016 ongegrond en verleent zij een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist in gelijklopende bewoordingen als het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar:

“ ...

5B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN

*De aanvraag is volgens het **gewestplan Veurne-Westkust** (KB 06.12.1976) gelegen in een **woongebied**. Handelszaken zijn mogelijk in woongebied voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving. Deze onmiddellijke omgeving bestaat uit rijwoningen*

en handelszaken. Naast de plaats van de aanvraag is een brasserie gelegen en aan de overzijde een kledingwinkel, een restaurant, een koffie- en eethuis en de Mosselcentrale, een viswinkel. Het is dan ook duidelijk dat de aanvraag **in overeenstemming** is met de gewestplanbestemming.

De beroepsindiener stelt dat de aanvraag in strijd is met de gewestplanbestemming en meent dat het om een **industriële visverwerkingsbedrijf** gaat. Zoals duidelijk blijkt uit de plannen, is er hier absoluut geen sprake van een industrieel bedrijf. De functie van de woningen wijzigt naar bureau, refter voor het personeel, kleedkamer voor het personeel, administratie en archief. Slechts een kleine oppervlakte van de woningen zal in beslag genomen worden door het effectief verwerken van de vis. En dan nog gaat het enkel om de expeditie, een frigo voor de afgewerkte producten, een atelier van ongeveer 15m² en twee diepvriezers. Er kan dan ook bezwaarlijk gesteld worden dat er sprake is van een industrieel visverwerkingsbedrijf.

Langs Kaai 37 is er een vishandel, Jens nv, waarvan de aanvragers aandeelhouder en bestuurder zijn. Deze handelszaak is geen onderdeel van deze aanvraag maar de beroepsindiener kan wel gevolgd worden in de stelling dat deze aanvraag ten dienste staat van de detailhandel. Dit verandert echter niets aan het standpunt dat de aanvraag in overeenstemming is met de gewestplanbestemming. De functiewijziging heeft eerder betrekking op het inrichten van ruimtes voor het personeel dan het effectief voorzien van ruimtes waar vis zal verwerkt worden. Er wordt enkel een klein atelier voorzien en enkele ruimtes (frigo en diepvriezers) waar producten kunnen worden gestockeerd.

Dit alles wordt bevestigd door een proces-verbaal van 25 maart 2016 waarin de bevoegde inspecteur stelt dat er geen sprake is van een industrieel visverwerkingsbedrijf. Hiervoor heeft de inspecteur zich gebaseerd op de **personeelsbezetting**. Dit ondersteunt het standpunt dat er ruimtelijk geen sprake is van een industrieel visverwerkingsbedrijf. In dit PV is wel aangehaald dat er reeds een functiewijziging is doorgevoerd en dat er hiervoor geen vergunning is aangevraagd.

Het beroep is vooral gericht op het **recht van doorgang**, de beroepsindiener vreest dat de aanvraag ervoor zal zorgen dat er personen gebruik maken van de doorgang die geen recht hebben om deze te gebruiken. Dit behoort echter tot het burgerlijke contentieux waarover de deputatie geen uitspraak kan en mag doen (artikel 4.2.22 VCRO). Het al of niet hebben van een recht van doorgang speelt hier geen rol aangezien beide panden rechtstreeks toegankelijk zijn vanop de Havenstraat. Er is met andere woorden geen noodzaak om de doorgang te gebruiken om de panden te bereiken.

De beroepsindiener stelt dat de aanvraag in strijd is met het besluit dossiersamenstelling omdat de bestaande erfdienstbaarheden niet vermeld worden. Er kan enkel vastgesteld worden dat er op de plaats van de aanvraag geen erfdienstbaarheden voorkomen. De beroepsindiener heeft het over het bestaande recht van doorgang voor de nv Jens, Kaai 37. De aanvraag nu heeft betrekking op twee panden langs de Havenstraat die rechtstreeks toegankelijk zijn. De aanvragers hebben dus geen nood aan een erfdienstbaarheid zodat het ook niet nodig is om deze op het plan te vermelden. Op de plaats van de aanvraag rust ook geen erfdienstbaarheid ten behoeve van anderen zodat de aanvraag wel degelijk conform het besluit dossiersamenstelling is opgemaakt.

