

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. A/2015/0092 van 24 februari 2015  
in de zaak 1011/0795/A/8/0749

In zake:



bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Sven BOULLART  
kantoor houdende te 9000 Gent, Voskenslaan 419  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partijen*

*tegen:*

de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het  
Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Oost-Vlaanderen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Paul AERTS  
kantoor houdende te 9000 Gent, Coupure 5  
waar woonplaats wordt gekozen

*verwerende partij*

*Tussenkomende  
partijen:*





bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaten Peter DESMEDT en Lies DU GARDEIN  
kantoor houdende te 9000 Gent, Kasteellaan 141  
waar woonplaats wordt gekozen

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 30 april 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Oost-Vlaanderen van 31 maart 2011 waarbij aan de eerste verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het bouwen van een polyvalent centrum.

De bestreden beslissing heeft betrekking op de percelen gelegen te  en met als kadastrale omschrijving 

## **II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partijen hebben een wederantwoordnota ingediend. De tussenkommende partijen hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De behandeling van de vordering die initieel werd toegewezen aan de eerste kamer, werd op 27 november 2014 toegewezen aan de achtste kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 16 december 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Marc VAN ASCH heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter DELMOITIE die loco advocaat Sven BOULLART verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Inneke BOCKSTAELE die loco advocaat Paul AERTS verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Peter DESMEDT die verschijnt voor de tussenkommende partijen, zijn gehoord.

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

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

## **III. TUSSENKOMST**

██████ verzoeken met een aangetekende brief van 23 september 2011 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de eerste kamer heeft met een beschikking van 22 augustus 2011 vastgesteld dat er redenen zijn om het verzoek in te willigen en dat de tussenkommende partijen beschouwd kunnen worden als belanghebbenden in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO.

### *Standpunt van partijen*

De verzoekende partijen betwisten de ontvankelijkheid van de tussenkomst en stellen dat de voornamen niet vermeld worden, zodat niet met zekerheid te achterhalen is wie de tussenkommende partijen precies zijn. Zij zien hierin een schending van artikel 4.8.19., § 1, derde lid, 1° VCRO.

Zij stellen verder dat niet duidelijk is of de tussenkommende partijen als particulieren verschijnen dan wel als uitbaters van een handelszaak die evenwel de naam "██████" draagt. In de mate zij optreden als particulieren blijven zij in gebreke de hinder en nadelen aan te tonen veroorzaakt door de vergunningsbeslissing. Zij bewijzen zelfs niet dat zij aanpalenden zijn.

Bovendien is de bestreden beslissing een weigeringsbeslissing. De tussenkommende partijen hebben geen belang bij de tussenkomst, vermits de vergunningsbeslissing geen rechtstreeks of onrechtstreeks nadelen of hinder aan de tussenkommende partijen kan teweegbrengen

### *Beoordeling door de Raad*

In het kader van het recht op toegang tot de rechter dient overdreven formalisme geweerd te worden. De niet-vermelding van de voornamen door de tussenkomende partijen kan bijgevolg enkel een grond van niet-ontvankelijkheid zijn indien de overige in het geding betrokken partijen belangenschade kunnen aantonen.

De juiste identiteit van de tussenkomende partijen blijkt evenwel voldoende uit de stukken van het administratief dossier, zodat er geen ernstige betwisting kan bestaan over hun hoedanigheid. De verzoekende partijen zijn woonachtig vlak naast het aanvraagperceel. Zij maken op voldoende wijze aannemelijk dat zij als aanpalenden hinder en nadelen kunnen ondervinden door de bouw van een polyvalent centrum. Zij voeren onder meer mobiliteitsaspecten aan, in casu grote verkeershinder. De vraag of de ingeroepen hinderaspecten al dan niet gegrond zijn, behoort tot de behandeling ten gronde.

Hoewel de tussenkomende partijen hic et nunc geen hinder of nadelen aantonen in de mate de vergunningsbeslissing een weigeringsbeslissing betreft, hebben zij een rechtstreeks belang bij het behoud van de bestreden beslissing zodat zij als belanghebbenden kunnen beschouwd worden in de zin van artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 3° van de VCRO.

## **IV. FEITEN**

Op 15 september 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tweede verzoekende partij bij de verwerende partij een aanvraag in voor de bouw van het polyvalent centrum [REDACTED] te [REDACTED] dit na slooping van de bestaande gebouwen.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan 'Gentse en Kanaalzone', deels gelegen in agrarisch gebied en deels in woongebied met landelijk karakter.

De percelen zijn volgens het algemeen plan van aanleg Lochristi eveneens deels gelegen in een zone voor openbare bestemming en deels in een landelijke woonzone type 1. Het perceel is niet gelegen binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 30 september 2010 tot en met 29 oktober 2010, worden 12 bezwaarschriften ingediend, waaronder een petitielijst met 125 handtekeningen.

