

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 231.958 van 15 juli 2015
in de zaak A. 213.894/X-15.997.**

In zake : de BVBA DE NIEUWE VOORHAVEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Sofie Rodts
 kantoor houdend te 8020 Oostkamp
 Hertsbergsestraat 4
 bij wie woonplaats wordt gekozen
 en
 eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Isabelle Larmuseau
 kantoor houdend te 9000 Gent
 Kasteellaan 141

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD VAN OOST-
VLAANDEREN

Tussenkommende partijen :

1. AG STADSONTWIKKELINGSBEDRIJF GENT, (SOGENT)
2. de STAD GENT
3. het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN
VAN DE STAD GENT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thomas Eyskens
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 36
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 2 oktober 2014, strekt tot de cassatie van het arrest nr. A/2014/0590 van 26 augustus 2014 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen in de zaak 1213/0039/SA/4/0032.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 24 oktober 2014.

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

De tussenkommende partijen hebben een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 6 januari 2015. De tussenkommende partijen hebben een memorie ingediend.

Auditeur Joke Goris heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 22 mei 2015.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Sofie Rodts, die verschijnt voor de verzoekende partij, Johan Klokočka, jurist, die verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Thomas Eyskens, die verschijnt voor de tussenkommende partijen, zijn gehoord.

Auditeur Joke Goris heeft een met dit arrest andersluidend 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. Met een besluit van 26 juli 2012 verleent de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen (hierna: deputatie) een voorwaardelijke verkavelingsvergunning aan AG Stadsontwikkelingsbedrijf Gent (hierna: SOGent) voor “twee loten voor de oprichting van [3] meergezinswoningen”.

4. Het bestreden arrest verklaart het beroep van de bvba De Nieuwe Voorhaven tot vernietiging van de vergunningsbeslissing van 26 juli 2012 onontvankelijk.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

5. De bvba De Nieuwe Voorhaven heeft een procedurestuk ingediend waarin zij om de voortzetting van de procedure verzoekt en tevens motiveert waarom het standpunt van de auditeur en de tussenkomende partij “geenszins kan worden gevolgd”. Het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatieprocedure bij de Raad van State’ (hierna: cassatieprocedurebesluit) voorziet na de kennisgeving van het auditoraatsverslag niet in de mogelijkheid om een laatste memorie neer te leggen. Wanneer de auditeur concludeert tot de verwerping van het cassatieberoep moet de verzoeker luidens artikel 18, § 1, van het cassatieprocedurebesluit, op straffe van de toewijzing van de afstand van geding, “vragen dat de procedure wordt voortgezet teneinde te worden gehoord”. Het auditoraatsverslag concludeert tot de verwerping van het beroep van de vzw Voorhaven. Het voormelde procedurestuk wordt alleen in aanmerking genomen in zoverre wordt gevraagd de procedure voort te zetten en gehoord te worden.

V. Onderzoek van het enig cassatiemiddel

Standpunt van de bvba De Nieuwe Voorhaven

6. De bvba De Nieuwe Voorhaven voert de schending aan van het toentertijd geldende artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), artikel 11, tweede lid, 5°, van het toentertijd geldende besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012 ‘houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen’ (hierna: procedurereglement RvVb), artikel 149 Gw. en artikel 6 EVRM.

De bvba De Nieuwe Voorhaven argumenteert dat het bestreden arrest “het belangvereiste op een buitensporig restrictieve wijze toepast”, “de veelvuldige nadelen aangehaald in het verzoekschrift beperkt tot drie nadelen en slechts deze drie nadelen bespreekt en beoordeelt in het kader van de belangvereiste”, en “in het kader van de beoordeling van het ‘aannemelijk’ zijn van bepaalde nadelen reeds overgaat tot een ten gronde beoordeling van het opgeworpen nadeel” terwijl de RvVb voorbijgaat aan het feit dat de deputatie het beroep van de bvba De Nieuwe Voorhaven ontvankelijk heeft verklaard en de wederpartijen bij de deputatie geen “exceptie op dat punt” hebben aangevoerd, “het met concrete argumenten ‘aannemelijk’ maken van een ‘potentieel’ nadeel ingevolge de bestreden beslissing volstaat om een belang te hebben” en de RvVb “bij de beoordeling van het belang ook oog dient te hebben voor alle in de middelen en het MTHEN aangehaalde potentiële nadelen” en “het gebrek aan belang niet voor het eerst voor de RvVb door de partijen kan worden opgeworpen”. Het recht op toegang tot de rechter zoals voorzien in artikel 6 EVRM wordt hierdoor op kennelijk onregelmatige wijze beperkt.

De bvba De Nieuwe Voorhaven licht in een eerste onderdeel toe met verwijzing naar rechtspraak van de RvVb dat uit het voormelde artikel 4.8.11 § 1, eerste lid, 3°, VCRO en artikel 11, tweede lid, 5°, procedurereglement RvVb volgt dat een potentieel nadeel volstaat aangezien de VCRO niet vereist dat het bestaan van deze hinder of nadelen absoluut zeker

moet zijn. Zij herneemt de “meerdere potentiële nadelen” die zij in haar verzoekschrift voor de RvVb heeft toegelicht onder de hoofding belang en onder het derde en vierde middel en stelt dat het bestreden arrest deze “uitvoerig omschreven nadelen” herleidt tot drie nadelen. Het bestreden arrest gaat daarbij volledig voorbij aan het opgeworpen nadeel van de waardevermindering van haar aanpalende en beschermde eigendommen en het nadeel van de toename van de reeds bestaande mobiliteitsproblematiek.

Zij betwist verder het bestreden arrest dat oordeelt dat de opgeworpen parkeerproblematiek niet het gevolg is van de bestreden vergunningsbeslissing maar van het feit dat zij niet op eigen terrein kan parkeren, het feit van het niet realiseren van een initieel voorzien project of het feit van het niet nakomen door de stad Gent van haar engagementen. Volgens de bvba De Nieuwe Voorhaven verhindert de bestreden vergunningsbeslissing die in een volledig nieuwbouwproject zonder openbare parkeerplaatsen voor de omliggende woonprojecten voorziet, de mogelijke komst van een openbare parking op deze zone naast haar eigendom. Door aldus te beslissen gaat de RvVb “een stap te ver en is zij bezig met een ten gronde beoordeling wat niet toegestaan is in het kader van een ontvankelijkheidsonderzoek”. Door de bestreden vergunningsbeslissing wordt “een voor de hand liggende oplossing voor de parkeerproblematiek van de verzoeker [...] uitgesloten, wat een (minstens onrechtstreeks) nadeel uitmaakt in hoofde van [bvba De Nieuwe Voorhaven] die eigenaar is van twee vastgoedprojecten in de onmiddellijke omgeving van de verkavelde grond”.

De bvba De Nieuwe Voorhaven voert verder aan dat het bestreden arrest het door haar gevoerde nadeel dat de bestreden vergunningsbeslissing “verhindert dat het ganse dorpsgezicht in haar globaliteit en dus coherent wordt aangepakt” hetgeen zij “noodzakelijk acht gelet op het beschermde karakter ervan en het streven naar een architecturale eenheid”, “verwerpt [...] zonder daartoe afdoende motieven aan te voeren”. Dergelijk nadeel is “nu de verzoeker zelf eigenaar is van twee beschermde loodsen binnen het dorpsgezicht en zij de architecturale eenheid binnen het dorpsgezicht wenst na te streven” “zeker aannemelijk”. Het bestreden arrest gaat daarbij over “tot een

beoordeling ten gronde” die “enkel op zijn plaats [is] bij de ten gronde beoordeling van het derde middel waarin de strijdigheid van de verleende verkavelingsvergunning met de goede ruimtelijke ordening en het beschermingsbesluit wordt aangehaald”. Bovendien houdt de tegenargumentatie van het bestreden arrest “geen steek” omdat haar “projecten loods 22 en 23 [...] bestaande, beschermde loodsen [zijn] die de verzoeker [...] ‘overeenkomstig de bestaande toestand en rekening houdende met het industrieel archeologisch beschermde karakter van de omgeving’ heeft gerenoveerd/zal renoveren” en waarvoor “helemaal geen verkavelingsvergunning of planinitiatief vereist [was], dit in tegenstelling tot het terrein van de voormalige loods 24 waarop geen bestaand gebouw aanwezig is en die daarenboven centraal tussen de bestaande beschermde loodsen gelegen is”.

Zij betwist nog het bestreden arrest dat het nadeel dat de bestreden vergunningsbeslissing “een architecturaal laagwaardig project mogelijk maakt ingevolge het ontbreken van specifieke voorschriften inzake groen, parking, materialen, gevelbekleding en dergelijke” en toelaat “dat er drie massieve appartementsgebouwen zullen opgetrokken worden”, verwerpt met verwijzing zonder meer “in eerste orde naar de overwegingen in dat verband van de deputatie” en met de opmerking “dat een eventuele minwaarde van de gebouwen van de verzoeker zich pas zal manifesteren nadat vaststaat welk concreet bouwproject op het terrein zal worden gerealiseerd”. Het arrest verwerpt dit nadeel als “niet voldoende” en doet zulks “op basis van een beoordeling ten gronde wat niet toegelaten is”. “De nadelen noodzakelijk om een ‘belang’ te hebben dienen niet te voldoen aan een zekere ernst”.

De bvba De Nieuwe Voorhaven besluit dat het bestreden arrest de “verschillende opgeworpen nadelen [...] niet heeft onderzocht” en verwierp “op basis van een beoordeling te gronde wat niet toegestaan is in het kader van de belangvereiste”. De RvVb heeft in strijd met artikel 6 EVRM “de belangvereiste [...] op buitensporige restrictieve en formalistische wijze toegepast”.

De bvba De Nieuwe Voorhaven voert in een tweede onderdeel aan dat de overweging in het bestreden arrest: “het gegeven dat een partij werd toegelaten tot de administratieve beroepsprocedure belet niet dat een partij slechts een ontvankelijk beroep indient bij de Raad indien het voldoet aan de vereisten die worden bepaald in de hiervoor aangehaalde artikelen”, niet duidelijk is. Zij stelt dat zij een procedureel belang heeft omdat de deputatie haar beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en schepenen “kennelijk zonder meer ontvankelijk bevonden” heeft en geen enkele van de voor de RvVb tussengekomen partijen haar belang tijdens deze administratieve procedure heeft betwist. Zij stelt nog dat de vereisten om een belang te hebben voor de RvVb nochtans net dezelfde zijn als deze voor de deputatie en dat zij “zich in haar verzoekschrift niet beperkt [heeft] tot het aanhalen van het feit dat zij tot de administratieve beroepsprocedure werd toegelaten” maar “verschillende potentiële nadelen [heeft] opgeworpen die het rechtstreeks/onrechtstreeks gevolg zijn van de bestreden verkavelingsvergunning”.

Beoordeling

7. Onder “middel” wordt begrepen een voldoende duidelijke omschrijving van de door het bestreden arrest overtreden rechtsregel en van de wijze waarop die rechtsregel door het bestreden arrest wordt geschonden. De uiteenzetting in het verzoekschrift van de bvba De Nieuwe Voorhaven voldoet aan deze omschrijving. Het enige middel is ontvankelijk.

8. Luidens het voormelde artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, VCRO kan onder meer elke rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de vergunningsbeslissing beroep instellen bij de RvVb.

Deze bepaling vereist niet dat verzoeker hinder of nadelen die het gevolg zijn van de bestreden vergunningsbeslissing moet ondervinden. Het volstaat dat verzoeker redelijkerwijze aannemelijk maakt dat er een risico op het

ondergaan van de aangevoerde rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen van de bestreden vergunningsbeslissing bestaat.

9. Luidens artikel 11, tweede lid, 5°, van het voormelde procedurereglement RvVb bevat het verzoekschrift waarbij een beroep wordt ingesteld bij de RvVb een omschrijving van het belang van verzoeker. De zin van de door deze bepaling in het procedurereglement RvVb voorgeschreven omschrijving van het belang van verzoeker ten aanzien van de verwerende partij bestaat erin haar recht van verdediging te vrijwaren.

10. Het bestreden arrest herneemt de uiteenzetting van de bvba De Nieuwe Voorhaven in het verzoekschrift onder de hoofding “hoedanigheid en belang” op voet van het toentertijd geldende artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3, VCRO. Daaruit blijkt dat de bvba De Nieuwe Voorhaven:

- vooreerst verwijst naar haar uiteenzetting in haar verzoekschrift onder de hoofding “algemene en ruimtelijke situering”;
- aanvoert dat i) zij rechtstreekse en onrechtstreekse nadelen ondervindt van de bestreden vergunningsbeslissing die haar hoogwaardige vastgoedprojecten loods 22 en 23 naast de vergunde verkaveling hypothekeert of minstens ernstig in waarde doet verminderen: de bestreden vergunningsbeslissing belemmert een oplossing voor de parkeerproblematiek van de loodsen 22 en 23 die zij heeft gekocht van de stad Gent, ii) zij als eigenaar van de twee grote loodsen binnen de beschermde buurt de coherentie en het industrieel erfgoedkarakter van de buurt wenst te bewaren en dat de bestreden vergunningsbeslissing “de algemeen erkende coherentie van de beschermde buurt volledig” miskent en “de buurt [doet] verglijden in een ‘patchwork van onsamenhangende initiatieven’ waardoor het waardevol, samenhangend, uniek industrieel archeologisch karakter van de buurt in een pennenvoeg wordt vernietigd” terwijl haar loodsen gerenoveerd werden/worden “overeenkomstig de bestaande toestand en rekening houdende met het industrieel archeologisch beschermde karakter van de omgeving”, iii) de bestreden vergunningsbeslissing de oprichting van drie massieve appartementsblokken voorziet en de uiterst vage verkavelingsvoorschriften geenszins een architecturaal hoogstaand project passend in de beschermde

omgeving garanderen en dat het onaanvaardbaar is dat een laagwaardig project mogelijk wordt gemaakt terwijl zij reeds jarenlang het behoud van het erfgoedkarakter van de omgeving in al haar aspecten nastreeft; en dat een dergelijk project een ernstige minwaarde voor haar naastgelegen gebouwen betekent, iv) haar geen gebrek aan belang in de administratieve beroepsprocedure door de wederpartijen of door de deputatie werd aangewreven en dit dan ook niet meer kan in de procedure voor de RvVb;

- onder de hoofding “algemene en ruimtelijke situering” verwijst naar het stadsontwikkelingsproject voor de oude haven van de stad Gent, het feit dat de voorhavensite gelegen is in het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan afbakening grootstedelijk gebied Gent maar niet binnen een deelplan van dat RUP, het feit dat “de gronden van de voormalige loods 24” gelegen zijn binnen een gemengde woonzone van het bijzonder plan van aanleg Meulestede – deel B nr. 23B, en het feit dat de ganse voorhavensite binnen het beschermd dorpsgezicht Tolhuis en Voorhaven met inbegrip van de rails en het hekwerk valt en het verkavelde terrein “in alle windrichtingen omgeven [is] door vier geklasseerde monumenten”.

11. Het bestreden arrest oordeelt, na herneming van de excepties van de stad Gent en het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent, dat

- het gegeven dat een partij werd toegelaten tot de administratieve beroepsprocedure belet niet dat een partij slechts ontvankelijk beroep indient bij de RvVb indien het voldoet aan de vereisten die worden bepaald in artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, VCRO en artikel 11, tweede lid van het voormelde procedurereglement RvVb;

- de bvba De Nieuwe Voorhaven zich in essentie beroept op drie nadelige gevolgen van de bestreden beslissing, meer bepaald (1) het terrein van de ‘niet meer bestaande loods 24’ is één van de enige resterende opties voor de realisatie van een parking die kan dienen voor de projecten op de percelen van de loodsen 22 en 23 en belemmert dus een oplossing van de parkeerproblematiek voor die percelen, (2) door de verkavelingsvergunning te beperken tot het betrokken perceel wordt de algemeen erkende coherentie van de beschermde buurt volledig

miskend, en (3) de verkavelingsvergunning maakt de oprichting van een laagwaardig project mogelijk.

- de bvba De Nieuwe Voorhaven niet aannemelijk maakt dat de bestreden vergunningsbeslissing een belemmering vormt voor de oplossing van de parkeerproblematiek voor de loodsen 22 en 23 omdat in de bestreden vergunningsbeslissing wordt overwogen dat de parkeerproblematiek voor het project van de aanvraag op het eigen terrein wordt opgelost en de bvba De Nieuwe Voorhaven dat ook behoort te doen, het de RvVb niet duidelijk is hoe een verkavelingsvergunning voor een perceel naast loods 23 dat geen eigendom is van de bvba De Nieuwe Voorhaven, een oplossing kan zijn zonder een engagement/verbintenis voor deze parkeerproblematiek op het perceel van de bestreden vergunningsbeslissing aan te tonen en omdat het aangevoerde nadeel niet voortvloeit uit de bestreden vergunningsbeslissing maar uit het feit dat de bvba De Nieuwe Voorhaven op haar eigen terreinen niet zou kunnen voorzien in parkeermogelijkheden voor de loodsen 22 en 23, “desgevallend uit het feit dat een initieel voorzien project voor parkeerplaatsen niet is gerealiseerd en desgevallend uit het niet nakomen van de door de [bvba De Nieuwe Voorhaven] beweerde engagementen/verbintenissen door de stad Gent”;

- de bvba De Nieuwe Voorhaven niet kan gevolgd worden in haar argumentatie dat de bestreden vergunningsbeslissing de oorzaak zou zijn van het feit dat de ganse voorhavensite niet het voorwerp uitmaakt van een globaal planinitiatief gelet op het feit dat de projecten van de bvba De Nieuwe Voorhaven voor de loodsen 22 en 23 evenmin kaderen in een globaal planinitiatief voor de ganse site en het perceel van de loods 21 het voorwerp heeft uitgemaakt van een afzonderlijk gemeentelijk RUP;

- het belang dat erin bestaat om het historisch erfgoed te verdedigen in beginsel een belang is dat niet te onderscheiden valt van het algemeen belang en derhalve niet voldoet aan de vereiste van een persoonlijk belang en dat de bvba De Nieuwe Voorhaven in de omschrijving in haar verzoekschrift niet aannemelijk maakt dat zij *in casu* wel over een persoonlijk belang zou beschikken;

- een minwaarde van eigen gebouwen tegen gevolg van de bestreden vergunningsbeslissing een nadeel kan zijn in de zin van voormeld artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, VCRO doch de bvba De Nieuwe Voorhaven voert enkel aan

dat de bestreden vergunningsbeslissing geen garanties biedt voor een hoogstaand project “hetgeen verschilt van het voorhouden dat de bestreden beslissing een kwalitatief project zou beletten”, laat ten onrechte de overweging in de bestreden vergunningsbeslissing in verband met de kwaliteit van het toekomstig project “compleet buiten beschouwing bij de omschrijving van haar belang, terwijl het een antwoord vormt op het nadeel die ze in het verzoekschrift herhaalt en maakt niet aannemelijk dat de vraag naar een eventuele minwaarde zich niet pas zal stellen nadat vaststaat welk concreet bouwproject op het betrokken terrein zal worden gerealiseerd”.

12. Door aldus te beslissen over de in het verzoekschrift aangevoerde minwaarde van eigen gebouwen ten gevolge van de bestreden vergunningsbeslissing oordeelt het bestreden arrest in strijd met het voormelde artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, VCRO dat het niet volstaat dat de bvba De Nieuwe Voorhaven redelijkerwijze aannemelijk maakt dat er een risico bestaat dat zij de in haar verzoekschrift aangevoerde rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen van de bestreden vergunningsbeslissing ondervindt, maar vereist het dat zij rechtstreekse hinder of nadelen moet aantonen die zij effectief ondervindt.

13. Het eerste onderdeel van het enige middel is in zoverre gegrond.

14. Er is geen grond om de overige middelonderdelen te onderzoeken die niet tot een ruimere vernietiging of een vernietiging zonder verwijzing kunnen leiden.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het arrest nr. A/2014/0590 van 26 augustus 2014 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen in de zaak 1213/0039/SA/4/0032.

2. Dit arrest dient te worden overgeschreven in de registers van bovenvermelde Raad en melding ervan moet worden gemaakt op de kant van de vernietigde beslissing.

3. De zaak wordt verwezen naar de anders samengestelde Raad voor Vergunningsbetwistingen.

4. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op 200 euro.

De tussenkommende partijen worden verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 450 euro, ieder voor een derde.

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

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Johan Lust