

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 8 november 2016 met nummer RvVb/A/1617/0263

in de zaak 1213/0746/A/8/0706

In zake: de heer **Jean-Claude MERTENS**

vertegenwoordigd door:
advocaat Thomas RYCKALTS
kantoor houdende te 1000 Brussel, Wolvengracht 38, bus 2
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 5 augustus 2013, strekt tot de vernietiging van de beslissing van verwerende partij van 23 mei 2013.

Verwerende partij heeft het administratief beroep van verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen van 8 februari 2013 verworpen.

Verwerende partij heeft aan verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor de regularisatie van het verbouwen van een woning.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te 2800 Mechelen, Borgersteinlei 169, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie H, nummer 77 W 12.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

Verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. Verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend.

2.

Partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van de eerste kamer van 14 oktober 2014, waarop de vordering tot vernietiging werd behandeld, de debatten werden gesloten en de zaak in beraad werd genomen.

3.

Met een beschikking van 25 april 2016 heeft de voorzitter van de Raad het beroep toegewezen aan de achtste kamer.

Met het tussenarrest van 2 mei 2016 met nummer RvVb/A/1516/1028 heeft de Raad de heropening van de debatten bevolen en de partijen opnieuw opgeroepen voor de openbare zitting van 24 mei 2016.

Kamervoorzitter Pascal LOUAGE heeft verslag uitgebracht.

Advocaten Sofie ALBERT en Frederick DE WINNE, die *loco* advocaat Thomas RYCKALTS verschijnen voor verzoekende partij, zijn gehoord. Verwerende partij is schriftelijk verschenen.

4.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

1.

Op 20 november 2012 (datum van het ontvangstbewijs) dient verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“regularisatie verbouwen woning”*.

2.

De aanvraag kent een relevante vergunningshistoriek:

- Op 8 april 1981 wordt een negatief stedenbouwkundig attest afgeleverd voor het verbouwen van de woning, waarin wordt overwogen dat *“het eigendom niet in aanmerking komt voor de voorgestelde verbouwing”* (die gelijkaardig is aan huidige aanvraag), en *“enkel in aanmerking komt voor een rijhuis met één verdieping – schuin dak op dezelfde bouwlijn, met een bouwdiepte die niet meer dan 17m vanaf de voorgevellijn mag bedragen en met de vereiste parkeerruimte”*, terwijl *“aan het gedeelte van het bestaande gebouw, gelegen op meer dan 17m achter de voorgevellijn, slechts onderhouds -en instandhoudingswerken mogen worden uitgevoerd”*.
- Op 1 september 1981 wordt een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een garage
- Op 1 september 1981 wordt een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het verbouwen van een werkhuis tot woongelegenheid, waarbij het vergunde ontwerp een woongelegenheid voorziet in de eerste 16m⁴⁴ van het gebouw, het achterste gedeelte werkhuis blijft en de bouwhoogte van het geheel blijft behouden op 3m.
- Op 6 april 1982 wordt een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het verbouwen van een woning, die na schorsing door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar op 7 mei 1982 wordt geweigerd op 18 mei 1982, gezien *“de vraag het vormen van woonvertrekken omvat buiten de toegelaten bouwstrook van 17m”*.
- Op 14 december 2012 wordt de regularisatie van de bestaande toestand geweigerd.

De aanvraag kent tevens een relevante voorgeschiedenis inzake handhaving:

- Op 18 april 1983 wordt verzoekende partij gewezen op een proces-verbaal wegens het intussen reeds uitgevoerd hebben van verbouwingswerken, bestaande uit het overschrijden van de maximum toegestane bouwdiepte voor de woongelegenheid tot ca. 20m gemeten vanaf de voorgevel van het bestaande gebouw, evenals voor het vermeerderen van de bouwhoogte en de uitgevoerde binnenverbouwing (waarbij wordt gemeld dat er ten gepaste tijde een herstelvordering zal worden opgemaakt).
- Op 20 oktober 1983 wordt een mondeling bevel tot stopzetting van de werken gegeven, waarna het gebouw op 25 oktober 1983 deels wordt verzegeld.
- Bij vonnis van de correctionele rechtbank van 28 februari 1985 wordt bevolen om de plaats te herstellen in de vorige staat door het uitvoeren van aanpassingswerken, bestaande uit de sloop van het gedeelte dat de maximumbouwhoogte van 3m overschrijdt en het behouden van de vroegere toestand van dit geheel als magazijn en/of werkplaats. Dit vonnis wordt op 17 maart 1988 bevestigd door het Hof van Beroep, dat beveelt dat het herstel binnen een jaar moet worden uitgevoerd. Beide uitspraken worden op 30 mei 2008 door een gerechtsdeurwaarder aan verzoekende partij betekend, waarna op 10 oktober 2011 een wettelijke hypotheek op het pand wordt gelegd.

3.

Het perceel is volgens het gewestplan 'Mechelen', vastgesteld bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976, gelegen in woongebied.

Het perceel is ook gelegen binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening regionaal stedelijk gebied Mechelen', vastgesteld bij besluit van de Vlaamse regering van 18 juli 2008.

Het perceel is eveneens gelegen binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Bonduelle', goedgekeurd bij besluit van de deputatie van 12 januari 2006, in een 'woonzone voor aaneengesloten bebouwing'.

4.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 28 december 2012 tot en met 26 januari 2013, wordt één bezwaarschrift ingediend.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen weigert op 8 februari 2013 de stedenbouwkundige vergunning:

“...

Argumentatie

A - Omschrijving:

De aanvraag betreft de regularisatie van een pand. Het dossier werd reeds identiek ingediend en behandeld ... en geweigerd door het college van burgemeester en schepenen op 14 september 2012.

...

+ Aanvraag

De aanvrager wenst de bestaande toestand te regulariseren. Het betreft volgende niet-vergunde uitgevoerde werken:

- het verbouwen van de oorspronkelijke aanbouw onder plat dak tot het bestaande volume van twee bouwlagen onder hellend dak (vanaf een diepte van +- 26m), met kroonlijst- en nokhoogte van resp. 4m56 en 5m60. Ten opzichte van de vergunde situatie betekent dit zowel een zijdelingse uitbreiding van de aanbouw (tot de volledige perceelsbreedte) als in de hoogte.

- het omvormen van het oorspronkelijke zadeldak tot plat dak, vanaf een diepte van

16m⁴⁴ tot een diepte van +/- 26m.

- het pand integraal om te vormen tot woongelegenheden
- gevelwerken (vervangen buitenschrijnwerk)

B - Planologische bestemming - wettelijke en reglementaire voorschriften:

** niet in overeenstemming met voorschriften RUP Bonduelle:*

+ Artikel 4.2.2.2 bepaalt het maximale bouwvolume van het hoofdgebouw. Ter plaatse geldt gebouwenprofiel b. Voor het betreffende perceel bedraagt de maximale bouwdiepte op de gelijkvloerse verdieping 17m, met een maximale hoogte van 4m.

>>> Vaststelling: de verbouwingswerken waarvoor de regularisatievergunning wordt aangevraagd situeren zich buiten het maximale gebouwenprofiel b.

Vanaf een perceelsdiepte van 17m gelden de voorschriften van artikel 4.2.4.2 - Overige perceelsgedeelten.

+ Artikel 4.2.4.2 bepaalt samengevat het volgende:

- In het perceelsgedeelte voorbij en opzij het maximum gebouwenprofiel zijn toegelaten: bergplaatsen, garages, niet overdekte zwembaden, tuinconstructies en hokken voor huisdieren, werkplaatsen voor handelsinrichtingen

>>> Vaststelling: de aangevraagde woonfunctie in het achterste gebouwdeel stemt niet overeen met de toegelaten functies in dit perceelsdeel.

- de gezamenlijke oppervlakte van deze constructies bedraagt maximaal 10% van de perceelsoppervlakte (eerste 50m perceelsdiepte) met een bovengrens van 75m².

