

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 230.810 van 9 april 2015
in de zaak A. 207.873/X-15.345.**

In zake : het OPENBAAR CENTRUM VOOR MAATSCHAPPELIJK
 WELZIJN VAN DE GEMEENTE NEVELE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Steve Ronse en Meindert Gees
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 27B
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de VLAAMSE GEMEENSCHAP
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom De Sutter
kantoor houdend te 9000 Gent
Koning Albertlaan 128
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

de VZW HOF VAN NERO
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Koen Geelen en Wouter Moonen
kantoor houdend te 3500 Hasselt
Gouverneur Roppesingel 131
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 4 februari 2013, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van de administrateur-generaal van het Vlaams
agentschap Zorg en Gezondheid van 5 december 2012 waarbij aan de vzw Hof
van Nero de voorafgaande vergunning wordt verleend voor het bouwen van een
woonzorgcentrum “Hof van Nero” met 65 woongelegenheden in de Kattestraat te
9850 Nevele.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 16 mei 2013. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Frederic Eggermont heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende partij en de tussenkomende partij hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 27 februari 2015.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thomas Quintens, die *loco* advocaten Steve Ronse en Meindert Gees verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Tom De Sutter, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Gwijde Vermeire, die *loco* advocaten Koen Geelen en Wouter Moonen verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Frederic Eggermont heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. Op 5 november 2012 dient de tussenkomende partij een aanvraag in tot het bekomen van een voorafgaande vergunning voor een woonzorgcentrum en centrum voor kortverblijf, voor een terrein gelegen aan de Kattestraat te Nevele en aldaar kadastraal bekend als “Het Dorp en Langemunt”, 1^e afdeling, sectie C, perceelnummers 553/A en 553/B. De vergunning wordt aangevraagd voor respectievelijk 65 en 5 woongelegenheden.

In de aanvraag wordt verduidelijkt dat het voormelde terrein, overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan Gentse en Kanaalzone, in “woonuitbreidingsgebied” is gelegen en dat het woonzorgcentrum bijgevolg past binnen het planologisch gebied.

3.2. Op 5 december 2012 beslist de administrateur-generaal van het Vlaams agentschap Zorg en Gezondheid om de voorafgaande vergunning voor de bouw van een woonzorgcentrum met 65 woongelegenheden aan de tussenkomende partij te verlenen. Dit is de bestreden beslissing, die als volgt is gemotiveerd:

“Overwegende dat de vzw Hof van Nero, Luikersteenweg 33, 3800 Sint-Truiden op 5 november 2012 een aanvraag heeft ingediend tot het verkrijgen van de voorafgaande vergunning voor de bouw van een woonzorgcentrum Hof van Nero, Kattestraat in 9850 Nevele met 65 woongelegenheden, en deze aanvraag op deze datum ontvankelijk was;

Overwegende dat op basis van de beschikbare bevolkingscijfers het programmacijfer voor de gemeente Nevele bepaald wordt op 161 woongelegenheden in woonzorgcentra;

Overwegende dat er in de gemeente al 96 woongelegenheden gerealiseerd en/of gepland zijn;

Overwegende dat op basis van de beschikbare bevolkingscijfers het programmacijfer voor de regio Nevele bepaald wordt op 1.218 woongelegenheden in woonzorgcentra;

Overwegende dat er in de regio al 1.131 woongelegenheden gerealiseerd en/of gepland zijn;

Overwegende dat aan de overige evaluatiecriteria vervat in het ministerieel besluit van 9 december 2009, [...], voldaan is,

Overwegende dat uit het administratief onderzoek blijkt dat het initiatief past in het kader van het programma dat door de regering is vastgesteld.”

3.3. Op 5 december 2012 verleent de administrateur-generaal aan de tussenkomende partij tevens de gevraagde voorafgaande vergunning voor de bouw van een centrum voor kortverblijf. Deze beslissing wordt niet bestreden.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

Standpunt van de partijen

4.1. De verzoekende partij doet in haar verzoekschrift, wat haar belang betreft, gelden dat zij door de bestreden beslissing in de onmogelijkheid wordt gesteld om haar plannen tot uitbreiding van het woonzorgcentrum “Ter Leenen” te verwezenlijken, nu met de bestreden beslissing een vergunning wordt verleend voor de volledige restmarge – van 65 wooneenheden – van het programmatiecijfer voor de gemeente Nevele. Zij meent dat zij een “vanzelfsprekend belang” heeft bij de vernietiging van de bestreden beslissing, waardoor “haar mogelijkheid tot capaciteitsuitbreiding zal herleven”. Daarnaast wijst zij op haar belang “om niet geconfronteerd te worden met [e]en concurrent in haar sector die uitbreidingen realiseert die voor wettigheidskritiek vatbaar zijn”.

