

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/1333 van 5 juli 2016
in de zaak 1213/0720/A/6/0678

In zake: de nv **TOTAL BELGIUM**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Dirk LINDEMANS en Filip DE PRETER
kantoor houdende te 1000 Brussel, Keizerslaan 3
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 24 juli 2013, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 6 juni 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen van 22 februari 2013 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij onder voorwaarden een tijdelijke stedenbouwkundige vergunning verleend voor het slopen en heropbouwen van een carwash.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te 2000 Antwerpen, Rijnkaai 39 en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummer 3E2.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend.

De behandeling van de vordering, die initieel toegewezen is aan de tweede kamer, is op 25 september 2014 toegewezen aan de eerste kamer.

De procespartijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 21 oktober 2014 in de eerste kamer, waar de zaak in beraad werd genomen.

Met een beschikking van 25 april 2016 heeft de voorzitter van de Raad voor Vergunningsbetwistingen het beroep toegewezen aan de zesde kamer.

Met een tussenarrest van 2 mei 2016 heeft de voorzitter van de zesde kamer de heropening van de debatten bevolen om de behandeling van het beroep te hernemen.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 24 mei 2016, waarop de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Karin DE ROO heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip DE PRETER die verschijnt voor de verzoekende partij is gehoord.

De verwerende partij is schriftelijk verschenen.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

Op 11 december 2012 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het slopen en heropbouwen van een carwash”*.

Het perceel is gelegen binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Eilandje’, goedgekeurd met een besluit van de verwerende partij van 1 september 2011, meer bepaald in een ‘zone voor wonen, samengesteld bouwblok’ (Wo2). Het perceel is niet gelegen in een behoorlijk vergunde, niet-vervallen verkaveling.

Het perceel is eveneens gelegen binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen’, definitief vastgesteld met een besluit van de Vlaamse Regering van 19 juni 2009.

De brandweer van de stad Antwerpen adviseert voorwaardelijk gunstig op 4 januari 2013.

Het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Onroerend Erfgoed, adviseert gunstig op 15 januari 2013.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 15 februari 2013 als volgt:

“ ...

Bij het beoordelen van de aanvraag behoort het tevens tot de autonome bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid te oordelen of een bouwwerk verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening.

Het voorliggend pand is gelegen aan het Bonapartedok - Bonapartesluis dat bij MB dd. 13/09/1996 werd beschermd als monument. Voor de aangrenzende panden gelden er bijzondere eisen van welstand. Om die reden werd advies gevraagd bij de dienst monumentenzorg. De erfgoedwaarde van het TOTAL servicestation is laag. Het betekent geen meerwaarde voor de waardevolle omgeving. Integendeel, het werkt zowel qua inplanting, materiaalgebruik als opbouw storend?.

De aangevraagde werken zijn een verbetering ten opzichte van de huidige (laatst vergunde) toestand. Men tracht het gebouw te integreren in zijn omgeving.

Toch is de dienst monumentenzorg van mening dat een nieuwbouwproject binnen het gehele bouwblok een meerwaarde zou kunnen betekenen voor de beschermde omgeving. De carwash-installatie kan hierin geïntegreerd worden. Om een ontwikkeling op termijn niet te hypothekeren acht de dienst monumentenzorg het dan ook wenselijk dat de vergunning wordt beperkt in de tijd.

Omwille van dit advies en de doelstellingen en toekomstvisies van het ruimtelijk uitvoeringsplan Eilandje wordt aan het college voorgesteld om de vergunning te beperken tot 10 jaar zodat er tijdig een geïntegreerde invulling binnen een groter geheel wordt gepland.

...

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen verleent op 22 februari 2013 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij, met toevoeging van de volgende voorwaarden:

“ ...

- 1. Het college van burgemeester en schepenen per aangetekende brief op de hoogte te brengen van het begin van de werkzaamheden of handelingen waarvoor vergunning is verleend, ten minste acht dagen voor de aanvang van die werkzaamheden of handelingen;*
- 2. De van toepassing zijnde algemene voorwaarden die aan de vergunning zijn gehecht en er integraal deel van uitmaken, strikt na te leven;*
- 3. Het advies van de brandweer strikt na te leven;*
- 4. Voor de publiciteit en alle dragers van publiciteit een aparte aanvraag in te dienen;*
- 5. Het perceel op de perceelsgrens af te sluiten met groene heesters;*
- 6. De groenzones aan te leggen met struwelen;*
- 7. Er zorg voor te dragen dat er zo min mogelijk geluidshinder wordt gegenereerd.*

...”