>>> Vaststelling: de perceelsoppervlakte berekend in de eerste 50m gemeten vanaf de rooilijn bedraagt ca 493m², wat resulteert in een maximale oppervlakte van 49m² voor de eventuele bijgebouwen. De oorspronkelijke werkplaats met aanbouw zoals weergegeven in de stedenbouwkundige vergunning 1981/0459 heeft reeds een oppervlakte van ca 106m², gemeten vanaf een perceelsdiepte van 17m. De garage (vergund in 1981) heeft een oppervlakte van 97m². Beide samen nemen reeds ruim 200m² van de tuinstrook in, aanzienlijk meer dan voorzien in de huidige voorschriften. De onvergunde zijdelingse uitbreiding van de aanbouw van de werkplaats komt bijgevolg niet in aanmerking voor vergunning.

- inplanting op minimaal 10m uit de achtergevelbouwlijn van het hoofdgebouw, overige gevels hetzij op de perceelsgrenzen (desgevallend plat dak verplicht, met maximale kroonlijsthoogte 3m), hetzij op minimaal 3m ervan (desgevallend dakvorm vrij, met maximale kroonlijsthoogte 3m en maximale nokhoogte 6m).

>>> Vaststelling: de uitbreiding van de achterbouw is ingeplant tot op de beide zijdelingse perceelsgrenzen, met een kroonlijsthoogte van ca 4m⁸⁰ en een hellend dak, in plaats van maximaal 3m en een plat dak.

+ Artikel 4.2.2.3. voorziet een afwijking op voorgaande artikels voor het uitvoeren van instandhoudings- en onderhoudswerken aan en verbouwingen binnen het bestaande vergunde volume van bestaande - ook qua functies - vergunde gebouwen, die afwijken van bovenvermelde bepalingen met betrekking tot de plaatsing en de afmetingen van de gebouwen.

>>> Vaststelling: de aanvraag valt buiten het toepassingsgebied van artikel 4.2.2.3 vermits het gebouwdeel waarvoor een regularisatievergunning wordt gevraagd in zijn huidige situatie niet vergund is, noch wat betreft het bouwvolume, noch wat betreft de (woon)functie. De verbouwingswerken blijven evenmin beperkt tot het vergunde volume (cfr 1981/0459).

Bijgevolg zijn slechts artikel 4.2.2.2 en 4.2.4.2 van toepassing, waarmee voorliggende aanvraag strijdig is.

** Vlaamse codex ruimtelijke ordening (VCRO)*

Art. 4.4.1. §1. In een vergunning kunnen ... beperkte afwijkingen worden toegestaan op stedenbouwkundige voorschriften ... met betrekking tot perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen ...

>>> Vaststelling: het bestaande vergunde / vergund geachte bouwvolume (cfr 1981/0459) wijkt reeds aanzienlijk af van de huidige bouwmogelijkheden bepaald in artikel 4.2.4.2 van de voorschriften van het RUP. Bijgevolg kan de gerealiseerde volume-uitbreiding logischerwijze niet beschouwd worden als een beperkte afwijking zoals bedoeld in artikel 4.4.1 van de VCRO. De kroonlijsthoogte van 4m80 is evenmin een beperkte afwijking te noemen ten opzichte van de toegelaten kroonlijsthoogte van 3m, te meer gezien de combinatie met een zadeldak in functie van een bijkomende bouwlaag.

Evenmin kunnen de gevraagde werken beschouwd worden als een beperkte afwijking op het gebouwenprofiel b (artikel 4.2.2.2), omdat dit profiel een maximale bouwdiepte van 17m bepaalt, terwijl de uitbreiding van de achterbouw zich situeert op een diepte tussen ca 26m en 33m88.

Conclusie: de aangevraagde verbouwingswerken en functiewijziging overstijgen het toepassingsgebied van artikel 4.4.1 van de VCRO.

* in overeenstemming met de verordening versterken van de woonkwaliteit, met uitzondering van de inpandige leefruimte vooraan in het gebouw. Deze ruimte beschikt enkel over dakkoepels, terwijl de daglichtnorm van de verordening een daglichttoetreding voorschrijft langs glasvlakken in verticale wanden of schuine dakvlakken waarvan de minimumoppervlakte 1/8 van de vloeroppervlakte bedraagt (artikel 5).