4.2. De verwerende partij stelt in haar memorie van antwoord dat de verzoekende partij geen eigen aanvraag tot het bekomen van een voorafgaande vergunning heeft ingediend en dat de verwijzing naar haar “plannen” en de “verwezenlijking” ervan louter hypothetisch is. Zij betoogt verder dat een belang in hoofde van de verzoekende partij enkel kan worden aangenomen, wanneer de vernietiging van de bestreden beslissing tot gevolg zou hebben dat zij alsnog zelf in aanmerking zou komen om een voorafgaande vergunning te verkrijgen, wat enkel het geval is “wanneer uit het arrest van de Raad van State zou volgen dat de verwerende partij geen voorafgaande vergunning zou kunnen verlenen aan de [tussenkomende partij]”. In die zin hangt “de beoordeling van de aangevoerde middelen samen met de beoordeling van het belang van de verzoekende partij” en “[volgt] [u]it de weerlegging van de aangevoerde middelen [...] dat het beroep tot nietigverklaring onontvankelijk is bij gebrek aan belang”. Het belang om niet

geconfronteerd te worden met een concurrent die uitbreidingen realiseert die voor wettigheidskritiek vatbaar zijn, is volgens de verwerende partij geen afdoende belang.

4.3. De tussenkomende partij “onderschrijft” in haar memorie het standpunt van de verwerende partij.

4.4. De verzoekende partij herhaalt in haar memorie van wederantwoord dat zij belang heeft bij de vernietiging van de bestreden beslissing, omdat hierdoor de mogelijkheid tot uitbreiding van het woonzorgcentrum “Ter Leenen”, herleeft. Tevens wijst zij nogmaals op haar “handelsbelang” om niet met een concurrent geconfronteerd te worden die uitbreidingen realiseert die voor ernstige wettigheidskritiek vatbaar zijn. Bijkomend voert zij aan dat de noodzaak tot uitbreiding van het woonzorgcentrum “Ter Leenen” blijkt uit de wachtlijsten waarmee zij te kampen heeft. Zij stelt verder dat uit het “meerjarenplan 2013-2016 [blijkt] dat er werd voorzien in de uitbreiding van het woonzorgcentrum met 12 woongelegenheden”. Zij betoogt dat het gegeven dat zij nog geen aanvraag heeft ingediend, niet maakt dat een dergelijke aanvraag niet meer mogelijk is. “Uit de gegrondheid van de 2 opgeworpen middelen [...], zal immers blijken dat er [...] sprake is van een legaliteitsbelemmering (inpasbaarheid) en er zich geen ‘nieuwe uitspraak’ over de vergunningsaanvraag van [de] tussenkomende partij, anders dan een weigering, zal (kan) aandienen”.

4.5. In haar laatste memorie laat de verwerende partij nog gelden dat zij, zelfs indien het tweede middel wordt gegrond bevonden, bij het opnieuw beoordelen van de aanvraag van de tussenkomende partij rekening moet houden met de actuele bestemmingsvoorschriften en andermaal zal moeten “vaststellen dat de bestemming die aan de inplantingsplaats zal worden gegeven past binnen de ruimtelijke planning”. Een vernietigingsarrest heeft geenszins tot gevolg dat de verzoekende partij alsnog zelf in aanmerking komt om een voorafgaande vergunning te verkrijgen. “Uit het motief van de vernietiging volgt immers niet dat nieuwe aanvragen tot voorafgaande vergunning zouden moeten worden

ingediend en de verzoekende partij aldus nogmaals de kans zou krijgen om een aanvraag in te dienen die vervolgens in concurrentie kan komen met andere aanvragen”.

Beoordeling

5. Zoals de verwerende partij zelf aangeeft, valt de beoordeling van de vraag naar het belang bij het beroep samen met de beoordeling van de vraag naar de gegrondheid ervan.