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 29 maart 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 30 mei 2013 dit administratief beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen, zonder deze vergunning in de tijd te beperken.

Na de hoorzitting van 4 juni 2013 beslist de verwerende partij op 6 juni 2013 als volgt het administratief beroep in te willigen en onder voorwaarden een tijdelijke stedenbouwkundige vergunning te verlenen voor een periode van tien jaar:

“ ...

Gelet op het feit dat er bij de opsomming van de voorwaarden, in de beslissing van het college van burgemeester en schepenen, niet wordt verwezen naar een beperking in tijd, kan het argument van de beroeper worden bijgetreden.

...

De aanvraag is gelegen aan het Bonapartedok, op het “het Eilandje”, met in de naaste omgeving het “chiquita” kantoorgebouw.

De ontwikkeling van het Eilandje naar een stedelijk gebied voor wonen en werken impliceert de introductie van ‘hedendaagsheid’ inzake comfort en vormgeving.

De verhouding tussen bebouwde en onbebouwde ruimte is hier als het ware omgekeerd. Het overgrote deel van de buitenruimte bestaat uit dokken, ze zijn de pleinen in dit stadsweefsel.

In het stratenpatroon zijn er structurele assen en klassieke straten binnen bouwblokken.

De structurele assen zijn aldus gedefinieerd wegens hun dimensie en gebruik. De meeste bouwblokstraten hebben de kwaliteit uit te lopen op een kade en vormen zo zichtassen. Het servicestation, samen het solitaire kantoorgebouw, doorbreekt de rigide bouwblokstructuur van de Oude Dokken en kan gezien worden als een overgang naar de solitaire loodsgebouwen aan de Rijnkaai.

In de nabije omgeving zijn de voornaamste functies kantoren, meer in het centrale bouwblok bevinden zich meergezinswoningen, met op het gelijkvloers commerciële functies.

Gelet op de ligging, buiten de historische kern van de stad, en het gebruik van de Rijnkaai als uitvalsweg naar de stadsranden en de haven, is de functie inpasbaar in de omgeving.

...

Op termijn wil de stad de Rijnkaai slechts als wijkontsluitingsweg laten functioneren.

...

De aangevraagde werken zijn een verbetering ten opzichte van de huidige toestand. Een nieuwbouwproject kan een meerwaarde betekenen indien deze wordt geïntegreerd binnen het gehele bouwblok. Om een ontwikkeling van dit bouwblok op termijn niet te hypothekeren, is het dan ook wenselijk om de vergunning te beperken in tijd. Gelet op de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, dient de vergunning te worden beperkt tot 10 jaar. Deze beperking wordt ook opgelegd in de milieuvergunning dd. 06/06/2013.

De nieuwe carwash wordt ingeplant op nagenoeg dezelfde plaats als de bestaande carwash, weliswaar iets meer achteruit geplaatst om in overeenstemming te zijn met het ruimtelijk uitvoeringsplan "Eilandje".

De constructie is ook kleiner in oppervlakte ten opzichte van de bestaande carwash.

De inplanting ten opzichte van de perceelsgrens is echter versmald. Het betreft een nieuw gebouw met een kroonlijsthoogte van respectievelijk 4,80m, dat wordt ingeplant op een afstand van minder dan 2m van de perceelsgrens. Het nieuwe "wachthokje" bevindt zich zelfs op nagenoeg 40cm van de perceelsgrens. Gelet op de plaatselijke toestand en de ligging is een afstand van het hoofdgebouw (1,52m) aanvaardbaar, het nieuwe wachthokje is te dicht en buiten het bouwvolume en dient te worden geschrapt.

De geplande werken vormen een betere integratie van de nieuwe carwash met het naastliggend shopgebouw en tankstation.

Er kan worden aangenomen dat de nieuwe carwash geen bijkomende hinder zal vormen voor de omgeving.

...

Een tijdelijke vergunning wordt verleend overeenkomstig de in rood aangepaste plannen, onder de volgende voorwaarden:

- Het wachthokje dient te worden geschrapt;*
- Het perceel op de perceelsgrens af te sluiten met groene heesters;*
- De groenzone aan te leggen met struwelen;*
- Het advies van de brandweer strikt na te leven;*
- Voor de publiciteit en alle dragers van publiciteit een aparte aanvraag in te dienen;*
- De van toepassing zijnde algemene voorwaarden die gehecht zijn aan de vergunning, beslist door het college van burgemeester en schepenen dd. 22.02.2013 dienen strikt te worden nageleefd;*
- De vergunning wordt verleend voor een periode van 10 jaar, gezien de ontwikkelingen in en rond het gebied van het eilandje.*

..."

