

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 187.008 van 13 oktober 2008
in de zaak A. 187.942/X-13.746.**

In zake : de stad GENT

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat V. TOLLENAERE,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Koning Albertlaan 128.

tussenkommende partij :

de n.v. BELIM BOUWTEAM,
die woonplaats kiest bij
advocaten B. ROELANDTS en L. PROOT,
kantoor houdende te 9000 GENT,
Kasteellaan 141.

DE VOORZITTER VAN DE Xe KAMER,

Gezien het enig verzoekschrift dat de stad GENT op 22 april 2008 heeft ingediend en waarin zij de schorsing van de tenuitvoerlegging vordert van het besluit van 28 februari 2008 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende verwerping van haar beroep tegen de beslissing van 7 juni 2007 van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen houdende afgifte van de stedenbouwkundige vergunning aan de n.v. BELIM BOUWTEAM voor het bouwen van een appartementsgebouw met kantoren en garages en het slopen van bestaande panden op een perceel gelegen te Gent, Sint-Lievenslaan, kadastraal bekend sectie D, nrs. 2833/v4, 2833/e4, 2833/z4, 2833/p5, 2833/k3 en 2833/t5;

Gezien de nota van de verwerende partij;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur A. EYLENBOSCH;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen;

Gelet op de beschikking van 4 juli 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 12 september 2008;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter R. STEVENS;

Gehoord de opmerkingen van adjunct van de directie P. HOBIN, die verschijnt voor de verzoekende partij, van advocaat W. LAMMENS, die loco advocaat V. TOLLENAERE verschijnt voor de verwerende partij, en van advocaat P. DE SMEDT, die loco advocaten B. ROELANDTS en L. PROOT verschijnt voor de tussenkomende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur A. EYLENBOSCH;

Gelet op de artikelen 17 en 18 en titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. Rechtspleging

Met een verzoekschrift van 14 mei 2008 heeft de n.v. BELIM BOUWTEAM gevraagd om in het administratief kort geding te mogen tussenkomen. Er is grond om het verzoek in te willigen.

2. Uiteenzetting van de feiten

2.1. Op 20 september 2006 (datum van het ontvangstbewijs) dient de n.v. BELIM BOUWTEAM bij het stadsbestuur van Gent een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een appartementsgebouw, bijkomende kantoren, garages en het slopen van bestaande panden op de hoger vermelde percelen.

De aanvraag heeft betrekking op een aantal percelen gelegen langs de Sint-Lievenslaan, een gedeelte van de kleine ring rond Gent. Deze brede ringweg wordt op deze plaats begrensd door een menging van appartementsgebouwen (tot 8 bouwlagen) en rijen eengezinswoningen die de oorspronkelijke bebouwing van deze ringweg vormden.

Op de percelen waarop de aanvraag betrekking heeft, bevinden zich 6 eengezinswoningen van 3 à 4 bouwlagen met tuin. Deze woningen maken deel uit van een rij van 9 woningen tussen het bestaande appartementsgebouw met 8 bouwlagen en de Ter Platen-brug over de Muinkschelde. Aan de achterkant grenst de site aan de achterperceelsgrenzen van de woonbebouwing langsheen Ter Platen.

De totale perceelsdiepte van het bouwperceel vermindert geleidelijk van circa 36,82 meter links tot circa 21,61 meter rechts.

2.2. De betrokken percelen zijn blijkens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan Gentse en Kanaalzone gelegen in woongebied.

Het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening grootstedelijk gebied Gent”, vastgesteld bij besluit van de Vlaamse regering van 16 december 2005 heeft aan de betrokken percelen geen specifieke bestemming toegekend.

De percelen zijn niet begrepen binnen een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of een gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

2.3. Ter gelegenheid van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 29 september tot 29 oktober 2006 worden 4 bezwaarschriften ingediend.

2.4. Op 21 december 2006 weigert het college van burgemeester en schepenen van Gent de vergunning.

2.5. Op 26 januari 2007 tekent de aanvrager beroep aan bij de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen.

2.6. Op 7 juni 2007 verleent de deputatie de stedenbouwkundige vergunning, weliswaar onder de voorwaarde dat een daktuin wordt aangelegd en dat het hemelwater wordt opgevangen in verhouding tot de dakoppervlakte, rekening houdende met de daktuin.