(...)

5C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Het volledige betoog van de beroepsindiener is gebaseerd op haar eigendomsrecht maar er worden geen specifieke hinderaspecten aangehaald. Dit is uiteraard niet evident aangezien de beroepsindiener een rechtspersoon is.

Het gaat om een functiewijziging waarbij het straatbeeld niet wijzigt en de ruimtelijke impact naar de omgeving toe beperkt is. Het overgrote deel van de twee panden wordt ingericht ten behoeve van het personeel en de administratie. Slechts een klein deel van de woning aan de Havenstraat 4 staat in het teken van de visverwerking. Dit zal dan ook weinig tot geen hinder veroorzaken.

Zoals reeds meermaals gesteld, is er slechts een klein atelier voorzien in de twee panden waardoor het te verwachten is dat er slechts een kleiner percentage van de verwerking in deze panden zal gebeuren. De te verwachten hinder zal dan ook slechts minimaal zijn. Uit het omgevingsplan blijkt bovendien dat de koer die eventueel wordt gebruikt klein is waardoor de geluidshinder ook beperkt is. Het personeel en eventueel afgewerkte producten moeten geen kilometers afleggen om bij de vishandel te raken, het gaat om een afstand van nog geen 10m.

De aanvraag is in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening, indien uit bijkomende informatie blijkt dat er geen overmatige hinder kan veroorzaakt worden.

5D CONCLUSIE

*De aanvraag is volgens het **gewestplan Veurne-Westkust** (KB 06.12.1976) gelegen in een **woongebied**. Handelszaken zijn mogelijk in woongebied voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving. Deze onmiddellijke omgeving bestaat uit rijwoningen en handelszaken. Naast de plaats van de aanvraag is een brasserie gelegen en aan de overzijde een kledingwinkel, een restaurant, een koffie- en eethuis en de Mosselcentrale, een viswinkel. Het is dan ook duidelijk dat de aanvraag **in overeenstemming** is met de gewestplanbestemming.*

*De beroepsindiener stelt dat de aanvraag in strijd is met de gewestplanbestemming en meent dat het om een **industrieel visverwerkingsbedrijf** gaat. Zoals duidelijk blijkt uit de plannen, is er hier absoluut geen sprake van een industrieel bedrijf. De functie van de woningen wijzigt naar bureau, refter voor het personeel, kleedkamer voor het personeel, administratie en archief. Slechts een kleine oppervlakte van de woningen zal in beslag genomen worden door het effectief verwerken van de vis. En dan nog gaat het enkel om de expeditie, een frigo voor de afgewerkte producten, een atelier van ongeveer 15m² en twee diepvriezers. Er kan dan ook bezwaarlijk gesteld worden dat er sprake is van een industrieel visverwerkingsbedrijf.*

*Het beroep is vooral gericht op het **recht van doorgang**, de beroepsindieners vrezen dat de aanvraag ervoor zal zorgen dat er personen gebruik maken van de doorgang die geen recht hebben om deze te gebruiken. Dit behoort echter tot het burgerlijke contentieux waarover de deputatie geen uitspraak kan en mag doen (artikel 4.2.22 VCRO). Het al of niet hebben van een recht van doorgang speelt hier geen rol aangezien beide panden rechtstreeks toegankelijk zijn vanop de Havenstraat.*

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging – Belang

Standpunt van de partijen

De verzoekende partij zet in haar verzoekschrift tot vernietiging als volgt haar belang uiteen:

“ ...

2. *De verzoekende partij kwalificeert zich verder als belanghebbende partij in de zin van artikel 4.8.11 § 1, 1° en 3° VCRO, nu zij rechtstreekse (en onrechtstreekse) hinder of nadelen ondervindt, als gevolg van de vergunningsbeslissing en de vergunningsbeslissing een inbreuk vestigt op het eigendomsrecht van verzoekster.*

De verzoekende partij is de eigenaar van de aanpalende woning.

3. *Het pand aan de Kaai 37 beschikt over een recht van overgang over de eigendom van de NV GAETANE INVESTMENT.*

De panden aan de Havenstraat 4-6 beschikken niet over een recht van overgang.

4. *Anno 2011 werden de panden Kaai 37 & Havenstraat 4 & 6 structureel met elkaar verbonden, zonder welkdanige stedenbouwkundige vergunning ook.*

5. *Ten gevolge van de wederrechtelijk uitgevoerde werken nemen de panden Havenstraat 4 en 6 thans ook doorgang over de eigendom van NV GAETANE INVESTMENT.*

6. *Ten gevolge van het verlenen van de regularisatievergunning werd de wederrechtelijke toestand bekrachtigd, terwijl een stedenbouwkundige vergunning bezwaarlijk kan worden verleend in strijd met het vaststaande eigendomsrecht van NV GAETANE INVESTMENT.*

7. *Daarenboven zijn de werkelijk uitgevoerde werken veel omvangrijker dan hetgeen dhr. en mevr. RAU-BULCKE insinueren.*

Voor dergelijke structurele werken is een eenvoudige dossiersamenstelling niet voldoende.

Zelfs de door dhr. en mevr. RAU-BULCKE ingediende 'eenvoudige dossiersamenstelling' is niet volledig en zelfs foutief, zodat de vergunningverlenende overheid werd misleid.

8. *Tot slot is er hier sprake van een industriële verwerking van vis waarvoor o.g.v. het gewestplan Veurne-Westkust geen vergunning kan worden verleend daar waar deze panden gelegen zijn in 'woongebied'. Deze uitbating brengt overlast mee voor verzoekster en de buurt en is geenszins verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening.*

9. *Het komt de verzoekende partij dan ook voor dat elke mogelijke betwisting nopens haar belang is uitgesloten.*

...”

Beoordeling door de Raad

1.

Het onderzoek naar de ontvankelijkheid van een verzoek tot vernietiging, en meer in het bijzonder wat betreft het belang van de verzoekende partij(en), betreft de openbare orde en komt de Raad ambtshalve toe.

2.

De verzoekende partij steunt haar belang in de eerste plaats op artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 1° VCRO, hetwelk als volgt luidt:

“ ...

*§ 1. De beroepen bij de Raad kunnen door de volgende personen worden ingesteld:
1° de aanvrager van de vergunning of van het as-buittattest, de persoon die de melding heeft verricht, respectievelijk de persoon die beschikt over zakelijke of persoonlijke rechten ten aanzien van een constructie die het voorwerp uitmaakt van een registratiebeslissing, of die deze constructie feitelijk gebruikt.*

...”

De verzoekende partij zet evenwel niet uiteen, en er kan evenmin worden ingezien, in welke zin de verzoekende partij kan aangemerkt worden als belanghebbende op grond van artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 1° VCRO. Zij valt immers niet onder te brengen in één van de categorieën van (rechts)personen die in het artikel worden genoemd.

3.1.

De verzoekende partij steunt haar belang verder op artikel 4.8.11, §1, eerste lid 3° VCRO.

Om als derde belanghebbende bij de Raad een beroep te kunnen instellen, vereist voormeld artikel in principe dat de verzoekende partij, als natuurlijke persoon of (zoals in de voorliggende aangelegenheid) als rechtspersoon, rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kunnen ondervinden ingevolge de bestreden vergunningsbeslissing. Artikel 4.8.11, §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 redelijkerwijze aannemelijk maken dat er een risico bestaat dat zij de in haar verzoekschrift aangevoerde rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen van de bestreden vergunningsbeslissing kan ondervinden waarbij zij tevens dient aan te tonen dat er een rechtstreeks of onrechtstreeks causaal verband kan bestaan tussen de uitvoering of de realisatie van de vergunningsbeslissing enerzijds en de aangevoerde hinder of nadelen anderzijds.

Hoewel de vereiste van een belang bij het beroep niet op een overdreven restrictieve of formalistische wijze mag worden toegepast, kan niet om het even welke benadeling of hinder ter adstructie van het belang in aanmerking genomen worden. De regelgeving betreffende de ruimtelijke ordening en de stedenbouw strekt in essentie tot de bescherming van de goede ruimtelijke ordening en een gezond leefmilieu, en mag niet van die finaliteit worden afgewend ter bescherming van belangen die daar volledig vreemd aan zijn.

Artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO geeft dan wel geen omschrijving van de “hinder en nadelen” die constitutief voor het belang zijn, dat neemt niet weg dat de aan de bestreden beslissing toegeschreven hinder en nadelen binnen het domein van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw moeten blijven. Het gegeven dat de betrokken hinder of nadelen voldoende aannemelijk dienen te

worden gemaakt, mag niet van die wettelijke context worden ontdaan. Die interpretatie vindt bevestiging in de memorie van toelichting van het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (Parl. St. VI. Parl., 2008-09, nr. 2011/1, 186), waarin gesteld wordt:

“ ...

Hinderaspecten kunnen geredelijk worden onderscheiden in visuele hinder (slechte stedenbouwkundige-architectonische inpasbaarheid), hinder ingevolge de slechte functionele inpasbaarheid in de omgeving (hinder ingevolge het ondoelmatige ruimtegebruik, mobiliteitshinder, ...) c.q. geluidshinder, trillingshinder, geurhinder, stofhinder, rookhinder, stralingshinder en lichthinder (deze laatste hinderaspecten vormen uiteraard de traditionele compartimenteringen binnen de milieuhinder).

...”

De in artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO bedoelde “hinder en nadelen” moeten dan ook in die stedenbouwkundige betekenis worden begrepen.

3.2

Vooreerst dient opgemerkt te worden dat de verzoekende partij niet gevolgd kan worden wanneer zij zonder meer lijkt aan te nemen dat het enkele feit dat zij eigenaar is van een woning op een aanpalend perceel haar het rechtens vereiste belang bij de voorliggende vordering kan verschaffen.

Ook een mogelijke verzwarende van bestaande erfdienstbaarheden, kan de verzoekende partij het vereiste belang niet zonder meer verschaffen. De Raad wijst in dit verband op artikel 4.2.22 VCRO dat uitdrukkelijk bepaalt dat stedenbouwkundige vergunningen worden verleend onder voorbehoud van de op het onroerend goed betrokken burgerlijke rechten.

3.3.

Betwistingen omtrent het al dan niet bestaan van zakelijke rechten op een perceel, te weten het beweerde “recht van overgang” over de eigendom van de verzoekende partij, de interpretatie en de omvang ervan, behoren volgens artikel 144 van de Grondwet tot de uitsluitende bevoegdheid van de burgerlijke rechtbanken.

Het is niet de taak van het vergunningverlenend bestuursorgaan, in deze de verwerende partij en evenmin van de Raad om daarover te oordelen. De Raad is dus niet bevoegd om te oordelen over enige subjectieve burgerlijke rechten, die door de bestreden beslissing zouden zijn aangetast.

Zo de vergunde werken zouden zijn uitgevoerd met miskenning van de subjectieve rechten van de verzoekende partij, dan zal het in voorkomend geval de burgerlijke rechter zijn die bevoegd zal zijn om zich uit te spreken lastens degene die de rechten schendt.

3.4.

In zoverre uit het geheel van het verzoekschrift desgevallend zou kunnen worden afgeleid dat de niet nader genoemde “overlast”, verwijst naar mobiliteitshinder ten gevolge van de bestreden beslissing, stelt de Raad vast dat de verzoekende partij niet, minstens niet op een voor de Raad voldoende aannemelijke wijze, verduidelijkt of concretiseert in welke mate zij persoonlijk (als rechtspersoon) vermelde hinder rechtstreeks dan wel onrechtstreeks kan of zal ondervinden.

De Raad stelt in dat verband vast dat de verzoekende partij nergens melding maakt van enig mogelijk nadelig effect op de eigen activiteiten, noch op de waarde van haar pand,... Het stond nochtans aan verzoekende partij om haar belang afdoende te omschrijven in haar verzoekschrift.

3.5.

Tot slot wenst de Raad op te merken dat de eventuele onwettigheid van de bestreden beslissing, of enige onregelmatigheid in de totstandkoming ervan, op zich geen hinder of nadeel is dat de verzoekende partij overeenkomstig artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO een belang verschaft om bij de Raad beroep in te stellen.

Het verzoek tot vernietiging is onontvankelijk.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 5 juni 2018 door de derde kamer.

De griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Stephanie SAMYN

Filip VAN ACKER