Het Agentschap Ruimte en Erfgoed brengt op 6 oktober 2010 een gunstig advies uit op grond van artikel 5 van het Decreet van 30 juni 1993 inzake de bescherming van het archeologisch patrimonium.

De Vlaamse Milieumaatschappij brengt op 5 november 2010 een gunstig advies uit.

De verwerende partij brengt op 3 maart 2011 het volgende ongunstig advies uit voor wat betreft het slopen van de bestaande gebouwen:

“ ...

*De aanvraag betreft de sloop van een gebouwencomplex dat is opgenomen in de vastgestelde inventaris van het bouwkundig erfgoed en er als volgt wordt in omschreven :*

■■■■■, heden gemeentelijk polyvalent centrum. Voorin gebouwde villa met Art Deco inslag, vroegere conciërgewoning van het bedrijf, op de achter aansluitende elektriciteitscabine gedagtekend "anno 1931".

Het achterliggende L-vormig eenlaags industrieel gebouw omvat in de Z.O.-hoek het oudste onderdeel van bij de oprichting (ca. 1931) onder raekemdaken op kruisende vakwerkliggers en met rechts bewaarde ronde schoorsteen.

Aanzienlijke uitbreiding van het bedrijf volgens plannen van 1946-1947 naar ontwerp van architect ■■■■■ (■■■■■) in N.-richting met een nieuwe weefzaal en in W.- richting met burelen, sociale voorzieningen en magazijnen.

Het leegstaand complex is reeds grotendeels gerenoveerd en aan zijn nieuwe bestemming aangepast. Het geheel gaat schuil achter een lange lage bakstenen gevel met een opeenvolging van brede rechthoekige spaarvelden tussen lisenen en met onregelmatige rechthoekige muuropeningen. Nieuwe glazen uitbouw tegen de huidige hoofdtoegang.

De inventaris van het bouwkundig erfgoed is opgemaakt voor het hele grondgebied van Vlaanderen en geeft een overzicht van de cultuurhistorisch waardevolle sites op het moment van de inventarisatie. Veel opgenomen items zijn referentiesites en overstijgen de middelmaat van de Vlaamse bebouwing of het behoud ervan is minstens van lokaal belang.

Het goed in kwestie beantwoordt nog steeds aan de beschrijving waarmee het in de inventaris is opgenomen en is omwille van de volgende erfgoedwaarden van belang :

De wat verdiept gelegen villa aan de straat afgesloten door een lage bakstenen muur met pijlers en gesmeed hekwerk, is op lokaal niveau historisch en architectuurhistorisch waardevol. Het charmant gebouw is typologisch uitermate representatief voor een villa uit het interbellum in Art Decostijl, gekenmerkt door een vierkante plattegrond met typische hoekige volumewerking en uitspringende venstertraveeën. De gevels worden gekenmerkt door karakteristieke rechthoekige vensters met pseudokruiskoziijnen, getrapte ladderramen in de hoger oplopende traptravee en een opengewerkte hoekportiek. Het afwisselend gebruik van bepleisterde geometrische gevelvlakken tegenover het rood pannen geknikt schilddak versterkt de typerende contrastwerking nog.

De villa opgetrokken als conciërgewoning bij de achtergelegen ■■■■■, is door de ligging nabij de straat daarenboven nog steeds zeer herkenbaar en beeldbepalend in het straatbeeld. Het gebouw verleent de site bovendien tot op heden een residentieel karakter.

De tegen de villa aangebouwde elektriciteitscabine opgetrokken in 1931, en aanvankelijk noodzakelijk voor de eigen energiebehoefte van weverij en conciërgewoning, is een interessante materiële getuige van de vroegere industriële functie en activiteit van en op deze site en ook te behouden.

Gelet op de bovenstaande argumenten is Ruimte en Erfgoed (Onroerend Erfgoed) van oordeel dat dit erfgoedrelict voldoende erfgoedwaarde bezit om te denken in termen van behoud en renovatie in plaats van afbraak.

Door de sloop gaat een deel van het bouwkundig erfgoed van de gemeente ■■■■■ onherroepelijk verloren.

Ruimte en Erfgoed (Onroerend Erfgoed) adviseert deze aanvraag tot sloop bijgevolg ongunstig.

*De afweging erfgoed dient meegenomen te worden in de volledige beoordeling van deze bouwaanvraag met zijn verschillende maatschappelijke en ruimtelijke aspecten.*  
...

De tweede verzoekende partij verleent op 25 januari 2011 een gunstig advies:

De verwerende partij beslist op 31 maart 2011 een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.  
De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

**BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING**

*De aanvraag heeft betrekking op het oprichten van een polyvalent centrum ter vervanging van het bestaande complex.*

*De bouwplaats is volgens de planologische voorzieningen van het Algemeen Plan van Aanleg goedgekeurd bij M.B. van 30/06/1994 gelegen in een landelijke woonzone type 1 tot een diepte van 50m gemeten vanaf de rooilijn en het overige gedeelte van het terrein is gesitueerd in een zone voor openbare bestemming.*

*De nieuwbouw is qua schaalomvang groter dan de bestaande toestand zodat het hier niet gaat om het louter herbouwen van een bestaand bouwvolume. Het bestaande bouwvolume omvat 3550m<sup>2</sup> voor de polyvalente ruimte, 2644m<sup>2</sup> voor de TIJD en het nieuwe bouwvolume is 7289m<sup>2</sup> waarvan 3969m<sup>2</sup> bestemd is voor de polyvalente ruimte en 3320m<sup>2</sup> voor de TIJD. Bij dit gegeven kan gesteld worden dat de capaciteit van het multifunctioneel centrum vergroot ten opzichte van de huidige bezettingsgraad.*

*Het gedeelte van het project dat ingeplant wordt binnen de zone voor openbare bestemming is qua functie in overeenstemming met deze planologische bestemming.*

*Volgens de geldende stedenbouwkundige voorschriften is dit gebied bestemd voor gebouwen van openbaar nut met culturele en administratieve bestemming, cultus, crematorium, begraafplaatsen, verzorging en diensten.*

*De parking noodzakelijk voor de exploitatie van het centrum wordt grotendeels voorzien vóór het complex in een zone met bestemming landelijke woonzone type 1 volgens het APA.*

*Deze zone is bestemd voor landelijke woningen. Niet grondgebonden agrarische bedrijven voor tuinbouw, Agrarische bedrijfswoningen, bedrijfsgebouwen voor Kleinbedrijf cat. 2 en 3, Horeca, detailhandel en diensten.*

*Volgens deze bestemmingsvoorschriften dient de parking zoals voorgesteld op de plannen als strijdig beschouwd worden met deze planologische bestemming.*

*In art. 3.3.3 E van de stedenbouwkundige voorschriften van het A.P.A. staat onder andere vermeld dat als algemene regel wordt gesteld dat de parkeerplaatsen moeten ingericht worden in de zones waarvoor parkeerplaatsen vereist zijn. Concreet voor het ontwerp betekent dat de parkeerplaatsen moeten aangelegd worden in de zone voor openbare bestemming; het ontwerp voldoet aldus niet aan deze bepaling. In het licht hiervan had men het terreingedeelte dat momenteel in de landelijke woonzone is gelegen, bij de opmaak van het APA ook in een zone voor openbaar nut moeten inkleuren.*

*Het uitbouwen van de bestaande site als multifunctioneel lokaal recreatief knooppunt is niet evident in [REDACTED], omwille van het feit dat [REDACTED] niet de kern is en omwille van de te verwachten dynamiek die dergelijke ontwikkeling met zich mee kan brengen.*

*Er is geen uitgebreide studie gebeurd, met bijhorende evaluatie en eindconclusie, van de andere potentiële lokaties waar dit centrum zou kunnen thuis horen. Een dergelijk centrum hoort omwille van zijn kernversterkend karakter eerder thuis in de pilootgemeente [REDACTED] zelf, eerder dan in een deelgemeente. Het dossier bevat onvoldoende elementen die aantonen dat er in die zin een ernstig*

*alternatievenonderzoek is gebeurd, met overwegingen inzake mobiliteit, ligging ten opzichte van de kern, toekomstmogelijkheden, etc.*

*Het gedeelte van het terrein gesitueerd binnen de landelijke woonzone wordt bijna volledig bezet met verhardingen hetgeen uit stedenbouwkundig oogpunt niet aanvaardbaar is.*

*Het project zal door zijn grootte een nog groter negatieve impact hebben op de woonomgeving/leefkwaliteiten ten opzichte van de huidige toestand; dat er nu al hinder is kan afgeleid worden uit de ingediende bezwaren. Een polyvalent centrum van deze omvang kan niet meer als complementair aan de woonzone beschouwd worden en het project is ook niet verenigbaar met de woonstraat.*

*Er zijn ook te weinig parkeerplaatsen voorzien op eigen terrein in functie van de capaciteit van het polyvalent centrum waardoor de parkeerdrukke langs de straatzijde zal toenemen zodat dit gegeven eveneens een negatieve invloed zal teweeg brengen op de leefkwaliteiten van de woonkavels in de omgeving. De activiteiten zullen ongetwijfeld voor een verhoogde en te hoge mobiliteitsdruk zorgen op de omgeving.*

*De aanvraag omvat tevens de sloop van een gebouwencomplex dat is opgenomen in de vastgestelde inventaris van het bouwkundig erfgoed. Het goed in kwestie beantwoordt nog steeds aan de beschrijving waarmee het in de inventaris is opgenomen. De villa, opgetrokken als conciërgewoning bij de achtergelegen [REDACTED], is door de ligging nabij de straat daarenboven nog steeds zeer herkenbaar en beeldbepalend in het straatbeeld. Het gebouw verleent de site bovendien tot op heden een residentieel karakter.*

*Door het eventueel behoud en renovatie van deze woning in plaats van afbraak kan de bestemming van de landelijke woonzone versterkt worden.*

*De ingediende bezwaren worden als gegrond beschouwd, het ontwerp overstijgt de locatie [REDACTED] en zal de draagkracht van de omgeving sterk aantasten. Het project wordt strijdig geacht met de goede ruimtelijke ordening.*

#### ALGEMENE CONCLUSIE

*Vanuit stedenbouwkundig oogpunt zijn er aldus bezwaren tegen de inwilliging van de aanvraag.*

**BIJGEVOLG WORDT OP 31-03-2011 HET VOLGENDE BESLIST :**

*De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar weigert de stedenbouwkundige vergunning.*

*...*

Dit is de bestreden beslissing.

## **V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

### **A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep**

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

### **B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partijen**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

De verwerende partij en de tussenkomende partijen betwisten de ontvankelijkheid van de vordering ingesteld door de eerste verzoekende partij, en stellen dat enkel de tweede verzoekende partij als aanvrager van de vergunning een beroep tot nietigverklaring kan instellen bij de Raad.

De tussenkomende partijen vullen aan dat de eerste tussenkomende partij evenmin aantoont dat zij hinder of nadelen kan ondervinden door de vergunningsbeslissing, zodat haar vordering niet ontvankelijk is.

2.

De verzoekende partijen repliceren dat de bijzondere vergunningsprocedure uit artikel 4.7.1, §1, 2° en artikel 4.7.26 VCRO werd gevolgd.

Zij stellen dat een gemeente als publiekrechtelijk rechtspersoon niet zelf handelt, maar door haar verschillende organen. Het college van burgemeester en schepenen is overeenkomstig artikel 57, §3, 1° Gemeentedecreet bevoegd voor de daden van beheer over de gemeentelijke inrichtingen en eigendommen, zoals het indienen van een bouwaanvraag.

De gemeenteraad en het college van burgemeester en schepenen zijn organen van de gemeente en genieten geen rechtspersoonlijkheid. Zij ontleen hun bestaan volledig in functie van de gemeente die wél over een rechtspersoonlijkheid beschikt. Door hun gemis aan rechtspersoonlijkheid, kunnen zij nooit aanzien worden als een “publiekrechtelijke rechtspersoon” in de zin van artikel 4.7.1, § 1, 2° en artikel 4.7.26. VCRO.

Weliswaar behoort het tot de bevoegdheid van het college om overeenkomstig artikel 57, §3, 9° Gemeentedecreet de vertegenwoordiging in rechte te verzekeren, maar dan nog volgt letterlijk uit die bepaling dat het gaat om “*het vertegenwoordigen van de gemeente*”. Het gaat om een vertegenwoordigingsbevoegdheid, maar de rechtspersoon die daadwerkelijk als procespartij optreedt is de gemeente zelf en niet het college.

De gemeente voor wiens rekening de bouwaanvraag werd ingediend, is als aanvrager te beschouwen in de zin van artikel 4.8.16, § 1, eerste lid, 1° VCRO en beschikt derhalve over het rechtens vereiste belang bij het vernietigingsberoep.

Ook de tweede verzoekende partij heeft belang bij het vernietigingsberoep vermits zij tijdens de vergunningsprocedure een advies ingediend, ook al was zij daartoe niet verplicht overeenkomstig artikel 4.7.26, §4 VCRO en werd het advies vrijwillig uitgebracht. Dit maakt haar tot een

adviserende instantie die overeenkomstig artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 6° VCRO als belanghebbende partij dient aangemerkt te worden.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De beslissing om een polyvalent centrum op te richten is een bevoegdheid die toekomt aan de gemeenteraad ingevolge artikel 117 van de nieuwe gemeentewet. De eerste verzoekende partij bepaalt tevens overeenkomstig artikel 42, §2 Gemeentedecreet het beleid van de gemeente. Wanneer de gemeente bouwheer is, wordt zij in rechte vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen als bevoegd orgaan van de gemeente. Artikel 4.7.26, §4 VCRO dient in die zin gelezen te worden dat het college van burgemeester en schepenen in naam en voor rekening van de gemeente de vergunningaanvraag indient.

De juridische aanvrager van de vergunning is bijgevolg de gemeente en niet het college van burgemeester en schepenen. De eerste verzoekende partij beschikt bijgevolg over het rechtens vereist belang.

2.

De stelling van de verzoekende partijen dat de tweede verzoekende partij vrijwillig advies verleend heeft en bijgevolg haar belang ontleent als adviesverlenende instantie overeenkomstig artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 6° VCRO, kan evenwel niet gevolgd worden.

Wanneer het college optreedt als orgaan dat in rechte de gemeente als bouwheer vertegenwoordigt in de bijzondere procedure voorziet artikel 4.7.26, §4 VCRO het volgende:

“ ...

*§4 Ten aanzien van ontvankelijke vergunningsaanvragen wordt verder gehandeld overeenkomstig de hiernavolgende regelen:*

*(...)*

*2° het vergunningverlenende bestuursorgaan of zijn gemachtigde wint het voorafgaand advies in van de door de Vlaamse Regering aangewezen instanties en van het college van burgemeester en schepenen, rekening houdend met volgende regelingen:*

*(...)*

*c) zo de vergunningsaanvraag van het college van burgemeester en schepenen uitgaat, brengt het college geen advies uit.*

*...”*

Uit deze bepaling, waarvan punt 2°, c werd toegevoegd bij artikel 25, 2° van de decreetswijziging van 16 juli 2010, mag het college van burgemeester en schepenen in beginsel dus geen advies uitbrengen in de bijzondere procedure wanneer de vergunningsaanvraag uitgaat van dit college/gemeentebestuur.

Deze toevoeging wordt als volgt toegelicht in de parlementaire voorbereiding:

“ ...

*Artikel 4.7.26 §4, VCRO, stelt momenteel dat bij het indienen van aanvragen door het college van burgemeester en schepenen, het advies van datzelfde college ingewonnen wordt. Dat is uiteraard niet wenselijk en zelfs juridisch problematisch.*

*Vandaar dat het noodzakelijk is om (net als in het vroegere artikel 127, DRO 1999) te bepalen dat het college geen advies uitbrengt. Het bezorgt uiteraard wel de stukken van*



*het openbaar onderzoek, met inbegrip van het proces-verbaal van het openbaar onderzoek aan de vergunning verlenende overheid.  
...” (Parl. St., VI. Parl., 2009-2010, stuk 349/1, 10)*

Deze toegevoegde bepaling houdt dan ook in dat het college van burgemeester en schepenen in de bijzondere procedure wel het openbaar onderzoek organiseert en de bezwaren bundelt, maar deze niet beantwoordt, dit om elke schijn van partijdigheid en subjectiviteit te vermijden.

De tweede verzoekende partij kan bijgevolg, gezien het expliciet verbod van artikel 4.7.26, §4 VCRO, niet beschouwd worden als een bij het dossier betrokken adviserende instantie, in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 6° VCRO.

Het feit dat het advies eventueel vrijwillig is uitgebracht, doet aan voorgaande vaststelling geen afbreuk. Los van de vraag of artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 6° VCRO een belang verleent aan adviesinstanties die tijdens de vergunningsprocedure vrijwillig advies verstrekken, stelt de Raad vast dat de tweede verzoekende partij, gezien de strekking van artikel 4.7.26, §4 VCRO, in geen geval advies kon en mocht uitbrengen over de aanvraag, zodat zij zich niet kan beroepen op de toepassing van artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 6° VCRO.

De tweede verzoekende partij ontbeert derhalve het rechtens vereiste belang bij de vordering.

De Raad verworpt de opgeworpen exceptie opgeworpen ten aanzien van de eerste verzoekende partij. De opgeworpen exceptie is gegrond voor wat betreft de tweede verzoekende partij. Voor de verdere behandeling wordt de eerste verzoekende partij hierna omschreven als “de verzoekende partij”.

## **VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

### **A. Enig middel**

#### *Standpunt van de partijen*

De verzoekende partij roept de schending van de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 6 juncto 3 van het algemeen plan van aanleg ‘Lochristi,’ vastgesteld bij ministerieel besluit van 30 juni 1994, van de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, artikel 4.3.1, §§ 1 en 2 VCRO, artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid en tenslotte van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, met name het vertrouwens-, het zorgvuldigheids-, het gelijkheids-, het vertrouwens-, het evenredigheids- en het redelijkheidsbeginsel.

1.

In een eerste onderdeel betwist de verzoekende partij dat de aanvraag onverenigbaar is met de bestemmingsvoorschriften van het algemeen plan van aanleg Lochristi zoals bepaald in artikel 3.3.3.E voor wat betreft de parkeerplaatsen gelegen in de landelijke woonzone type I.

Zij stelt in essentie dat de parkeermogelijkheden voor de landelijke woonzone type I geregeld worden door artikel 3 van het algemeen plan van aanleg, waarvan artikel 3.3 slechts een deel is. Artikel 3.3.2 voorziet evenwel in een ontheffingsmogelijkheid die in bepaalde gevallen voor sommige verplichtingen kan toegestaan worden door het college van burgemeester en schepenen. De tweede verzoekende partij heeft gunstig advies verleend, en heeft bijgevolg impliciet maar zeker een afwijking toegestaan. Het is evident dat de zone voor

gemeenschapsvoorzieningen slechts kan betreden worden via de aanpalende landelijke woonzone.

De bestreden beslissing schendt het vertrouwensbeginsel en de overige ingeroepen beginselen van behoorlijk bestuur in de mate de overheid de vroeger aangehouden gedragslijn plots niet meer aanhoudt. In het verleden werden gemeenschapsvoorzieningen in de landelijke woonzone wél als verenigbaar met de voorschriften van het algemeen plan van aanleg beschouwd.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop samengevat als volgt:

De parking, noodzakelijk voor de exploitatie van het polyvalent centrum, wordt grotendeels voorzien vóór het complex in een zone met bestemming landelijke woonzone Type I volgens het APA Lochristi. Deze zone is evenwel bestemd voor landelijke woningen, niet-grondgebonden agrarische bedrijven voor tuinbouw, agrarische bedrijfswoningen, bedrijfsgebouwen voor kleinbedrijf cat. 2 en 3, horeca, detailhandel en diensten.

De verzoekende partij ontkent op zich niet het probleem van de voorschriften voor de inplanting van parkeerplaatsen, maar stelt dat dit slechts een '*algemene regel*' is en dat in artikel 3.3. van dezelfde bestemmingsvoorschriften wordt voorzien dat "*het College van Burgemeester en Schepenen in bepaalde gevallen, en gelet op de plaatselijke toestand, ontheffing (kan) verlenen voor sommige verplichtingen*".

In het advies van 25 januari 2011 wordt evenwel niet gerept over enige '*ontheffing*' van de voorschriften inzake de inplanting van parkeerplaatsen. Bovendien zou een dergelijke ontheffing ook vanzelfsprekend op afdoende wijze moeten zijn gemotiveerd.

Het louter indienen van de aanvraag door de verzoekende partij en het voorzien van parkeerplaatsen in de ingediende bouwaanvraag in de landelijke woonzone Type I staat niet gelijk met een ontheffing.

De verzoekende partij kan trouwens in voorkomend geval zichzelf niet "*bedienen*". De mogelijkheid om in het kader van een bouwaanvraag op een gemotiveerde wijze een ontheffing van bepaalde verplichtingen i.v.m. de inplanting van parkeerplaatsen te voorzien, moet gelezen worden in hoofde van de *vergunningverlenende overheid*. Voor particuliere aanvragen is dit vanzelfsprekend de tweede verzoekende partij. Voor aanvragen van algemeen belang is dit de verwerende partij. Dit heeft tot gevolg dat in zoverre een ontheffing zou kunnen worden verleend, deze in voorkomend geval in casu zou moeten worden verleend door de verwerende partij als vergunningverlenende overheid.

Nu geen ontheffing verleend is, dienen de bepalingen van art. 3.3.3 E van het algemeen plan van aanleg toegepast te worden. De parkeerplaatsen moeten ingericht worden in de zones waarvoor parkeerplaatsen vereist zijn.

De bewering van de verzoekende partij dat "*gemeenschapsvoorzieningen mogelijk zijn in de verschillende types van woonzones*" doet hieraan geen enkele afbreuk.

De gebouwen worden immers voorzien en ingeplant in de zone voor openbare bestemming. In de landelijke woonzone type I worden geen gebouwen bestemd voor openbaar nut voorzien of ingeplant. De verzoekende partij kan dan ook niet ernstig voorhouden dat de parkeerplaatsen, die worden voorzien in de landelijke woonzone type I, worden ingericht "*in de zone waarvoor*

*parkeerplaatsen vereist zijn*", terwijl in deze zone geen gebouwen van openbaar nut voorzien worden.

De parkeerplaatsen staan niet in functie van landelijke woningen, tuinbouwbedrijven, agrarische bedrijfswoningen, kleinbedrijf, horeca, detailhandel en diensten, zoals toegelaten in de landelijke woonzone type I van het algemeen plan van aanleg.

De verwijzing door de verzoekende partij naar een aanvaarding in andere dossiers van gemeenschapsvoorzieningen in de verschillende types van woonzones is niet dienend. In de landelijke woonzone type I worden enkel parkings voorzien en geen gebouwen van openbaar nut. Het nemen van een toegang door deze zone komt hieraan geenszins tegemoet.

In de bestreden beslissing wordt dan ook terecht vastgesteld dat het ontwerp niet voldoet aan deze bepaling.

3.

De tussenkomende partijen sluiten zich aan bij de argumentatie van de verwerende partij en voegen hieraan nog toe dat een dergelijke ontheffing zelfs niet rechtsgeldig kan toegekend worden omdat de vergunningverlenende overheid hiermee een inbreuk zou maken op de bestemmingsvoorschriften voor de landelijke woonzone type 1.

Volgens deze voorschriften zijn enkel landelijke woningen, tuinbouwbedrijven, agrarische bedrijfswoningen, kleinbedrijf, horeca, detailhandel en diensten toegelaten. Nu de parkeerplaatsen niet tot één van deze categorieën behoren, noch in functie van deze categorieën staan maar daarentegen gebruikt zullen worden voor het multifunctioneel complex, dient aangenomen te worden dat dergelijke ontheffing een inbreuk zou uitmaken op deze bestemmingsvoorschriften.

4

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog wat volgt:

Naar analogie met de instemmingsmogelijkheid inzake het delegeren van planologische bevoegdheden, zoals voorzien in artikel 2.2.1, §2 VCRO, moet aangenomen worden dat een instemming, *in casu* een ontheffing, impliciet kan zijn, zolang maar vaststaat dat die instemming, *in casu* ontheffing, vaststaat.

Het feit dat de tweede verzoekende partij de ontheffing impliciet verleend heeft, blijkt doorheen de algeheelheid van het voornoemde advies.

De bewering dat ontheffing enkel door de verwerende partij kon verleend worden, gaat lijnrecht in tegen de duidelijke tekst van artikel 3.3.2. van het algemeen plan van aanleg dat geen ruimte voor interpretatie laat. Had de opsteller van dit voorschrift gewenst dat de ontheffingsmogelijkheid binnen de vergunningsprocedures voor publiekrechtelijke rechtspersonen door verwerende partij zou moeten worden uitgeoefend, dan had hij dit met zoveel woorden vermeld.

In verband met de inplantingsmogelijkheid van gemeenschapsvoorzieningen in de landelijke woonzone type I dient bovendien gesteld dat de parkeergelegenheid niet op zichzelf staat, maar als onderdeel van het gehele project moet beschouwd worden, waardoor deze eveneens als gemeenschapsvoorziening te beschouwen is. Derhalve kunnen de verwerende of tussenkomende partijen niet nuttig stellen dat de parkeergelegenheid niet toegelaten is in de landelijke woonzone type I.

## Beoordeling door de Raad

1.

Er wordt niet betwist dat de percelen, waarop de aanvraag betrekking heeft, zich situeren binnen de omschrijving van het algemeen plan van aanleg Lochristi. De voorziene constructies zijn deels gelegen in een landelijke woonzone type I (eerste 50 meter) en deels in een zone voor openbare bestemming. Het polyvalent centrum wordt ingeplant in de zone voor openbare bestemming, terwijl de parkingfaciliteiten grotendeels voorzien worden in de landelijke woonzone type I.

2.

Artikel 6.1 van het algemeen plan van aanleg voorziet als bestemming: niet-grondgebonden agrarische bedrijven voor tuinbouw, agrarische bedrijfswoningen, bedrijfsgebouwen voor kleinbedrijf categorie 2 en 3, horeca, detailhandel en diensten.

Artikel 6.6 voorziet dat artikel 3 van toepassing is voor wat betreft de parkeerplaatsen.

Artikel 3.3.3.E bepaalt in dat verband het volgende:

“ ...

*“E. Plaats voor parkeerplaatsen:*

*Als algemene regel wordt gesteld dat de parkeerplaatsen moeten ingericht worden in de zones waarvoor parkeerplaatsen vereist zijn. Eveneens kunnen ze voorzien worden in de bijhorende tuinzones voor zover zij niet deze tuinzone doen verdwijnen. Zij mogen nooit ingericht worden in bufferzones.”*

...”

Weliswaar voorziet artikel 3.3.2 dat het college van burgemeester en schepenen in bepaalde gevallen, en gelet op de plaatselijke toestand, ontheffing kan verlenen voor sommige verplichtingen. Los van de vraag of het gunstig advies van de tweede verzoekende partij impliciet een afwijking inhoudt van het voorschrift van artikel 3.3.3E van het algemeen plan van aanleg, en of een dergelijke afwijking al dan niet de toets van de goede ruimtelijke ordening zou doorstaan, kan slechts vastgesteld worden dat de mogelijkheid tot afwijking evident slechts openstaat voor de vergunningverlenende overheid.

Nu de verzoekende partij zelf aanvrager van de vergunning is, valt de aanvraag onder toepassing van de procedure voorzien in artikel 4.7.26 VCRO, waarbij de verwerende partij optreedt als vergunningverlenend bestuursorgaan. De mogelijkheid tot het verlenen van ontheffingen of afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften komt enkel toe aan de vergunningverlenende overheid.

Wanneer het college optreedt als orgaan dat in rechte de gemeente als bouwheer vertegenwoordigt in de bijzondere procedure, voorziet artikel 4.7.26, §4 VCRO immers het volgende:

“ ...

*§4 Ten aanzien van ontvankelijke vergunningsaanvragen wordt verder gehandeld overeenkomstig de hiernavolgende regelen:*

*(...)*

*2° het vergunningverlenende bestuursorgaan of zijn gemachtigde wint het voorafgaand advies in van de door de Vlaamse Regering aangewezen instanties en van het college van burgemeester en schepenen, rekening houdend met volgende regelingen:*

*(...)*

*c) zo de vergunningsaanvraag van het college van burgemeester en schepenen uitgaat, brengt het college geen advies uit.*

*...”*

Uit deze bepaling, waarvan punt 2°, c werd toegevoegd bij artikel 25, 2° van de decreetswijziging van 16 juli 2010, mag het college van burgemeester en schepenen geen advies uitbrengen in de bijzondere procedure wanneer de vergunningsaanvraag uitgaat van dit college/gemeentebestuur.

Deze bepaling houdt in dat het college van burgemeester en schepenen in de bijzondere procedure wel het openbaar onderzoek organiseert en de bezwaren bundelt, maar deze niet beantwoordt, dit om elke schijn van partijdigheid en subjectiviteit te vermijden. A fortiori blijkt hieruit dat de tweede verzoekende partij geen ontheffing of afwijking kan verlenen van de vigerende stedenbouwkundige voorschriften.

Artikel 3.3.2 van het algemeen plan van aanleg Lochristi dient in huidig geval in die zin gelezen te worden dat het “vergunningverlenend bestuursorgaan” in voorkomend geval en op de wijze en in de gevallen voorzien in voormeld artikel afwijkingen kan toestaan.

Het is niet betwist dat de verwerende partij geen afwijking of ontheffing toegestaan heeft. De verzoekende partij toont evenmin aan dat de bestreden beslissing op dit punt kennelijk onredelijk is en/of andere algemene beginselen van behoorlijk bestuur schendt.

In casu wordt evenmin aangetoond dat er sprake zou zijn van een vaste gedragslijn van de overheid waaruit moet blijken dat in het verleden beloften of toezeggingen gedaan zijn dermate dat de verzoekende partijen als rechtssubject hieruit het rechtmatig vertrouwen mochten afleiden dat de gevraagde parkingfaciliteiten zouden toegestaan worden. Het feit dat het algemeen plan van aanleg Lochristi, waarin de parkeervoorschriften opgenomen zijn door de verzoekende partij zelf goedgekeurd is, bewijst overigens het tegendeel. Overeenkomstig artikel 7.4.4, §1 behouden de voorschriften van de plannen van aanleg hun verordenende kracht tot zij vervangen worden.

Vermits vaststaat dat de parkeervoorzieningen grotendeels ingeplant worden in de landelijke woonzone type I, dat zij enkel dienstig zijn voor de voorziene constructies van algemeen belang, in casu het polyvalent complex, dat zelf ingeplant is in de zone voor openbare nut, is de aanvraag in strijd met de bestemmingsvoorschriften van het algemeen plan van aanleg Lochristi, meer bepaald met artikel 3.3.3.E.

Het eerste onderdeel van het middel is ongegrond.

3.

De Raad onderzoekt de overige ingeroepen onderdelen van het middel niet verder ten gronde, vermits de vastgestelde onverenigbaarheid met de bestemmingsvoorschriften op zich een voldoende dragend motief vormt voor de weigeringsbeslissing.

De overige door de verzoekende partij ingeroepen onderdelen van hun middel bekritisieren de beoordeling door de verwerende partij van de goede ruimtelijke ordening en van de erfgoedwaarde van de bestaande gebouwen, die evenwel als overvloedige motieven ter ondersteuning van de bestreden beslissing niet kunnen leiden tot een andersluidende beslissing.

**OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het verzoek tot tussenkomst van [REDACTED] is ontvankelijk.
2. Het beroep van de tweede verzoekende partij is onontvankelijk.
3. Het beroep van de eerste verzoekende partij is ontvankelijk maar ongegrond.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 350 euro, ten laste van de verzoekende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 200 euro, ten laste van de tussenkomende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 24 februari 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Marc VAN ASCH, voorzitter van de achtste kamer,  
met bijstand van  
Lieselotte JOPPEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Lieselotte JOPPEN

Marc VAN ASCH