2.7. Op 10 juli 2007 tekent het college van burgemeester en schepenen van Gent beroep aan bij de Vlaamse regering.

2.8. Bij besluit van 28 februari 2008 verwerpt de Vlaamse minister bevoegd voor de ruimtelijke ordening het beroep.

Dit is het bestreden besluit.

3. Grondvoorwaarden tot schorsing

Krachtens artikel 17, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan slechts tot schorsing van de tenuitvoerlegging worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat ernstige middelen worden aangevoerd die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden en dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen.

4. Het moeilijk te herstellen ernstig nadeel

4.1. Standpunten van de partijen

4.1.1. Uiteenzetting van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel in het verzoekschrift :

“(…)

4. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Als vergunningverlenende overheid ziet het college van burgemeester en schepenen een belangrijke continue gedragslijn van haar vergunningenbeleid m.b.t. dergelijke bouwprojecten op vergelijkbare plaatsen doorkruist worden. Op korte termijn kan dit ernstige nadelige effecten hebben op het woonklimaat in de buurt van de Sint-Lievenslaan, maar evenzeer in andere vergelijkbare wijken ten gevolge van de belangrijke precedentswaarde van een beslissing van de minister van ruimtelijke ordening.

Een van de pijlers van het vergunningenbeleid van het college van burgemeester en schepenen is reeds jarenlang de bescherming van de klassieke gezinswoningen en de verhoging van de woonkwaliteit van deze woningen.

De eerste beschermingsmaatregelen in Gent dateren van 1999 (goedkeuring van de vierde wijziging van het algemene bouwreglement) waarbij in het toenmalige artikel 38 voor het hele grondgebied een verbod werd opgelegd tot het opdelen van ‘kwalitatieve eengezinswoningen’ (eengezinswoningen met een bruto vloeroppervlakte tussen 80m² en 250m² met een tuin van minimum 30m²) in meerdere woonentiteiten.

Dit stedenbouwkundige beleid is onverminderd voortgezet tot op heden.

Het algemeen bouwreglement werd in 2004 nog strikter gereguleerd op dit vlak: in 2004 werd het begrip ‘te beschermen eengezinswoningen’ ingevoerd, en werd zelfs het loutere gebruik (via een niet vergunningsplichtige omvormen) van een beschermde eengezinswoning (alle eengezinswoningen met een bruto vloeroppervlakte kleiner dan 250m²) als meergezinswoning verboden.

De aandacht van de stad Gent op stedenbouwkundig vlak voor 'klassieke gezinswoningen' kadert bovendien in een globale beleidsvisie die het wonen in Gent wil aanmoedigen o.m. voor gezinnen met kinderen. Het behoud van kwalitatieve woningen (eventueel met privé-tuin) vormt hierbij reeds jarenlang een essentieel onderdeel.

Een dalende kwaliteit van de resterende woningen in een woonbuurt heeft zeer snel een ongunstig effect op de samenstelling van de bewoners van die huizen. De meer gefortuneerde gezinnen (al dan niet met kinderen) trekken steeds vaker weg uit woningen die niet aan bepaalde minimum kwaliteitsnormen voldoen. Deze stadsvlucht wenst het college o.m. in haar stedenbouwkundig vergunningenbeleid minstens te temperen, en liefst om te keren in gunstige zin.

In het richtinggevend gedeelte van het Ruimtelijk Structuurplan van de stad Gent (2004) wordt hierover o.a. het volgende gesteld:

(...) kiest Gent tegelijk voor verbetering van het wonen voor de aanwezige stadsbevolking als voor stadsversterking door het ombuigen van de stadsvlucht (van vooral jonge gezinnen met kinderen) en het aantrekken van nieuwe bewonersgroepen, vooral jongeren en aankomende senioren. (...)

De tweede vorm van woningmenging is de menging van woontypes. Ook op dit niveau is er een menging nodig zodat men niet verplicht is om uit het gekende en geliefde woonmilieu te verhuizen omdat men gescheiden is, werkloos raakt, bejaard wordt, enz. Binnen elk stadsdeel moet het woonaanbod voldoende gedifferentieerd zijn. De appartementen worden vooral in de stationsomgevingen (400 meterstraal), op de 9 steenwegen en langs de andere belangrijke weginfrastructuur zoals de R40 en de B401 voorzien. Eengezinswoningen worden vooral ondergebracht in zijstraten en rustige woonstraten in de binnenste delen van een woonwijk, weg van de drukke verbindende wegen, lanen en straten. In de nieuwe en in herziening gestelde BPA's van het grootstedelijk gebied in het algemeen en in de kernstad in het bijzonder worden systematisch een aantal welgekozen straten of delen van straten uitsluitend voorbehouden voor eengezinswoningen. (...)