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

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

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

Standpunt van de partijen

1.

De verwerende partij stelt dat het beroep onontvankelijk is omdat de verzoekende partij in het verzoekschrift geen omschrijving geeft van haar belang om beroep in te stellen tegen de bestreden beslissing.

Ze stelt dat de verzoekende partij op uiterst dubieuze wijze kenbaar maakte wat zij van de verwerende partij in graad van administratief beroep verwachtte. De verzoekende partij streefde volgens de verwerende partij in graad van administratief beroep louter naar het doen vaststellen dat de beslissing van het college van burgemeester en schepenen geen tijdsbeperking bevatte, minstens wenste zij het administratief beroep dusdanig te beperken dat de verwerende partij enkel over de mogelijk in de vergunning opgenomen tijdsbepaling zou oordelen, met een bevestiging van de eerder genomen beslissing van het college van burgemeester en schepenen tot gevolg.

Volgens de verwerende partij kan de verzoekende partij geen voordeel halen uit een eventuele vernietiging van de bestreden beslissing, omdat ook in geval van heroverweging de verwerende partij niets anders kan doen dan het beroep in zijn volledigheid beoordelen.

2.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij dat niet betwist wordt dat zij de aanvrager is van de vergunning. Zij is op grond van artikel 4.8.11 VCRO te beschouwen als een belanghebbende en heeft zich in het verzoekschrift ook uitdrukkelijk op de hoedanigheid van aanvrager beroepen.

Het is het college van burgemeester en schepenen dat een dubbelzinnige beslissing heeft genomen. Deze beslissing liet twee interpretaties toe, reden waarom een beroep werd ingesteld.

De verzoekende partij streeft met het beroep bij de Raad na dat de bestreden beslissing, die een vergunning onder tijdsbepaling verleent, wordt vernietigd, waarna de verwerende partij het beroep zonder voorwerp verklaart. Het gevolg hiervan is dat de beslissing van het college van burgemeester en schepenen, zonder tijdsbepaling, herleeft. Dit levert de verzoekende partij een voordeel op.

Beoordeling door de Raad

Uit het verzoekschrift blijkt duidelijk dat de verzoekende partij de aanvrager is van de stedenbouwkundige vergunning.

De verzoekende partij wordt als aanvrager op basis van artikel 4.8.11, §1, 1° VCRO van rechtswege beschouwd als belanghebbende en dient haar belang dus niet verder te omschrijven.

De Raad verwerpt de exceptie van de verwerende partij.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In haar eerste middel roept de verzoekende partij de schending van artikel 4.7.21 VCRO en bevoegdheidsoverschrijding in.

De verzoekende partij zet het verloop van de vergunningverlening uiteen. De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseerde om de vergunning slechts tijdelijk te verlenen. Het college van burgemeester en schepenen verleende de vergunning onder een reeks voorwaarden, maar legde daarbij niet de voorwaarde op dat de vergunning slechts tijdelijk wordt verleend.

De verzoekende partij heeft administratief beroep ingesteld, waarbij uitdrukkelijk is aangegeven dat het beroep enkel gericht is tegen de tijdsbeperkende voorwaarde in de vergunningsbeslissing, en waarbij meteen in het beroepsschrift wordt gesteld dat het beroep naar mening van de verzoekende partij eigenlijk geen voorwerp heeft, omdat de vergunning geen dergelijke voorwaarde bevat.

De verwerende partij heeft het standpunt dat de vergunning geen tijdsbeperkende voorwaarde bevat uitdrukkelijk bevestigd in de bestreden beslissing, maar beoordeelde de aanvraag toch in haar geheel met het argument dat het beroep devolutieve werking heeft. In de gegeven omstandigheden was de verwerende partij evenwel onbevoegd om zich uit te spreken over het beroep. Indien het beroep geen voorwerp heeft, moest het immers bij gebrek aan voorwerp worden afgewezen. Nu de verwerende partij dit niet heeft gedaan, handelt zij buiten haar bevoegdheid.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat de verzoekende partij geen voordeel kan halen uit een eventuele vernietiging op basis van dit middel.

Een beslissing waarin het beroep van verzoekende partij zonder voorwerp werd verklaard, had de verzoekende partij niet meer zekerheid kunnen geven over de inhoud van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen en het al dan niet erin opgenomen zijn van de tijdsbeperking.

Het instellen van een beroep om het 'zonder voorwerp' te horen verklaren is bovendien volkomen zinledig, nu de verwerende partij de beslissing van het college van burgemeester en schepenen niet kan wijzigen wanneer zij het beroep onontvankelijk verklaart.

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij dat ze wel degelijk een belang bij het middel heeft. Na vernietiging op basis van dit middel zal de verwerende partij bij de herneming van het dossier het beroep zonder voorwerp dienen te verklaren, waarna de beslissing van het college van burgemeester en schepenen komt te herleven. De verwerende partij spreekt dan niet tegen dat de beslissing van het college geen tijdsbepaling bevat, wat gunstiger is dan de beslissing van de verwerende partij die dit wel doet. Bijgevolg heeft de verzoekende partij wel degelijk een belang bij het middel.

De tweede zin van artikel 4.7.21 VCRO, die stelt dat de deputatie bij het behandelen van het beroep de aanvraag in haar volledigheid beoordeelt, kan enkel aan de orde zijn in geval van een ontvankelijk beroep. Een beroep zonder voorwerp is onontvankelijk. Het beroep is niet gericht tegen de beslissing in haar geheel, maar wel tegen de tijdsbeperking die men er in zou kunnen lezen.

De verzoekende partij heeft heel duidelijk het standpunt ingenomen dat wat haar betreft de tijdsbeperking niet in de vergunning was vervat. Nu de verwerende partij het met de verzoekende partij eens was dat die tijdsbepaling inderdaad niet in de beslissing van het college zat vervat, was het beroep gericht tegen een onbestaande tijdsbeperking.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij heeft belang bij dit middel, waarin ze opwerpt dat het voorwerp van haar administratief beroep beperkt was tot de al dan niet opgelegde 'voorwaarde' inzake het beperken van de geldingsduur van de vergunning.

Uit haar administratief beroepsschrift blijkt dat ze het beroep enkel richt *“tegen een tijdsbeperkende voorwaarde in het vergunningsbesluit”*, waarbij ze uitgaat van twee hypothesen en in hoofddorde vraagt dat *“de deputatie vaststelt dat het administratief beroep gericht is tegen een onbestaande akte, omdat het collegebesluit geen voorwaarde inzake de beperking van de vergunningsduur oplegt.”*.

De verzoekende partij vraagt in haar administratief beroepsschrift in hoofddorde dat de verwerende partij haar beroep zonder voorwerp zou bevinden en onontvankelijk verklaren, wat evenwel niet gebeurd is in de bestreden beslissing. Ze heeft belang bij dit middel waarin ze de beperking van het voorwerp van haar beroep bevestigd wil zien.

2.

Wanneer de deputatie beslist over een administratief beroep tegen een in eerste administratieve aanleg verleende vergunningsbeslissing, doet de deputatie geen uitspraak als administratief rechtcollege, maar beslist ze als een orgaan van actief bestuur.

Artikel 4.7.21, § 1 VCRO bepaalt wat volgt:

“Tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing van het college van burgemeester en schepenen omtrent de vergunningsaanvraag kan een georganiseerd administratief beroep worden ingesteld bij de deputatie van de provincie waarin de gemeente is gelegen. Bij het behandelen van het beroep onderzoekt de deputatie de aanvraag in haar volledigheid”.

De decreetgever vermeldt als volgt uitdrukkelijk dat het administratief beroep tot gevolg heeft dat de zaak in haar geheel bij de deputatie aanhangig wordt gemaakt, ook wanneer het beroep slechts tegen een gedeelte van het bestreden besluit gericht is (Memorie van Toelichting, Parl.St. VI.Parl., 2008-09, nr. 2011/1, 183):

“Er wordt nu zelfs uitdrukkelijk vermeld dat de deputatie de aanvraag bij het behandelen van het beroep in haar volledigheid onderzoekt (...). Dat sluit aan bij de vaste rechtspraak volgens dewelke het hoger beroep een administratief en geen jurisdictioneel karakter heeft. De deputatie treedt niet op als administratieve rechter, maar als bestuurlijke overheid, zulks om te oordelen over de vraag of een bepaalde bouw- of verkavelingswijze overeenstemt

met het recht en de goede ruimtelijke ordening. De zaak wordt daarbij in haar geheel bij de deputatie aanhangig gemaakt, ook wanneer het beroep slechts tegen een gedeelte van het bestreden besluit gericht is. Het instellen van het beroep draagt de beslissingsbevoegdheid aldus over naar de deputatie (...), met het gevolg dat de beslissing van de deputatie in de plaats komt van deze van het college.”

Een stedenbouwkundige vergunning is in principe één en ondeelbaar, tenzij blijkt dat bepaalde onderdelen van de rest van de vergunning kunnen afgesplitst worden, zonder dat die andere onderdelen daardoor in feite zonder voorwerp worden of hun bestaansreden verliezen.

Overeenkomstig artikel 4.6.1 VCRO geldt een stedenbouwkundige vergunning voor een onbepaalde duur, behoudens indien uitdrukkelijk anders vermeld.

Overeenkomstig artikel 4.2.19, § 1 VCRO kan het vergunningverlenende bestuursorgaan aan een vergunning voorwaarden verbinden, die voldoende precies en redelijk in verhouding zijn tot de vergunde handelingen. Overeenkomstig artikel 4.3.1, § 1, tweede lid VCRO kan het vergunningverlenende bestuursorgaan, in de gevallen vermeld in het eerste lid, 1° en 2°, de vergunning toch afleveren, wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen.

3.

De verwerende partij heeft met de bestreden beslissing de aanvraag in haar geheel beoordeeld, ook al werd het voorwerp van het administratief beroep in hoofdorde beperkt tot “een tijdsbeperkende voorwaarde” in de vergunningsbeslissing.

De verwerende partij behandelt de aanvraag opnieuw in zijn geheel nadat zij als volgt vaststelt dat er geen uitdrukkelijke voorwaarde is opgelegd door het college van burgemeester en schepenen in verband met een tijdsbeperking:

“Gelet op het feit dat er bij de opsomming van de voorwaarden, in de beslissing van het college van burgemeester en schepenen, niet wordt verwezen naar een beperking in tijd, kan het argument van de beroeper worden bijgetreden.

Echter, ten gevolge van de devolutieve werking en overeenkomstig art. 4.7.21, §1 VCRO (...) dient deputatie het volledige dossier te behandelen en opnieuw in zijn geheel te beoordelen.”

De verzoekende partij gaat in dit eerste middel uit van de stelling dat een administratief beroep bij de deputatie waarvan het voorwerp beperkt wordt tot een voorwaarde of een tijdsbepaling in de vergunning, de aanvraag niet in haar geheel aanhangig maakt bij de deputatie.

Zoals blijkt uit de Memorie van Toelichting die in randnummer 2 geciteerd is, wordt de zaak in beginsel in haar geheel bij de deputatie aanhangig gemaakt, ook wanneer het administratief beroep slechts tegen een gedeelte van het bestreden besluit gericht is. De devolutieve werking van het administratief beroep impliceert dat de deputatie slechts dat gedeelte van de vergunningsaanvraag onderzoekt waarop het beroep betrekking heeft, voor zover zij oordeelt dat het afsplitsbaar is van de rest van de aanvraag. Is het niet afsplitsbaar, dan heeft de devolutieve werking tot gevolg dat de aanvraag in haar volledigheid wordt onderzocht zowel naar legaliteit als naar opportuniteit, zonder dat de deputatie daarbij gebonden is door de motivering vervat in de beslissing van het college, of door de voor haar aangevoerde beroepsargumenten.

De verzoekende partij toont niet voldoende aan dat de voorwaarde met betrekking tot de tijdsbeperking afsplitsbaar is van de rest van de vergunning. Een opdeling is enkel mogelijk wanneer een beperking van de geldingsduur van een vergunning een afscheidbaar onderdeel van een vergunningsbeslissing zou vormen en indien blijkt dat de vergunningverlenende overheid dezelfde beslissing over de aanvraag zou nemen zonder de tijdsbeperking.

Uit het administratief dossier blijkt dat de reden om een tijdsbeperking op te leggen, zoals geformuleerd door de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, verbonden is met de beoordeling van de overeenstemming van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt eveneens dat de verwerende partij de tijdsbeperking oplegt om vanuit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening de aangevraagde werken mogelijk te maken. Het is dus niet aangetoond of zonder meer aannemelijk dat de vergunningverlenende overheid dezelfde beslissing zou nemen over de aanvraag indien er geen tijdsbeperking aan verbonden wordt, gelet op de samenhang met de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

Bovendien moet worden vastgesteld dat de verzoekende partij haar administratief beroep dermate heeft geformuleerd dat ze de verwerende partij heeft verzocht om te onderzoeken of de vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen toch een tijdsbeperking zou bevatten, ook al was deze niet uitdrukkelijk in de voorwaarden opgelegd, maar wel vervat in het advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar dat in de beslissing van het college van burgemeester en schepenen werd vermeld. Aangezien de verzoekende partij in haar administratief beroep in ondergeschikte orde verzocht heeft om “de vergunning zonder tijdsbeperking te bevestigen” kan het de verwerende partij niet verweten worden dat zij de aanvraag volledig heeft onderzocht.

De verwerende partij kon dan ook terecht beslissen om de aanvraag in haar geheel te onderzoeken en opnieuw te beoordelen, zoals artikel 4.7.21 VCRO bepaalt.

Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In haar tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 4.3.1, 4.6.1, 4.6.3 en 4.7.22 VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij stelt in een eerste onderdeel dat uit de ontstaansgeschiedenis van de wettelijke regeling inzake het tijdelijk karakter van stedenbouwkundige vergunningen blijkt dat slechts bij uitzondering kan worden overgegaan tot het op tijdelijke wijze verlenen van een vergunning. Elke beperking in de tijd moet afzonderlijk en afdoende worden gemotiveerd. Die motiveringsplicht is des te sterker in de mate dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert om geen tijdsbeperking op te nemen.

Volgens de verzoekende partij is de motivering in de bestreden beslissing niet afdoende. Het perceel in kwestie is in eigendom en in gebruik van de verzoekende partij. Het is volkomen zinledig iemand een vergunning te weigeren omdat die vergunning de verdere ontwikkeling van zijn eigen perceel zou hypothekeren.

In een tweede onderdeel stelt ze dat het vergunningverlenend bestuursorgaan over de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening dient te oordelen, maar niet mag overgaan tot het slechts tijdelijk verlenen van een vergunning omdat de mogelijkheid zou kunnen bestaan dat in de toekomst een betere ruimtelijke ordening kan worden verkregen.

Vervolgens stelt de verzoekende partij in een derde middelonderdeel dat een vage verwijzing naar beleidsmatige gewenste ontwikkelingen niet volstaat om een vergunning te weigeren of aan bepaalde voorwaarden te onderwerpen. Het bestuur dat zich op die beleidsmatig gewenste ontwikkelingen wenst te beroepen dient deze duidelijk te omschrijven, dient te onderzoeken of deze kenbaar zijn en dient de aanvraag hieraan te toetsen.

Tot slot stelt de verzoekende partij in een vierde middelonderdeel dat het vergunningverlenende bestuursorgaan bij de beoordeling van het aangevraagde geen rekening mag houden met toekomstige en onzekere gebeurtenissen. De vergunning werd geweigerd vanuit de hypothese dat de eigenaar van het perceel een aanvraag zou indienen voor de oprichting van een andersoortig gebouw. Dit is een toekomstige en onzekere gebeurtenis.

2.

De verwerende partij antwoordt op het eerste middelonderdeel dat de loutere vaststelling van schending van de formele motiveringsplicht de verzoekende partij geen enkel voordeel kan opleveren, nu een vernietiging op dit punt er slechts toe zou leiden dat de verwerende partij haar beslissing beter zou dienen te motiveren.

Het volstaat om te voldoen aan artikel 4.6.1 VCRO dat in de vergunning uitdrukkelijk de tijdsbeperking is vermeld en dat de reden voor het in tijd beperken van de vergunning kan blijken uit het administratieve dossier.

Met de beperking in de tijd wordt beoogd de ontwikkeling van het bouwblok in de zin van de terminologie van het RUP, met name een 'overwegend bebouwde ruimte die bestaat als een verzameling aan elkaar grenzende percelen', niet in het gedrang te brengen.

De verwerende partij geeft daar op zich reeds afdoende mee aan dat zij meent dat het, bij gebrek aan overige recente nieuwe ontwikkelingen in het 'bouwblok' (in de zin van het RUP) op heden, met het oog op het bereiken van toekomstige ruimtelijke kwaliteit aangewezen is de vergunning in tijd te beperken, zodat desgevallend na verloop van tien jaar opnieuw kan worden geoordeeld of het tankstation met carwash nog in het bouwblok als geheel kan worden ingepast.

Wat het tweede middelonderdeel betreft, stelt de verwerende partij dat de verzoekende partij geen belang bij het middel heeft, omdat een eventuele vernietiging zou leiden tot de vaststelling dat de verwerende partij de vergunning niet had moeten beperken in tijd, maar had moeten weigeren omwille van het gebrek aan overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

Het in tijd beperken van een vergunning heeft een ander karakter dan een voorwaarde, en heeft tot doel te kunnen zinspelen op een mogelijke toekomstige wijziging in maatschappelijke behoeften.

De verwerende partij meende immers dat de aanvraag tot op heden met de goede ruimtelijke ordening te verenigen is, maar het omwille van beleidsmatig gewenste ontwikkelingen (zoals tot uiting gebracht in het RUP "Eilandje") die een mogelijk andere afwikkeling van maatschappelijke behoeften en ruimtelijke kwaliteit voorschrijven, gewenst is de vergunning in de tijd te beperken.

Ook inzake het derde en vierde middelonderdeel, stelt de verwerende partij dat de verzoekende partij geen belang heeft, omdat een eventuele vernietiging zou leiden tot de vaststelling dat de verwerende partij de vergunning niet had moeten beperken in tijd, maar had moeten weigeren.

Uit de motivering van de bestreden beslissing en het administratieve dossier blijkt dat de 'beleidsmatig gewenste ontwikkelingen' enerzijds voortvloeien uit het RUP en uit de toelichtingsnota bij het RUP waarin de wenselijkheid van het tankstation met carwash in huidige vorm in vraag wordt gesteld, anderzijds uit de toelichtingsnota bij het RUP en het Masterplan 'Scheldekaaien' waarin een andere invulling van het gebruik van de Rijnkaai wordt voorgesteld.

De vergunning beoogt de ruimtelijke kwaliteit van het bouwblok 'Oude dokken B2' voor de toekomst niet te compromitteren.

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij dat ze belang heeft bij het nastreven van de vernietiging. Gelet op het uitzonderlijk karakter van de tijdsbeperking kan niet vaststaan dat de verwerende partij bij een eventuele heroverweging opnieuw een tijdsbeperking zal opleggen. De verzoekende partij heeft uiteraard een belang om de motivering van de tijdsbeperking in vraag te stellen.

Noch uit de voorschriften van het RUP, noch uit de toelichtingsnota, noch uit het masterplan kan worden afgeleid dat het verdwijnen van het benzinestation met carwash en de aanpalende parking een beleidsmatig gewenste ontwikkeling is. Het bebouwen van deze site met een bouwblok van meerdere verdiepingen is enkel opgevat als een mogelijkheid.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij heeft belang bij het middel dat er op gericht is de bestreden beslissing te vernietigen omwille van de tijdsbepaling die aan deze vergunning is verbonden en die volgens de verzoekende partij niet afdoende is gemotiveerd. De mogelijke beperking in de tijd die voortvloeide uit de beslissing van het college van burgemeester en schepenen, was voor de verzoekende partij tevens de determinerende reden om een administratief beroep in te dienen bij de verwerende partij, zodat haar belang bij het middel niet kan worden ontkend.

In tegenstelling tot wat de verwerende partij opwerpt, is zij er niet toe verplicht om na een vernietiging op basis van dit middel over te gaan tot een weigering van de vergunning, temeer daar dit gevolg niet blijkt uit het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

De excepties van de verwerende partij worden verworpen.

2.

Artikel 4.6.1 VCRO bepaalt wat volgt:

"Een stedenbouwkundige vergunning geldt voor een onbepaalde duur, behoudens indien uitdrukkelijk anders vermeld."

De decreetgever bevestigt hiermee het principe dat een stedenbouwkundige vergunning in beginsel voor onbepaalde duur wordt verleend.

De mogelijkheid tot het beperken van de geldingsduur van een stedenbouwkundige vergunning is door de decreetgever als uitzondering op deze regel opgevat (Memorie van Toelichting, Parl.St. VI.Parl., 2008-09, nr. 2011/1, 168):

“De voorgestelde bepaling heeft uiteraard niet de bedoeling om elke bouwvergunning systematisch aan een termijn te koppelen ; de limitering dient eerder een uitzondering te blijven. Niettemin wordt een kader gecreëerd waarbinnen voor tijdelijke behoeften tijdelijke vergunningen kunnen worden afgeleverd.”

Aangezien het beperken van de geldingsduur van een stedenbouwkundige vergunning is opgevat als een mogelijkheid die tevens een uitzonderlijk karakter heeft, dient de verwerende partij de tijdsbeperking afdoende te motiveren en aan te geven op welke concrete elementen zij zich beroept om de tijdsbeperking verantwoord te maken.

In de uitoefening van zijn wettigheidscontrole op de bestreden beslissing kan de Raad zijn beoordeling van de feiten en van de eisen van een goede ruimtelijke ordening, met inbegrip van de mogelijke voorwaarden en de mogelijke tijdsbeperking die worden opgelegd, niet in de plaats stellen van die van de bevoegde administratieve overheid, die daarbij een discretionaire bevoegdheid heeft. De Raad is alleen bevoegd te onderzoeken of het vergunningverlenend bestuursorgaan haar appreciatiebevoegdheid behoorlijk heeft uitgeoefend en meer bepaald of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en op basis daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk haar beslissing heeft kunnen nemen. De Raad kan enkel rekening houden met de in de bestreden beslissing aangegeven motieven.

Het komt aan de verwerende partij toe om te beslissen of een vergunning al dan niet in de tijd beperkt moet worden. Dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert om de vergunning niet in de tijd te beperken, doet daar geen afbreuk aan. De verwerende partij heeft immers de mogelijkheid om af te wijken van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, op voorwaarde dat ze dit afdoende motiveert.

3.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing als volgt dat de aanvraag een verbetering is ten opzichte van de bestaande toestand, maar ook dat een beperking in de tijd noodzakelijk is:

*“ ...
De aangevraagde werken zijn een verbetering ten opzichte van de huidige toestand. Een nieuwbouwproject kan een meerwaarde betekenen indien deze wordt geïntegreerd binnen het gehele bouwblok. Om een ontwikkeling van dit bouwblok op termijn niet te hypothekeren, is het dan ook wenselijk om de vergunning te beperken in tijd. Gelet op de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, dient de vergunning te worden beperkt tot 10 jaar.
...”*

De verwerende partij verwijst als motivering voor het beperken van de geldingsduur van de vergunning dus louter naar “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen”.

In de memorie van toelichting van het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, wordt bij de bepaling die is opgenomen onder artikel 4.3.1, §2 VCRO over het begrip “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen” gesteld (Memorie van Toelichting, Parl.St. VI.Parl., 2008-09, nr. 2011/1, 125):

“ ...

Het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde in het licht van de “goede ruimtelijke ordening” in de eerste plaats rekening met de in de omgeving bestaande toestand.

Doch ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de decretale aandachtspunten en criteria kunnen in rekening worden gebracht. Er zal daarbij wel rekening worden gehouden met de Raad van State-rechtspraak volgens dewelke de overheid die een bepaalde stedenbouwkundige politiek voert, bvb. om de collectieve voorzieningen opnieuw in de steden en gemeenten te concentreren, die politiek bekend moet maken en in concreto moet onderzoeken of een bepaald project daaraan beantwoordt.

...

Het begrip “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen” is een rekbaar begrip, waarvan de inhoud niet alleen uit de ruimtelijke structuurplannen, maar tevens uit andere bestuursdocumenten kan voortvloeien (Parl. St., VI.Parl., 2008-09, nr. 2011/6, p. 31; GwH 6 april 2011, nr. 50/2011, B.61.3.).

3.

In de bestreden beslissing verwijst de verwerende partij naar “beleidsmatig gewenste ontwikkelingen”, maar blijft in gebreke te preciseren welke ontwikkelingen dat concreet zijn.

Dat de Rijnkaai in de toekomst alleen als wijkontsluitingsweg zal functioneren, zoals vermeld in de bestreden beslissing, volstaat niet als motivering van de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, aangezien dit niet rechtstreeks verband lijkt te houden met een concrete, geplande ontwikkeling van het bouwblok. Ook de verwijzing in algemene termen naar een ontwikkeling van het bouwblok is niet voldoende. Het is immers niet duidelijk welke toekomstige ontwikkeling voor dit bouwblok gepland is en hoe dat zal gerealiseerd worden. De motivering is te vaag en te algemeen om de opgelegde tijdsbeperking te verantwoorden.

De verwerende partij blijft in gebreke concreet te motiveren welke beleidsmatig gewenste ontwikkeling verantwoordt dat de vergunning beperkt moet worden in de tijd om reden dat de aangevraagde werken de toekomstige ontwikkeling van het bouwblok dreigt te hypothekeren. De bestreden beslissing is dan ook niet afdoende gemotiveerd.

In de antwoordnota brengt de verwerende partij argumenten aan met verwijzingen naar de toelichtingsnota bij het RUP en het Masterplan ‘Scheldekaaien’. Onverminderd de vraag of uit die documenten afdoende blijkt welke ontwikkeling het bouwblok in de nabije toekomst zal krijgen en of de aangevraagde werken deze ontwikkeling hypothekeren, moet worden vastgesteld dat de argumenten uit de antwoordnota niet in aanmerking kunnen worden genomen, aangezien de Raad enkel rekening kan houden met de motivering die blijkt uit de bestreden beslissing zelf.

Het tweede middel is in de aangegeven mate gegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 6 juni 2013, waarbij aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden wordt verleend voor het slopen en heropbouwen van een carwash op een perceel gelegen te 2000 Antwerpen, Rijnkaai 39 en met kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummer 3E2.
2. De Raad beveelt de verwerende partij binnen een vervalt termijn van vier maanden vanaf de betekening van dit arrest een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 5 juli 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zesde kamer, samengesteld uit:

Karin DE ROO, voorzitter van de zesde kamer,
met bijstand van

Ben VERSCHUEREN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier, De voorzitter van de zesde kamer,

Ben VERSCHUEREN

Karin DE ROO