V. Onderzoek van de middelen

Tweede middel

Standpunt van de partijen

6.1. De verzoekende partij roept in een tweede middel onder meer de “schending [in] van [...] het motiveringsbeginsel iuncto het zorgvuldigheidsbeginsel, schending van artikel 2 van het ministerieel besluit van 3 november 2011 houdende precisering voor de ouderenvoorzieningen en de centra voor herstelverblijf van de regels met betrekking tot de ontvankelijkheid van een aanvraag voor een voorafgaande vergunning en voor een aanpassing van de voorafgaande vergunning, en schending van artikel 3.1 van het RUP Oostbroek”.

Zij betoogt dat de bestreden beslissing abstractie maakt van de geldende bestemmingsvoorschriften en dat enige motivering ontbreekt waarom een en ander wel degelijk planologisch inpasbaar zou zijn. De projectzone is immers niet langer ingekleurd als “woonuitbreidingsgebied” maar als “woongebied”. De verwerende partij heeft zich dus op foutieve gegevens uit het aanvraagdossier gebaseerd en is op een gebrekkige wijze tot de bestreden beslissing gekomen.

Daarenboven is een woonzorgcentrum niet automatisch inpasbaar in een woonzone, want dergelijk centrum maakt een gemeenschapsvoorziening uit. Een woonzorgcentrum moet dan ook worden gebouwd in een zone voor gemeenschapsvoorzieningen die voorzien is in het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan Oostbroek (hierna: het GRUP). Minstens ontbreekt elke motivering waarom een woonzorgcentrum in een woongebied inpasbaar is.

Ten slotte betoogt de verzoekende partij dat het beoogde woonzorgcentrum niet met de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP strookt, voor wat de maximale perceelsoppervlakte betreft.

6.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord dat niet kan worden ingezien waarom een woonzorgcentrum niet zou mogen ingeplant worden in een zone met bestemming “wonen”. De verzoekende partij beweert dit ook niet en houdt enkel voor dat een woonzorgcentrum niet automatisch inpasbaar is in een zone voor wonen. Het gegeven dat dergelijk centrum – omwille van de bijhorende dienstverlening – als een gemeenschapsvoorziening kan worden beschouwd, houdt niet in dat het enkel in een zone voor gemeenschapsvoorzieningen of openbaar nut, met uitsluiting van elke andere bestemmingszone, kan worden voorzien. Het GRUP sluit op geen enkele wijze uit dat een woonzorgcentrum in een zone met bestemming “wonen” wordt ingepast, wel integendeel.

Bovendien zijn er volgens de verwerende partij geen volumebeperkingen in het GRUP voorzien en blijkt uit de stedenbouwkundige voorschriften impliciet dat samenvoeging van één of meerdere percelen mogelijk is. De oppervlakte van de percelen heeft betrekking op de mogelijkheid van een verkaveling. De woonbestemming blijft gerespecteerd en de verzoekende partij kan desgevallend in de stedenbouwkundige vergunningsprocedure een bezwaarschrift indienen. Een concreet uitgewerkt dossier hoeft niet voor te liggen voor het verlenen van een voorafgaande vergunning. De beoordeling van de

aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning komt toe aan de betrokken vergunningverlenende overheid.

6.3. De tussenkommende partij “onderschrijft” in haar memorie het standpunt van de verwerende partij.

6.4. De verzoekende partij dupliceert in haar memorie van wederantwoord dat de verwerende partij zich niet verweert tegen de vaststelling dat de bestreden beslissing is gesteund op foutieve informatie opgenomen in het aanvraagdossier. Bovendien blijkt uit het GRUP dat de inpasbaarheid van het woonzorgcentrum in de zone voor wonen is uitgesloten. In het GRUP is niet woordelijk opgenomen dat een gemeenschapsvoorziening in een woonzone kan worden ingeplant. Het GRUP voorziet ook nog eens in een aparte zone voor gemeenschaps- en nutsvoorzieningen. Elke overweging ontbreekt waarom een woonzorgcentrum toch in een woonzone zou kunnen worden ingepast. Een woonzorgcentrum is geen inrichting van openbaar nut maar een gemeenschapsvoorziening. Bovendien moeten zelfs inrichtingen van openbaar nut behoren bij de uitrusting van de zonering.

Zij wijst er verder op dat in de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP wordt gesteld “dat de maximale perceelsoppervlakte voor gesloten woningbouw, halfopen woningbouw en open woningbouw respectievelijk maximaal 400 m², 500 m² en 650 m² bedraagt”. Uit werkelijk niets volgt volgens haar dat een nieuwbouw van een woonzorgcentrum met een totale vloeroppervlakte van 3.800 m² zonder meer inpasbaar is in de ruimtelijke planning, zoals die in het GRUP is voorzien. Op grond van “het eigen [b]esluit” van de verwerende partij “van 3 november 2011” moet de planologische inpasbaarheid worden aangetoond om een voorafgaande vergunning te kunnen verlenen.