* de overeenstemming met voorschriften verordening 'geïntegreerd rioleringsbeleid' kan op basis van de ingediende plannen niet worden nagegaan.

* in overeenstemming met Burgerlijk Wetboek: Titel IV - Hoofdstuk II - Afdeling III. Uitzichten op het eigendom van de nabuur, in die zin dat de vensters in de rechtse scheimuur ingevuld zijn met matte beglazing.

...

D - Beoordeling goede ruimtelijke ordening:

De te regulariseren volume-uitbreiding en functiewijziging van de voormalige werkplaats (van 'industrie en ambacht' naar 'wonen') zijn niet in overeenstemming met de voorschriften van het RUP Bonduelle. De aanvraag overschrijdt eveneens het toepassingsgebied van artikel 4.4.1 van de VCRO (beperkte afwijkingen).

De aanvraag komt bijgevolg niet in aanmerking voor vergunning.

Algemeen geldt voor woongebouwen een maximale gelijkvloerse bouwdiepte van 17m, ondermeer om voldoende daglichttoetreding te verzekeren, en om een visuele relatie vanuit de woning met de buitenomgeving mogelijk te maken. Uit de bijgevoegde plannen blijkt dat de omvorming van een diepe werkplaats in gesloten bebouwing tot een hedendaagse woning niet evident is:

- keuken en slaapkamers beschikken enkel over ramen met matte beglazing uitgevend op de tuin van de bureu
- de leefruimte vooraan heeft geen rechtstreeks venster, enkel dakkoepels
- de daglichttoetreding van de leefruimte achteraan wordt beperkt door het inpandige terras en de proporties van de ruimte

De aanvraag is niet verenigbaar met de goede plaatselijke aanleg en kan er evenmin mee in overeenstemming worden gebracht door het opleggen van voorwaarden.

...

F - Algemene conclusie:

De aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische bestemming, niet met de gekende voorschriften en reglementeringen en niet verenigbaar met de goede plaatselijke

aanleg.
...”
...

5.

Verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 20 maart 2013 administratief beroep aan bij verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 16 mei 2013 om het administratief beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 21 mei 2013 beslist verwerende partij op 23 mei 2013 om het administratief beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

“ ...

9. Beoordeling:

...

Volgens het goedgekeurd bijzonder plan van aanleg RUP Bonduelle dd. 12.01.2006 situeert de aanvraag zich in woonzone voor aaneengesloten bebouwing.

1/ Artikel 4.2.2.2 van het RUP Bonduelle bepaalt het maximale bouwvolume van het hoofdgebouw. Ter plaatse van voorliggende aanvraag geldt gebouwenprofiel b, waardoor de max. bouwdiepte op het gelijkvloers 17m00 bedraagt en de maximale hoogte wordt vastgelegd op 4m00.

- *Het gevraagde profiel bevindt zich buiten dit max. bouwprofiel. Zo bedraagt de bouwdiepte op het gelijkvloers 34m14 (incl. overdekt terras van ca. 3m00).*

2/ Vanaf de diepte van 17m00 is artikel 4.2.4.2 'Overige perceelsgedeelte' van het RUP van toepassing. Hierin wordt gesteld dat in het perceelsgedeelte voorbij en opzij het max. gebouwenprofiel bergplaatsen, garages, niet overdekte zwembaden, tuinconstructies en hokken voor huisdieren en werkplaatsen voor handelsinrichtingen toegelaten zijn. Bovendien wordt de opp. van deze constructies beperkt tot max. 10% van de perceelsoppervlakte (eerste 50m00), met een max. van 75m². Qua inplanting worden deze constructies toegelaten op min. 10m00 uit de achtergevelbouwlijn van het hoofdgebouw, voor het overige dienen deze constructies opgericht te worden ofwel op de perceelgrens ofwel op 3m00 van de perceelgrens. De kroonlijst is max. 3m00, de nokhoogte is max. 6m00.

- *De woonfunctie in het achterste gebouwendeel stemt niet overeen met de bestemming van het RUP.*
- *De perceelsoppervlakte van de eerste 50m00 bedraagt 493m², bijgebouwen mogen dus een max. opp. van 49,3m² hebben. De oorspronkelijke werkplaats met aanbouw (vergund in 1981) heeft reeds een opp. van 106m², de garage (vergund in 1981) heeft een opp. van 97m². De huidige bijgebouwen nemen ruim 200m² van de tuinstrook in beslag, hetgeen aanzienlijk meer is dan de huidige voorschriften. De zijdelingse uitbreiding komt dan ook niet voor vergunning in aanmerking.*
- *De uitbreiding van de achterbouw is ingeplant tot op beide zijdelingse perceelsgrenzen, met een kroonlijsthoogte van 4m80 en een hellend dak. Dit is buiten het vooropgesteld profiel van het RUP.*

3/ In artikel 4.2.2.3 van het RUP worden mogelijke afwijkingen voorzien voor het uitvoeren van instandhoudings- en onderhoudswerken aan en verbouwingen binnen het

bestaande vergunde volume, ook qua functies.

- Voormelde regularisatie betreft geen vergunde toestand. Er kan bijgevolg geen gebruik gemaakt worden van dit artikel. Beroeper meldt dat het wel een hoofdzakelijk vergunde woning betreft en verwijst naar de definitie van vermoeden van vergunning. Beroeper haalt aan dat de functiewijziging van de achterbouw plaatsvond in 1982 en dat dit pas vergunningsplichtig was vanaf 1984. Het standpunt van beroeper wordt niet bijgetreden. De historiek van de aanvraag is duidelijk. In 1981 werd een negatief stedenbouwkundig attest afgeleverd voor het verbouwen van de woning en in 1982 werd een weigering afgeleverd voor het verbouwen van de woning. De werken werden toch uitgevoerd. Er werd in 1983 een PV opgesteld voor het uitvoeren van werken zonder vergunning (o.a. overschrijden van max. bouwdiepte voor woongelegenheid). Er is dus geenszins sprake van een vergund geachte woning in het tweede constructiedeel. Dit deel is vergund als werkplaats.

BESLUIT: De aanvraag is strijdig met artikel 4.2.2.2 en artikel 4.2.4.2 van het geldend RUP Bonduelle.

Het VCRO laat middels art. 4.4.1.§1 toe om in bepaalde gevallen afwijkingen toe te laten op de stedenbouwkundige voorschriften van o.a. een RUP. Er kunnen echter geen afwijkingen toegestaan worden voor wat betreft de bestemming, de maximaal mogelijke V/T-index en het aantal bouwlagen.

- De regularisatie voorziet een afwijking van het geldend RUP op zowel de bestemming, de verhoging van de V/T-index als het creëren van een bijkomende bouwlaag.

BESLUIT: De gevraagde werken overstijgen het toepassingsgebied van voormelde afwijkingsmogelijkheden. Er kan bijgevolg geen gebruik gemaakt worden van art. 4.4.4.§1 VCRO.

...

De aanvraag dient getoetst op haar verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.

... De voorgevelbouwlijn van de constructie sluit aan bij de links aanpalende woning en bevindt zich op gelijke hoogte met het merendeel van de woningen langs de Borgersteinlei. De terugwijkende voorgevelbouwlijn van de drie rechts aanpalende woningen markeert de overgang naar een ander type bebouwing (alleenstaande woningen, tweewoonsten of kleine stukken van rijwoningen).

De aanvraag is strijdig met de voorschriften van het geldend RUP. De toetsing met de goede ruimtelijke ordening zit daar grotendeels in vervat.

...

Schaal en ruimtegebruik:

Algemeen geldt voor woongebouwen een bouwdiepte van 17m00 op het gelijkvloers. In voorliggend geval wordt een bouwdiepte voor de woning voorzien tot op 33m88. Dit is strijdig met het ruimtegebruik zoals bepaald in het RUP en hetgeen algemeen aanvaard wordt in woongebied.