Ook in het bestuursakkoord van het college van burgemeester en schepenen voor de legislatuur 2007-2012 wordt hierover in dezelfde zin gesproken:

'(...) het verbeteren van de kwaliteit van de woningen, het scheppen van meer publieke ruimtes, aanleg van speelparken, van buurtparkings enz. Door op strategische plekken in te grijpen, de wijk beter te structureren, de verkrotting weg te nemen en de buurtfunctie te verhogen kunnen we de leefbaarheid van de wijken verbeteren.'

Het nadeel van de stad Gent is persoonlijk en zeker niet zuiver hypothetisch.

Een eventuele vernietiging van de vergunning na verloop van jaren kan niet voorkomen dat intussen diverse andere projecten in de buurt, zich zullen spiegelen aan de in dit dossier door de Minister gehanteerde normen die een belangrijke precedentwaarde hebben.

In de buurt van de Sint-Lievenslaan alleen reeds zijn diverse gelijkaardige bouwpercelen terug te vinden die bedreigd zijn door de inplanting van te grootschalige kantoor- of appartementsgebouwen.

Zolang de onwettigheid van de aangevochten beslissing niet is vastgesteld door de raad van state, kan het college de terechte vraag van ontwikkelaars om gelijk behandeld te worden niet zomaar naast zich neerleggen. Ook de deputatie zal als beroepsinstantie rekening moeten met het nieuwe (ten onrechte) vergunde bouwproject, als een vergelijkingspunt voor toekomstige projecten.

Op de volgende plaatsen langs de Sint Lievenslaan dreigt een verdere teloorgang van het bestaande klassieke woonpatrimonium.

(...)

Over het verstedelijkte gedeelte van het grondgebied komen tientallen vergelijkbare plaatsen in aanmerking voor grote projecten, met een vergelijkbare bedreiging voor meer kleinschalige woontypes.

Het moeilijk te herstellen karakter van het nadeel vloeit niet enkel voort uit de quasi-onmogelijkheid om het gebouw - eenmaal dat het staat - terug te laten afbreken.

Het onherstelbare karakter zit veeleer in de intussen verleende stedenbouwkundige vergunningen voor vergelijkbare projecten, waarbij de aangevochten beslissing als precedent is ingeroepen. Aangezien de latere vernietiging van de bestreden beslissing de onwettigheid van de intussen vergunde andere projecten niet met zich meebrengt, zal de stad Gent mettertijd geconfronteerd worden met een steeds toenemende diepe hoogbouw ten koste van de kleinere gezinswoningen in de onmiddellijke omgeving.

Wat de afbraak van het bestreden gebouw zelf betreft, kan het college van burgemeester en schepenen weliswaar het herstel in de oorspronkelijke staat vorderen, maar is het college van burgemeester en schepenen voor de rest volkomen afhankelijk van andere overheidsorganen, waaronder de Hoge Raad voor het Herstelbeleid en de gewone rechtbanken”.

4.1.2. De verwerende partij antwoordt onder meer wat volgt :

- “10. Voor een openbare overheid als de verzoekende partij is het bij artikel 17 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State vereiste nadeel persoonlijk indien de bestreden beslissing de uitvoering van de overheidstaak of de bestuursopdracht waarmee die overheid is belast, verhindert of in ernstige mate bemoeilijkt. Het nadeel van een gemeente kan dan ook niet worden gelijkgesteld met het nadeel dat haar inwoners lijden.
11. De verzoekende partij voert volgend ernstig nadeel aan : Als vergunningverlenende overheid zou een belangrijke continue gedragslijn van haar vergunningenbeleid m.b.t. dergelijke bouwprojecten op vergelijkbare plaatsen doorkruist worden. De bestreden beslissing zou ernstige nadelige effecten hebben op het woonklimaat in de buurt en zou een precedentswaarde hebben in andere vergelijkbare wijken.
Het nadeel dat de verzoekende partij aanvoert heeft dus louter betrekking op het bouwproject, nl. de vervanging van de bestaande woningen door een appartementsgebouw met kantoren. Het vergunde project zou meer bepaald een bedreiging zijn voor de kleinschalige woontypes nl. de eengezinswoningen.
12. Om het vergunningenbeleid aan te tonen stelt de verzoekende partij dat één van haar pijlers reeds jarenlang ‘de bescherming van klassieke gezinswoningen en de verhoging van de woonkwaliteit van deze woningen’ is. Zij verwijst naar beschermingsmaatregelen die reeds dateren van 1999, naar het algemeen bouwreglement dat in 2004 het begrip ‘te beschermen eengezinswoningen’ invoerde, naar het ruimtelijk structuurplan van de Stad Gent en naar het bestuursakkoord voor de legislatuur 2007-2012.
In de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van 21 december 2006 werd nochtans gesteld dat de voorgestelde menging van functies en de menging van groottes van de geplande appartementen past binnen het ruimtelijk beleid.
(...)

Nergens in deze beslissing staat dat een omvorming van de 6 woningen naar appartementen met kantoren niet vergunbaar zou zijn op de bedoelde plaats, wel integendeel.

Uitdrukkelijk wordt in de beslissing van 21 december 2006 ook vermeld dat de aanvraag werd getoetst aan de bepalingen van het algemeen bouwreglement (in de versie zoals aangenomen op 29 juni 2004, goedgekeurd op 16 september 2004):

‘Het ontwerp is niet volledig in overeenstemming met de voorschriften van dit algemeen bouwreglement :

Art. 12 : volgens de bepalingen van art. 12 dient bij een verharde / bebouwde oppervlakte van 1000 m² een hemelwaterput van 50.000 l geplaatst te worden. De aanvraag voorziet twee putten van 5.000 l. Er wordt dus niet voldaan aan deze bepaling (zie ook watertoets).’

Nergens wordt vermeld dat er een strijdigheid zou zijn met de bepalingen over de eengezinswoningen en de bescherming daarvan. Ook in het beroepschrift bij de minister, tegen de beslissing van de deputatie wordt enkel vermeld dat de voorziene bouwdiepte te groot is en geen rekening wordt gehouden met de verminderende perceelsdiepte en het kleinschaliger karakter van de lager gelegen bebouwing.

Dit alles wordt nog bevestigd door de vaststelling dat het ontwerp resulteerde uit een uitgebreide bespreking met de staddiensten, waarbij het ontwerp diverse aanpassingen onderging. Uit de diverse stukken blijkt dat de discussie op het ogenblik vóór het indienen van de aanvraag nog slechts over beperkte elementen zou hebben gegaan. Er bestond dus een verregaand akkoord met het ontwerp, zonder twijfel op het punt waar het de 6 woningen verving door appartementen en kantoren.

De verzoekende partij maakt dan ook op geen enkele concrete wijze aannemelijk dat de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing de werking van haar diensten in het gedrang zou brengen of ingrijpende gevolgen zou hebben voor de uitoefening van haar beleid of de vervulling van haar taken.

13. Dat de bestreden beslissing een precedentswaarde zou hebben, wordt niet geconcretiseerd. De verzoekende partij spreekt enkel over ‘diverse andere projecten in de buurt’ en geeft drie luchtfoto’s van percelen aan de Sint-Lievenslaan.

Het blijkt helemaal niet dat voor dergelijke percelen stedenbouwkundige aanvragen zouden zijn ingediend of op korte of lange termijn zouden te verwachten zijn. Laat staan dat zou blijken welke soort aanvragen of projecten op deze percelen ooit zouden kunnen worden ingediend.

Het feit dat deze percelen zouden ‘bedreigd zijn door de inplanting van te grootschalige kantoor- of appartementsgebouwen’ is onvoldoende om een moeilijk te herstellen ernstig nadeel aan te tonen. Evenmin is af te leiden of dit volledig vergelijkbare percelen zijn.(...) Dit aangevoerde nadeel is louter hypothetisch, te weinig concreet en niet persoonlijk en kan niet tot een ernstig nadeel in hoofde van de verzoekende partij leiden.

Hetzelfde geldt al fortiori voor de ‘tientallen vergelijkbare plaatsen’ met ‘vergelijke bedreiging’. Deze opmerking is dermate vaag en weinig concreet dat zij absoluut geen moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan meebrengen”.

“Voor een openbare overheid kan er slechts sprake zijn van een persoonlijk nadeel indien de bestreden beslissing de uitoefening van de overheidstaak of de bestuursopdracht waarmee de overheid is belast, verhindert of in ernstige mate bemoeilijkt. Het nadeel van de stad kan dan ook niet worden gelijkgesteld met het nadeel van haar inwoners (...).

In casu poneert de verzoekende partij dat haar jarenlang continu vergunningenbeleid ten aanzien van grote meergezinswoningen door de bestreden vergunningsbeslissing in het gedrang zou komen. Zij formuleert hierbij in algemene bewoordingen een aantal principes omtrent de dalende kwaliteit van eengezinswoningen in de stad en de daaruit voortvloeiende stadsvlucht. Eén en ander zou ook kunnen worden gekaderd binnen de principes van het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van de stad Gent.

De verzoekende partij blijft evenwel in gebreke op een concrete manier aan te tonen dat de tenuitvoerlegging van de bestreden vergunningsbeslissing haar vergunningenbeleid op het vlak van grote meergezinswoningen in het gedrang zou brengen, wel integendeel.

In de voorbesprekingen van het bouwdoossier én haar eigen besluit tot weigering van de stedenbouwkundige vergunning dd. 21 december 2006 werd expliciet geponeerd dat het voorzien van een meergezinswoning op die locatie aanvaardbaar was én verenigbaar met het ruimtelijk beleid (...):

(...)

De enige discussie die is blijven bestaan betreft de bouwdiepte van het gebouw (en de terrassen) en de impact op de achtergelegen bebouwing langs Ter Platen. Meer niet. Nergens maakt de stad Gent evenwel op een concrete manier duidelijk dat die discussie omtrent de bouwdiepte van het gebouw haar vergunningenbeleid ten aanzien van grote meergezinswoningen zou hypothekeren. In alle redelijkheid kan overigens niet worden aangenomen dat die discussie het vergunningenbeleid van de stad zou hypothekeren. Het gaat veeleer om een opportunitetskwestie aangaande de toetsing van het project aan de goede plaatselijke aanleg, die in geen geval een determinerende invloed kan hebben op het vergunningenbeleid van de stad.

Alleen al omwille van dit gebrek aan een concreet nadeel dient het verzoek tot schorsing te worden afgewezen.

(...)

Bovendien is het uitgesloten dat het vergunde gebouw een ‘precedentswaarde’ zou kunnen hebben ten aanzien van andere aanvragen tot het bouwen van meergezinswoningen. Elke aanvraag dient immers te worden getoetst aan de normen van de goede plaatselijke aanleg, hetgeen een casuïstische aanpak vereist. Het is derhalve niet omdat het huidige vergunde gebouw aanvaardbaar is in het licht van de plaatselijke omgeving dat andere gebouwen dat automatisch ook zouden zijn”.

4.2. Bespreking

In hoofde van een gemeentelijke overheid kan er slechts sprake zijn van een ernstig persoonlijk 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 dermate in het gedrang zou brengen dat zij haar taken als gemeente niet meer zou kunnen uitoefenen.

Het feit dat het vergunningenbeleid van een gemeente door de hogere overheid in een bepaald geval wordt doorkruist, is op zichzelf onvoldoende om van een ernstig nadeel in de zin van de gecoördineerde wetten op de Raad van State te kunnen gewagen.

Kern van het betoog van de verzoekende partij vormt de precedentswaarde van het vergunde project en van daaruit het op de helling zetten van het door haar beschreven continu vergunningenbeleid.

De verzoekende partij maakt met haar betoog niet op concrete wijze aannemelijk dat de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing de werking van haar diensten in het gedrang zou brengen of ingrijpende gevolgen zou hebben voor de uitoefening van haar beleid of de vervulling van haar taken.

De desbetreffende schorsingsvoorwaarde is niet vervuld.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Het verzoek tot tussenkomst van de n.v. BELIM BOUWTEAM in het administratief kort geding wordt ingewilligd.

Artikel 2.

De vordering tot schorsing wordt verworpen.

Artikel 3.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de vordering tot schorsing wordt uitgesteld.

De uitspraak over de bijdrage in de betaling van de kosten van de tussenkomst wordt uitgesteld.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op dertien oktober 2008, door :

de H.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
Mevr.	T. TEMMERMAN,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

T. TEMMERMAN.

R. STEVENS.