Beoordeling

7.1. Artikel 3, eerste lid, 4°, van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 ‘tot vaststelling van de regels voor het verlenen van de voorafgaande vergunning voor sommige woonzorgvoorzieningen’ (hierna: het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009) bepaalt dat een aanvraag tot voorafgaande vergunning, om ontvankelijk te zijn, de volgende stukken en inlichtingen moet bevatten:

“[...] een plan van de gemeente met aanduiding van de inplantingsplaats. Met betrekking tot de inplantingsplaats moet een van de volgende documenten bij de aanvraag gevoegd worden : een eigendomsbewijs, een bewijs van een zakelijk of een genotsrecht, een bewijs van aankoopoptie, of, als de initiatiefnemer een openbaar bestuur is, een principiële beslissing tot onteigening.”

7.2. Artikel 2, eerste lid, 2°, van het ministerieel besluit van 3 november 2011 ‘houdende precisering voor de ouderenvoorzieningen en de centra voor herstelverblijf van de regels met betrekking tot de ontvankelijkheid van een aanvraag voor een voorafgaande vergunning en voor een aanpassing van de voorafgaande vergunning’ (hierna: het ministerieel besluit van 3 november 2011), bepaalt dat met betrekking tot de stukken en de inlichtingen, vermeld in artikel 3, eerste lid, 4°, van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009, het bewijs moet geleverd worden dat de bestemming die aan de inplantingsplaats zal gegeven worden past binnen de ruimtelijke planning.

7.3. Door de partijen wordt niet betwist dat het GRUP, voorafgaand aan de aanvraag die tot de bestreden beslissing heeft geleid, de gewestplanbestemming “woonuitbreidingsgebied” voor het kwestieuze terrein in een “zone voor wonen”, met als hoofdbestemming “[w]onen, tuinen, wegenis, publieke ruimte, groenbuffer” en als nevenbestemming “[d]iensten, tuinconstructies en tuingebouwen” heeft gewijzigd.

In de aanvraag wordt evenwel nog steeds – ten onrechte – van de gelding van de inmiddels opgeheven gewestplanbestemming uitgegaan, waar

wordt gesteld dat “[v]olgens het gewestplan Gentse en Kanaalzone [...] de stedenbouwkundige bestemming ‘woonuitbreidingsgebied’ [is]” en dat “[h]et woonzorgcentrum [bijgevolg] past [...] binnen het planologisch gebied”.

7.4. In de bestreden beslissing wordt niet gemotiveerd waarom, niettegenstaande de foutieve vermelding van de gewestplanbestemming in de aanvraag, volgens de verwerende partij toch het bewijs wordt geleverd dat het gevraagde binnen “de ruimtelijke planning” past. De bestreden beslissing bepaalt weliswaar dat “aan de overige evaluatiecriteria vervat in het ministerieel besluit van 9 december 2009, [...], voldaan is”, maar zegt daarmee niets over de ontvankelijkheid van de aanvraag voor wat de onder randnummer 7.2 vermelde vereiste betreft. Er is derhalve niet aangetoond dat aan deze vereiste is voldaan.

7.5. Het staat niet aan de Raad van State om, vooruitlopend op het bestuur, te oordelen of het bewijs wordt geleverd dat de aanvraag van de tussenkomende partij binnen “de ruimtelijke planning” past. Dat de aanvraag van de tussenkomende partij na vernietiging zal moeten ingewilligd worden, is derhalve geen vaststaand feit. Na de nietigverklaring komt de restmarge van 65 wooneenheden voor de gemeente Nevele terug vrij, waardoor het niet *a priori* uitgesloten is dat de verzoekende partij kans heeft om een eigen aanvraag tot voorlopige vergunning met betrekking tot (een deel van) deze wooneenheden alsnog ingewilligd te zien. Zij heeft dan ook een voldoende zeker belang bij haar beroep.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de administrateur-generaal van het Vlaams agentschap Zorg en Gezondheid van 5 december 2012 waarbij aan de vzw Hof van Nero de voorafgaande vergunning wordt verleend voor het bouwen van een woonzorgcentrum “Hof van Nero” met 65 woongelegenheden in de Kattestraat te 9850 Nevele.

2. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen april 2015, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust