

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN
VOORZITTER VAN DE TWEDE KAMER

ARREST

nr. S/2011/0040 van 10 mei 2011
in de zaak 1011/0222/SA/2/0191

In zake:

1. het **college van burgemeester en schepenen** van de **gemeente RANST**
2. de **gemeente RANST**, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Kris LUYCKX
kantoor houdende te 2000 Antwerpen, Amerikalei 122
en
advocaat Els EMPEREUR
kantoor houdende te 2600 Berchem (Antwerpen), Uitbreidingstraat 2
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

verzoekende partijen

tegen:

de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Antwerpen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Johan CLAES
kantoor houdende te 2550 Kontich, Mechelsesteenweg 160
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

verwerende partij

Tussenkomende partij:

de **REGIE DER GEBOUWEN**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Yves LOIX
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 27
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 5 november 2010, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van het besluit van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Antwerpen van 21 oktober 2010

waarbij de stedenbouwkundige vergunning voor het plaatsen van tijdelijke woonunits voor een periode van 5 jaar, verleend op 8 oktober 2010 aan de tussenkomende partij, wordt ingetrokken en de stedenbouwkundige vergunning opnieuw wordt verleend voor een periode van 5 jaar.

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

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 29 maart 2011, alwaar de vordering tot schorsing werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kris LUYCKX en advocaat Ive VAN GIEL die loco advocaat Els EMPEREUR verschijnen voor de verzoekende partijen, advocaat Astrid GELIJKENS die loco advocaat Johan CLAES verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Yves LOIX die verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

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

III. TUSSENKOMST

De Regie der Gebouwen vraagt met een op 11 februari 2011 ter post aangetekend verzoekschrift om in het geding te mogen tussenkomen.

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

IV. FEITEN

Op 3 mei 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomende partij bij de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het plaatsen van tijdelijke woonunits voor een periode van 10 jaar”*. Het betreft een uitbreiding van een federaal asielcentrum.

De aanvraag kent een voorgeschiedenis.

Op 13 juli 2001 verleent de verwerende partij een stedenbouwkundige vergunning voor het oprichten van een vluchtelingencentrum.

Op 27 februari 2004 verleent de verwerende partij een stedenbouwkundige vergunning voor het uitbreiden van een vluchtelingencentrum. Deze vergunning is komen te vervallen omdat niet binnen de 2 jaar na afgifte met de uitvoering van de werken is gestart.

Het perceel is bebouwd met geconcentreerd ingeplante loodsen.

De aanvraag voorziet tussen de hogere loodsen A, B en C, opgetrokken in baksteen en metaalstructuur, een geheel in metaalstructuur van 15 op 39m, 3m hoog, met 18 kamers, 5 sanitaire ruimten en 2 bureelruimten. Het geheel is toegankelijk via 2 te verhardende ingangen.

Het perceel bevindt zich in een omgeving die gekenmerkt is als open agrarisch gebied.

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

Het perceel is niet gelegen binnen een gebied waarvoor een goedgekeurde bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 18 juni 2010 tot en met 18 juli 2010, worden 844 bezwaarschriften ingediend, waarvan 36 laattijdig.

Het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Onroerend Erfgoed-Archeologie, brengt op 22 juni 2010 een gunstig advies uit.

De provinciale dienst welzijn centrum voor toegankelijkheid, brengt op 22 juni 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

FOD Defensie, 4° regionaal centrum voor infrastructuur, brengt op 1 juli 2010 een gunstig advies uit, mits het aangrenzend militair domein geen nadelige effecten ondervindt en voldoende maatregelen genomen worden voor de opvang van het hemelwater.

Eerste verzoekende partij, het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ranst brengt op 7 juli 2010 een voorlopig ongunstig advies uit en op 28 juli 2010 een definitief ongunstig advies. Het college is van oordeel dat artikel 20 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp gewestplannen en de gewestplannen – rechtsgrond van de stedenbouwkundige vergunning van 13 juli 2001 – geen basis kan vormen voor een bestendig en uitgebreid gebruik van een militair gebied voor de huisvesting van vluchtelingen. Het verwijst ook naar artikel 1.1.4 en artikel 4.3.1 VCRO en stelt dat een uitbreiding van het asielcentrum onaanvaardbare gevolgen heeft voor de goede werking van de stad (administratie, verhoogd politieel toezicht, opvang in de lokale scholen, werking OCMW).

Op 8 oktober 2010 beslist de verwerende partij de stedenbouwkundige vergunning te verlenen voor een periode van 5 jaar en doet hierbij de volgende overwegingen gelden:

“
...

Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften

Daar niet alles kan voorzien worden en nog wel op de juiste plaats, werd in het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp gewestplannen en de gewestplannen een artikel voorzien (artikel 20) dat de mogelijkheid biedt, niettegenstaande andersluidende bestemmingen op het gewestplan, toch vergunning af te geven voor bouwwerken voor openbare diensten en gemeenschapsvoorzieningen, voor zover deze verenigbaar zijn met de algemene bestemming en met het architectonisch karakter van het betrokken gebied. De huidige aanvraag beperkt zich tot bouwwerken met een kleinschalige oppervlakte en duidelijke bestemming van openbaar nut...

Deze aanvraag vereist de toepassing van artikel 20 van het koninklijk besluit van 28 december 1972...

De ingreep kan beschouwd worden als een beperkte afwijking gelet op de geringe omvang en de aard van de werken.

Er is op korte tijd en tijdelijk nieuwe ruimte nodig om meer mensen te kunnen opvangen, waardoor de hoogdringendheid verantwoord kan worden.

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

De huidige aanvraag houdt ten overstaan van de bestaande toestand slechts een logische en uit oogpunt van ruimtelijke ordening tijdelijke beperkte verdere uitbouw in, die zich geheel situeert binnen de omschrijving van de gegeven configuratie zoals duidelijk op te maken valt uit de bijgevoegde plans en foto's in het dossier. De ontworpen units zijn sober van ontwerp en worden neutraal uitgevoerd zodat het zonder ruimtelijke conflicten in de omgeving geïntegreerd wordt. De ordening van het gebied ligt vast en wordt bepaald door goed gekende feitelijke toestanden en stedenbouwkundig karakteristieken van de omgeving. Deze units, die het voorwerp van de aanvraag uitmaakt, neemt slechts een beperkte oppervlakte in. De inplanting van de aanvraag is inpasbaar in de omgeving. Gelet op voorgaande elementen en vermelde adviezen kan gesteld worden dat de voorgestelde aanvraag verenigbaar is met de algemene aanleg van de plaats zelf, verenigbaar is met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening en vanuit stedenbouwkundig oogpunt aanvaardbaar aangezien de omgeving niet als dusdanig verstoord wordt.

De aanvraag kan vergund worden voor het tijdelijk oprichten van 10 woonunits voor een periode van 5 jaar.

...”

Deze beslissing maakt het voorwerp uit van een afzonderlijke vordering tot schorsing en vernietiging, rolnummer 1011/0223/SA/2/0192. Bij arrest S/2011/0027 van 5 april 2011 besliste de Raad de behandeling van die vordering tot schorsing onbepaald uit te stellen, in afwachting van de uitspraak ten gronde in voorliggende zaak.

Na de betekening van de vergunningsbeslissing van 8 oktober 2010, trekt de verwerende partij op 21 oktober 2010 de stedenbouwkundige vergunning in omdat het advies van het college van burgemeester en schepenen niet in de beslissing werd opgenomen. Met dezelfde beslissing verleent zij opnieuw de stedenbouwkundige vergunning voor het plaatsen van tijdelijke woonunits voor een periode van 5 jaar, op basis van dezelfde motieven, uitgebreid met de ongunstige adviezen van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ranst en een standpunt ten aanzien daarvan dat luidt als volgt:

“ ...

Een groot deel van het advies is gebaseerd op elementen die niet van stedenbouwkundige aard zijn; dit deel wordt niet weerhouden. De overige opmerkingen van stedenbouwkundige aard zijn eveneens ongegrond en worden dan ook niet weerhouden. Het in strijd zijn met art. 1.1.4 kan niet gevolgd worden. Het domein werd gebruikt als militair domein, gelet op de evolutie van de noden van het land en leegstand van de gebouwen werd er een nieuwe functie aan toegekend. De asielzoekers werden in de bestaande gebouwen ondergebracht maar deze blijken op heden niet voldoende groot. Daarom wordt binnen het huidig gebruik de tijdelijke uitbreiding toegekend. Niets belet dat het terrein in de toekomst een nieuwe functie kan gegeven worden. De tijdelijke uitbreiding van het asielcentrum hypothekeert dan ook niet de toekomstige bestemming. Gelet op het feit dat het een tijdelijke vergunning betreft is de impact hiervan dan ook tijdelijk.

Het tijdelijke van deze vergunning impliceert ook de hoogdringendheid ervan. Er is op korte tijd en tijdelijk nieuwe ruimte nodig om meer mensen te kunnen opvangen waardoor de hoogdringendheid verantwoord kan worden

...”

Dit geheel, zijnde de intrekking van de vergunningsbeslissing van 8 oktober 2010 en de nieuwe stedenbouwkundige vergunning, gegoten in één enkele beslissing, is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT SCHORSING

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De bestreden beslissing werd aan de verzoekende partijen, zo blijkt uit de stukken van het dossier, betekend per aangetekende brief van 22 oktober 2010.

Het door de verzoekende partijen ingestelde beroep, bij aangetekende brief van 5 november 2010, is dus tijdig.

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

Standpunt van de partijen

De verzoekende partijen duiden aan dat de eerste verzoekende partij, het college van burgemeester en schepenen, terzake optreedt als de bij het dossier betrokken adviesverlenende instantie (artikel 4.8.16, §1, 6° VCRO).

De verwerende partij en de tussenkomende partij werpen op dat de eerste verzoekende partij door de VCRO wel als belanghebbende partij wordt aangeduid, maar niet over de vereiste procesbevoegdheid (hoedanigheid) beschikt en verwijzen daarvoor naar artikel 57 van het Gemeentedecreet dat de bevoegdheden van het college van burgemeester en schepenen aflijnt. Het college van burgemeester en schepenen op zich, kan volgens hen enkel “in naam van de gemeente” optreden, zoals artikel 193 van het Gemeentedecreet bepaalt.

Beoordeling door de Raad

Met het besluit van 27 oktober 2010 om, via advocaat Els EMPEREUR, in rechte op te treden voor de Raad, beslist het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Ranst inderdaad tot het indienen van een verzoekschrift door én de gemeente Ranst, als rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de vergunningsbeslissing, én het college van burgemeester en schepenen als dusdanig, als adviesverlenende instantie. De verzoekende partijen verduidelijken aldus op basis van welke rechtsgrond zij elk optreden.

De verwerende partij en de tussenkomende partij betwisten nu de procesbevoegdheid in hoofde van de eerste verzoekende partij, het college van burgemeester en schepenen.

Artikel 57, §2 van het Gemeentedecreet bepaalt dat het college van burgemeester en schepenen de bevoegdheden uitoefent die eraan zijn toevertrouwd overeenkomstig artikel 43, §1, “*of overeenkomstig andere wettelijke en decretale bepalingen*”. Vermeld artikel 57, §3, 9° kent het vertegenwoordigen van de gemeente in rechte overeenkomstig artikel 193 van het Gemeentedecreet als exclusieve bevoegdheid toe aan het college van burgemeester en schepenen.

Deze toekenning aan het college van burgemeester en schepenen van de exclusieve bevoegdheid om de gemeente in rechte te vertegenwoordigen, impliceert dus NIET dat er geen andere wettelijke of decretale bepaling bestaat die aan het college van burgemeester en schepenen méér bevoegdheid toekent. De Raad stelt vast dat dit in de VCRO als *lex specialis* effectief het geval is.

Art. 4.7.26, §4, 2° VCRO immers, vereist dat de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het Agentschap Ruimte en Erfgoed als vergunningverlenend bestuursorgaan in de bijzondere procedure, het voorafgaand advies inwint van het college van burgemeester en schepenen. Het verstrekken van een advies over de aanvraag in de bijzondere procedure is dus, volgens artikel 4.7.26, §4, 2° VCRO, eveneens een exclusieve bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen.

Dit, gekoppeld aan het gegeven dat artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 6° VCRO het college van burgemeester en schepenen als een bij het dossier betrokken adviserende instantie aanwijst als van rechtswege belanghebbende, impliceert dan ook dat de eerste verzoekende partij als dusdanig van rechtswege bevoegd is om in rechte op te treden en wel uit hoofde van zichzelf.

Door in de VCRO te bepalen dat de bij het dossier betrokken adviserende instantie, aangewezen krachtens artikel 4.7.26, §4, 2° VCRO, het beroep bij de Raad **aanhangig** kan maken, heeft de decreetgever haar niet enkel van rechtswege belanghebbende gemaakt, maar tevens de procesbevoegdheid gegeven om in die aangelegenheid als college van burgemeester en schepenen voor de Raad het beroep in te leiden.

De exceptie wordt verworpen.

C. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de tweede verzoekende partij

Standpunt van de partijen

Wat het belang van de tweede verzoekende partij, de gemeente Ranst betreft, verwijzen de verzoekende partijen naar artikel 4.8.16, §1, 3° VCRO. De tweede verzoekende partij treedt op als rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden beslissing.

De tweede verzoekende partij wijst in dit verband op de duurzame en onherstelbare ontwrichting van haar stedenbouwkundig, administratief en politieel beleid en brengt hiervoor diverse documenten bij, waaronder het advies van 28 juli 2010, het verslag van een overleg van 25 februari 2009 van het gemeentebestuur en het opvangcentrum, en diverse brieven, gericht aan onderscheiden ministers.

De verwerende partij en de tussenkomen partij werpen op dat in het arrest waarop de tweede verzoekende partij zich beroept (nr. A/2010/0020 van 23 juni 2010) sprake is van het ruimtelijk orderingsbeleid, daar waar dit in voorliggende zaak niet in het gedrang komt. De tweede verzoekende partij blijft volgens hen in gebreke aan te tonen wat het stedenbouwkundig beleid met betrekking tot kwestieus perceel is en zij houdt geen rekening met de uiterst geringe impact van een vergunning voor 5 jaar. Verder is het politieel beleid eigen aan specifieke organen, andere dan de tweede verzoekende partij, en is de toename van administratieve taken volgens hen een drogreden om een stedenbouwkundige vergunning aan te vechten.

Beoordeling door de Raad

Ingevolge artikel 2 van het Gemeentedecreet zorgen de gemeenten op het lokale niveau voor het welzijn van de burgers en de duurzame ontwikkeling van het gemeentelijk gebied. Overeenkomstig artikel 41 van de Grondwet is de gemeente bevoegd voor aangelegenheden van gemeentelijk belang waarvoor zij alle initiatieven ter verwezenlijking kunnen nemen.

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

Een gemeente heeft bijgevolg vanzelfsprekend belang bij de verdediging van haar beleid inzake stedenbouw en ruimtelijke ordening. De partijen betwisten dit ook niet.

De bouwwerken die ter discussie staan, kunnen - mede gelet op het beklemtoonde "open karakter" van de inrichting - een sociale weerslag hebben, met diverse repercussies naar inzet en middelen om het gemeentelijk takenpakket nog naar behoren ingevuld te krijgen. Het feit dat een vergunning van beperkte duur vooropgesteld wordt, doet daar uiteraard geen afbreuk aan.

De Raad stelt vast dat de tweede verzoekende partij haar persoonlijk belang bij het beroep inderdaad toespitst op haar wettelijke opdracht om te zorgen voor rust, orde en veiligheid en dat zij in dat verband het behoud van de bestaande opvangcapaciteit als een middel ziet om die

opdracht te realiseren. Zij ontleent in haar verzoekschrift haar belang aan de verdediging van het door haar gevoerde ruimtelijke ordeningsbeleid, zoals vertaald in het ongunstig advies van 28 juli 2010 van haar college van burgemeester en schepenen, dat de voorgeschiedenis van de aanvraag (met hoogdringendheid als kapstok voor de uitzonderlijk toegestane afwijking op de bestemmingsvoorschriften) beklemtoont. Zij verwijst verder naar stukken, waarmee zij concreet aantoont dat de opvangcapaciteit van het kwestieus federaal asielcentrum sedert 2008 problematisch is en, tegelijk, wat de diverse hinderaspecten van de reeds bestaande opvang voor de werking van de openbare dienstverlening en de omgeving/buurtbewoners zijn. De stukken tonen ook aan dat de tweede verzoekende partij schriftelijk haar bezorgdheid heeft geuit ten aanzien van de verdere uitbreiding van de wooncapaciteit.

Haar algemeen geformuleerde beleidsopdracht verschaft aan de tweede verzoekende partij een afdoende belang en volstaat ruimschoots voor het instellen van een beroep tot nietigverklaring tegen het bestreden besluit.

Het belang bij de gevorderde vernietiging mag overigens niet worden verward met de vereiste van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel, eigen aan de schorsingsprocedure. Dit lijkt echter datgene waar de verwerende partij en de tussenkomende partij met hun exceptie op aansturen.

De exceptie wordt verworpen.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT SCHORSING

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

A. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Standpunt van de partijen

De verzoekende partijen omschrijven het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat zij menen te lijden als volgt:

“... ”

Volgens de vaste rechtspraak van de Raad van State ondervindt een overheid, zoals verzoekende partijen, een persoonlijk nadeel, indien een bestreden beslissing de uitoefening van een overheidstaak of bestuursopdracht in het gedrang brengt... Dit nadeel is ook “ernstig” en “moeilijk te herstellen”.

Verder veroorzaakt de aanvraag een niet te herstellen ontwrichting van de omgeving van het asielcentrum.

In het advies van het College van Burgemeester en Schepenen van de Gemeente Ranst van 28 juli 2010 (....) werd immers gedetailleerd aangetoond dat een nog grotere toestroom van asielzoekers tot gevolg zou hebben dat een aantal diensten in hun werking worden verlamd:

- de dienst bevolking van de gemeente kan de administratieve afhandeling van de documenten van de asielzoekers niet meer te baas: “... Sedert ongeveer een jaar is er*

een bijna continue bezetting van meer dan 300 bewoners in het opvangcentrum te Broechem. Met een personeelsbezetting van 3,5 fulltime equivalent en geen aparte vreemdelingendienst wordt de werklast voor de dienst bevolking/ burgerlijke stand steeds zwaarder en dienen alle inwoners steeds langere wachttijden te dulden, grotendeels om reden dat de dossiers van de asielzoekers die zich aanbieden op de dienst niet in een aantal minuten afgehandeld zijn (ook om reden dat de asielzoeker zeer zelden zich kan behelpen in een andere taal dan zijn moedertaal)."

- de performantie van de lokale politie komt in het gedrang: "de lokale politie van de politiezone Ranst-Zandhoven dient regelmatig politionele tussenkomsten te verrichten die rechtstreeks in verband staan met het asielcentrum en/of haar inwoners. De lokale politie wordt geconfronteerd met veelvuldige klachten aangaande vandalisme, het betreden van privé- terreinen, diefstallen, openbare dronkenschap, achterlaten van zwerfvuil, enz...."

- de opvang in de lokale (gemeentelijke) scholen vormt een te grote belasting bij uitbreiding: "Het hoeft geen betoog dat deze inspanningen tot integratie van de kinderen van asielzoekers, en dit telkens opnieuw, zeer belastend is voor zowel het onderwijzend personeel als voor de medeleerlingen."

Dit probleem werd overigens ook herhaaldelijk gesignaleerd aan de betrokken ministers....

Ook uit een verslag van een overleg tussen het gemeentebestuur en het opvangcentrum van 25 februari 2009 (...) blijkt dat er vooral problemen zijn met zwerfvuil in de buurt, achtergelaten door de bewoners van het asielcentrum, niet-reglementair parkeren op de parkings van het centrum, de hoeveelheid van noodzakelijke interventies van de gemeentelijke politie voor bewoners van het asielcentrum (123 meldingen, 104 processen- verbaal en 29 interventies).

Verzoekende partijen tonen dus op concrete en gestaafde wijze aan dat een aantal van haar diensten thans reeds zwaar belast zijn door allerlei dienstverlening noodzakelijk voor het asielcentrum. Zo er een uitbreiding wordt vergund, zullen deze problemen enkel nog maar ernstiger worden. Het is daarenboven ook zeer waarschijnlijk dat opnieuw meer asielzoekers in het centrum zullen worden gehuisvest dan in de vergunning wordt toegelaten...

Verzoekende partijen hebben er ook vragen bij dat deze uitbreiding werkelijk slechts "tijdelijk" zal zijn. Het is immers genoegzaam gebleken dat er niet gewerkt wordt aan duurzame opvangmogelijkheden voor asielzoekers, en dat hieromtrent de niet nodige planologische initiatieven genomen worden.

Het thans voorliggende project is, gelet op het voorgaande, totaal onaanvaardbaar.

Verder is een schorsing van de bestreden beslissing evenzeer noodzakelijk omwille van de acute bedreiging van het project voor het reeds jarenlange en consequent aangehouden stedenbouwkundige beleid met betrekking tot het asielcentrum. Uit de briefwisseling met de betrokken Ministers vanaf 15 september 2008 (cfr. supra) blijkt onomstotelijk dat verzoekende partijen er de nadruk op leggen dat een uitbreiding van het asielcentrum ruimtelijk onaanvaardbaar is, en een onverantwoorde druk zou leggen op de omgeving en de diensten van de gemeente.

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

De Raad van State stelt immers in haar vaste rechtspraak dat een ernstige verhindering van de uitoefening van een overheidstaak (zoals in casu het consequent voeren van een ruimtelijk beleid m.b.t. binnengebieden) een moeilijk te herstellen ernstig nadeel uitmaakt in hoofde van de gemeente.

...

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

“ ...

Verzoekende partijen merken vooreerst op dat er spoedig zou kunnen gestart worden met de vergunde werken en leidt hieruit af dat er een MTHEN is. Vooreerst wordt opgemerkt dat het slechts een tijdelijke vergunning betreft; de plaatsing van de woonunits wordt immers slechts toegestaan voor 5 jaar. Het nadeel is dan ook sowieso niet moeilijk te herstellen, daar herstel automatisch zal gebeuren, met name na het verstrijken van de termijn van 5 jaar.. Nadien is de vergunning verlopen en zullen de constructies verwijderd moeten worden; sowieso zal de oorspronkelijke staat terug hersteld worden aangezien het slechts een tijdelijke vergunning betreft. Ten overvloede kan verwezen worden naar de heersende rechtspraak van de Raad van State omtrent tijdelijke vergunningen...

Daarenboven is het nadeel niet moeilijk te herstellen daar de gemeentelijke overheid op stedenbouwkundig gebied beschikt over maatregelen om een vermeend nadeel teniet te doen, met name de herstellvordering.

...

De gemeente/college verwijst naar een toename van werk voor de dienst bevolking, de lokale politie en de opvang in de lokale scholen.

Vooreerst toont de gemeente/college nergens aan in welke mate de vermeende nadelen haar beleid zou schaden; Zij verwijst in haar verzoekschrift naar eigen opgestelde brieven maar hanteert geen objectieve gegevens; De gemeente/college blijft dan ook in gebreke om enig nadeel te bewijzen en verwijst slechts naar vage, algemene termen en overschrijdt daarbij de grens met de “actio popularis”.

...

De vergunning strekt tot het optrekken van enkele woonunits in een militair domein; De oprichting gebeurt te midden van bestaande woonunits en bijgevolg zijn de nieuwe woonunits niet rechtstreeks zichtbaar; Daarenboven is een bebouwing reeds aanwezig op het militair domein en is de ruimtelijke impact van de nieuwe vergunning zeer beperkt.

Er mag verder niet uit het oog verloren worden dat het slechts een TIJDELIJKE vergunning betreft, met name slechts voor 5 jaar; Deze tijdelijke vergunning heeft daarenboven slechts betrekking op 10 woonunits; Deze 10 bijkomende woonunits worden opgericht te midden van reeds bestaande woonunits en de ruimtelijke impact is dan ook verwaarloosbaar.

...

Met betrekking tot de verwijzing naar het politiebeleid kan verwezen worden naar de uiteenzetting onder het belang van de gemeente bij onderhavige procedure; Nogmaals het vermeende nadeel situeert zich niet op het niveau van de gemeente, maar op dat van de politieraad en de bevoegde organen van de politiezone Zara;

Met betrekking tot de toename van werk in de scholen en de dienst bevolking van de gemeente/college wordt niet op objectieve wijze aannemelijk gemaakt hoe groot deze

toename zou zijn en, belangrijker, of deze toename wel een nadeel uitmaakt; Een toename van administratieve lasten is inherent aan een toename van de bevolking; Gaat de gemeente/het college haar grenzen sluiten en geen enkele bouwvergunning meer afleveren?

...”

De tussenkomende partij voegt hieraan nog het volgende toe:

“ ...

Om de schorsing te verantwoorden dient een moeilijk te herstellen en ernstig nadeel voorhanden te zijn en dit in hoofde van elke verzoekende partij...

...”

Beoordeling door de Raad

In de memorie van toelichting wijst de decreetgever erop dat het begrip ‘moeilijk te herstellen ernstig nadeel’ eveneens wordt gehanteerd binnen het schorsingscontentieux van de Raad van State en dat vermeld begrip, voor wat de mogelijkheid tot schorsing in procedures voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft, in diezelfde zin mag worden begrepen (*Parl. St. VI. Parl, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 222, nr. 627*).

Dit betekent dat de Raad slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing zal overgaan op voorwaarde dat de verzoekende partijen aantonen:

- a. dat zij bij een eventuele tenuitvoerlegging een persoonlijk ernstig nadeel zullen ondervinden, wat inhoudt dat zij de aard en de omvang van het te verwachten nadeel in concreto dienen aan te duiden;
- b. en dat dit nadeel moeilijk herstelbaar is.

Dit alles moeten de verzoekende partijen doen aan de hand van concrete feiten en gegevens opgenomen in het inleidend verzoekschrift en met de bij dat verzoekschrift gevoegde stukken. Bovendien moet het aangevoerde ernstig nadeel een rechtstreekse oorzaak hebben in de bestreden beslissing.

Het moeilijk te herstellen ernstig nadeel, zoals vervat in artikel 4.8.13 VCRO, kan niet, minstens niet zonder meer gelijkgeschakeld worden met de in artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 3° VCRO bedoelde “rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen” die de verzoekende partijen kunnen ondervinden ingevolge een vergunningsbeslissing en die de verzoekende partijen desgevallend het rechtens vereiste belang bij de procedure verschaffen. Bij de beoordeling van de ernst en het moeilijk te herstellen karakter van de ingeroepen nadelen kan de Raad bovendien alleen rekening houden met wat in dat verband in het verzoekschrift werd aangevoerd en met de bij dat verzoekschrift gevoegde stukken.

In hoofde van een bestuurlijke overheid (zoals de verzoekende partijen) kan er bijkomend echter slechts sprake zijn van een persoonlijk moeilijk te herstellen ernstig nadeel, indien de bestreden beslissing de uitoefening van de overheidstaak of de bestuursopdracht waarmee die overheid belast is, verhindert of in ernstige mate bemoeilijkt en indien de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing de werking van haar diensten in die mate in het gedrang zou brengen dat zij haar taken als overheid niet meer zou kunnen uitoefenen. Het nadeel van een bestuurlijke

overheid (zoals de verzoekende partijen) kan daarom niet zonder meer gelijkgeschakeld worden met het nadeel dat private natuurlijke personen of rechtspersonen dienen aan te tonen.

Volgende elementen roepen de verzoekende partijen in als zijnde het moeilijk te herstellen ernstig nadeel:

- een niet te herstellen ontwrichting van de omgeving van het asielcentrum, wat zich uit in het verlammen van de openbare dienstverlening (dienst bevolking/ burgerlijke stand, lokale politie en lokale (gemeentelijke) scholen;
- de dubieuze geldigheidsduur: is de uitbreiding werkelijk slechts “tijdelijk” ?;
- de acute bedreiging van het project voor het principiële gevoerde ruimtelijke beleid van de gemeente met betrekking tot het asielcentrum.

Verzoekende partijen steunen daarbij voornamelijk op het advies van het college van burgemeester en schepenen van 28 juli 2010, de briefwisseling met de betrokken ministers vanaf 15 september 2008 en de rechtspraak van de Raad van State in verband met het moeilijk te herstellen ernstig nadeel in hoofde van een gemeente in geval van een ernstige verhindering van de uitoefening van een overheidstaak (*zoals in casu het consequent voeren van een ruimtelijk beleid m.b.t. binnengebieden*).

De Raad is het niet eens met de visie van de verwerende partij dat de aangevoerde nadelen sowieso niet moeilijk te herstellen zijn, daar herstel automatisch zal gebeuren na het verstrijken van de termijn van 5 jaar waarna de constructies zullen verwijderd moeten worden. Het specifieke arrest van de Raad van State, waarnaar de verwerende partij verwijst, is geen dienstig precedent. Het betreft immers een zaak waarbij aan de stedenbouwkundige vergunning een specifieke voorwaarde gekoppeld werd die het tijdelijk karakter van de vergunde constructie concreet maakt door een zeer gedetailleerd tijdspad voorop te stellen van het herstel van de plaats in de vorige staat. Deze voorwaarde bracht er de Raad van State toe te besluiten dat het gaat om een tijdelijke vergunning, *waarbij het herstel in de vorige staat tot de essentie ervan behoort*, zodat *het tijdelijk nadeel in beginsel niet moeilijk te herstellen is*. In voorliggende zaak is dit geenszins het geval. Er is geen dergelijke voorwaarde aan de stedenbouwkundige vergunning gekoppeld. De Raad onderzoekt bijgevolg de aangevoerde nadelen.

Aansluitend bij de opmerking van de tussenkommende partij dat niet duidelijk is op welke nadelen elk van de verzoekende partijen zich afzonderlijk beroept, stelt de Raad vast dat de verwijzing naar het advies van het college van burgemeester en schepenen van 28 juli 2010, alleszins duidelijk maakt dat het de eerste verzoekende partij vooral te doen is om:

- 1) het eigen “stedenbouwkundig standpunt” dat de rechtsgrond van de stedenbouwkundige vergunning van 13 juli 2001, geen basis kan vormen voor een bestendig en uitgebreid gebruik van een militair gebied voor de huisvesting van vluchtelingen bij afwijking van de planologische bestemmingsvoorschriften;
- 2) de vrijwaring van goede ruimtelijke ordening, zoals vastgelegd bij artikel 1.1.4 en artikel 4.3.1 VCRO;
- 3) het doorkruisen van het consequent voeren van een ruimtelijk beleid m.b.t. binnengebieden.

De tweede verzoekende partij, deelt deze bekommernissen van haar orgaan, en spitst zich verder toe op een aantal specifieke aspecten van de openbare dienstverlening.

De Raad is het dan ook niet eens met de bemerking van de verwerende partij als zou de vordering in dermate algemene termen opgesteld zijn, dat zij neigt naar een “actio popularis”.

De Raad stelt wél vast dat bedoelde aspecten van de openbare dienstverlening van de tweede verzoekende partij geen rechtstreekse oorzaak hebben in de bestreden beslissing; zij hebben enkel een rechtstreeks verband met de federale wetgeving inzake de opvang van asielzoekers. Het recht op opvang van elke asielzoeker, om hem in staat te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid, is voorzien in de wet van 12 januari 2007 betreffende de opvang van asielzoekers en van bepaalde andere categorieën van vreemdelingen. Een verplichte plaats van inschrijving en een maatschappelijke dienstverlening, met een gelijkmatige verdeling tussen de gemeenten op grond van objectieve criteria die bij koninklijk besluit zijn vastgelegd na overleg in de Ministerraad, zijn in die wet uitgewerkt. Er is ook in een jaarlijkse subsidie voor de betrokken gemeenten voorzien om de personeelskosten te dekken die rechtstreeks verband houden met het administratieve beheer van de opvangstructuur, de werkingskosten en dergelijke.

De aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, die aanleiding heeft gegeven tot de bestreden beslissing, is uiteindelijk slechts een gevolg van die federale wetgeving. De aangevoerde aspecten van de dienstverlening die ermee in verband gebracht zijn, zijn bijgevolg daaraan te wijten. Als al voldoende aannemelijk gemaakt zou zijn – quod non – dat de tenuitvoerlegging van de bestreden vergunning de werking van bedoelde openbare diensten in die mate in het gedrang zou brengen dat de gemeente haar taken als overheid niet meer zou kunnen uitoefenen, kan enkel een federaal initiatief een oplossing bieden.

Voor wat de zuiver ruimtelijke stedenbouwkundige aspecten betreft, stelt de Raad vast dat er onvoldoende concrete en precieze gegevens aangereikt zijn die de Raad toelaten om de ernst en het persoonlijk karakter van de ingeroepen nadelen daadwerkelijk te onderzoeken en vervolgens te beoordelen. Ten eerste leggen de verzoekende partijen hun “stedenbouwkundig standpunt” met betrekking tot het uitgebreid gebruik van het militair domein voor de huisvesting van vluchtelingen niet uit en concretiseren zij ook niet uit wat hun *consequent ruimtelijk beleid m.b.t. binnengebieden* bestaat, noch hoe dit zich verhoudt tot het binnengebied in kwestie, rekening houdend dan nog met de specifieke bestemmingsvoorschriften. Voor geen van deze elementen tonen de verzoekende partijen verder aan hoe en in welke mate de bestreden beslissing voor hen dan een persoonlijk nadeel veroorzaakt. Bij gebrek aan nadere gegevens, waarbij de Raad, zoals reeds gesteld, alleen rekening kan houden met wat in dat verband in het verzoekschrift werd aangevoerd en met de bij dat verzoekschrift gevoegde stukken, is het ingeroepen nadeel dan ook niet, minstens onvoldoende, ernstig. Bovendien dient gesteld te worden dat de verzoekende partijen in de uitsplitsing van de ingeroepen nadelen ten overstaan van de gemeente en ten overstaan van het college van burgemeester en schepenen wel verwarrend en overlappend overkomen.

De Raad stelt verder vast dat de veronderstelling van de verzoekende partijen dat het ook zeer waarschijnlijk is dat opnieuw meer asielzoekers in het centrum zullen worden gehuisvest dan in de vergunning toegelaten, zuiver hypothetisch is en om die reden niet als moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan gelden.

Dat de verzoekende partijen ook vragen hebben of deze uitbreiding werkelijk slechts tijdelijk zal zijn en dat er niet gewerkt wordt aan duurzame opvangmogelijkheden voor asielzoekers en hieromtrent niet de nodige planologische initiatieven worden genomen, is een opportunistiekritiek, eerder dan een aan te voeren nadeel. De Raad is hiervoor niet bevoegd.

B. Redenen die de schorsing rechtvaardigen

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

- Eddie CLYBOUW Hilde LIEVENS