Visueel-vormelijke elementen:

Het gebouw werd opgericht als woonhuis met werkplaats. Het heeft ook de uiterlijke kenmerken van dit soort gebouwen: het betreft een gebouw bestaande uit 1 bouwlaag met plat dak over een vrij grote diepte (33m88). De functie werd echter gewijzigd naar

wonen voor de hele constructie. Er werd een tweede bouwlaag voorzien achteraan op de constructie. Dit is a-typisch voor eengezinswoningen. De woning dient opgericht te worden binnen de eerste 17m00, met vooraan (eerste 9m00) eventueel een bijkomende verdieping en dakverdieping. De links aanpalende woningen zijn zo opgericht. Het voorzien van een woning met een diepte van 33m88 en een verdieping achteraan op deze constructie is a-typisch voor de buurt en sluit visueel, noch vormelijk aan op de bestaande woningen.

Hinderaspecten en comfort:

De plannen tonen aan dat de omvorming van een diepe werkplaats tot woning in voorliggend geval niet bijdraagt tot een woning met een goede woonkwaliteit:

- keuken en slaapkamers beschikken enkel over raamopeningen met mat glas, uitgevend op de tuin van de bureu;
- leefruimte vooraan beschikt enkel over 2 dakkoepels;
- het daglicht in de leefruimte achteraan wordt beperkt door het overdekt terras van ca. 3m00 diep en de configuratie van deze leefruimte (L-vorm).

...

Algemene conclusie:

De aanvraag is niet in overeenstemming met de decretale en reglementaire bepalingen.

De aanvraag kan vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening niet worden aanvaard.

...”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste en tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

Het eerste middel wordt “genomen, met toepassing van artikel 159 van de gecoördineerde Grondwet, uit het gebrek aan de rechtens vereiste deugdige grondslag wegens de onwettigheid van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan nr. 2 ‘Bonduelle’ (hierna GRUP), dat artikel 3 en 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid (hierna DIWB), het uitdrukkelijk motiveringsbeginsel alsmede het zorgvuldigheidsbeginsel heeft miskend”.

Verzoekende partij overweegt het volgende:

“ ...

1. Krachtens artikel 8 §1 al. 1 DIWB ... zoals van toepassing tijdens de vaststelling en goedkeuring van het GRUP dient de overheid die over een plan moet beslissen, er zorg voor te dragen, door goedkeuring te weigeren aan het plan dan wel door het opleggen van

gepaste voorwaarden of aanpassingen aan het plan, dat geen schadelijke effecten zullen optreden of zoveel mogelijk zullen worden beperkt en, indien dit niet mogelijk is, dat het schadelijk effect wordt hersteld of, in de gevallen van de vermindering van de infiltratie van hemelwater of de vermindering van ruimte voor het watersysteem, gecompenseerd ...

Krachtens paragraaf 2 al. 2 van artikel 8 DIWB dient de overheid die de beslissingen ex artikel 8 §1 treft, te motiveren waarbij in elk geval de doelstellingen en beginselen van het integraal waterbeleid worden getoetst ...

De Raad van State oordeelde reeds ... dat het DIWB, inzonderheid haar artikel 8 wel degelijk zonder uitvoeringsbesluiten werking had ten tijde van het vaststellen en goedkeuren van het GRUP ...

2. In casu moet worden vastgesteld dat het definitief vaststellingsbesluit van de gemeenteraad van Mechelen dd. 27 oktober 2005 inzake het GRUP noch het goedkeuringsbesluit van de ... deputatie ... van 12 januari 2006 een watertoets bevat.

Uit de vaststaande rechtspraak van de Raad van State blijkt nochtans dat het niet volstaat een waterparagraaf in de toelichtende nota van het RUP op te nemen, evenmin volstaat het dat uit de stedenbouwkundige voorschriften zou blijken dat de planopsteller rekening heeft gehouden met de waterhuishouding, maar dat de beslissingen over een ruimtelijke uitvoeringsplan zelf een uitdrukkelijke waterparagraaf moeten bevatten ...

Er is evenwel meer nu de summiere watertoets die in de toelichtingsnota van het GRUP werd opgenomen geenszins volstaat en strijdig is met artikel 3 DIWB.

De toelichtingsnota motiveert (p. 32 ev) ...

De watertoets in de toelichtingsnota gaat dus enkel in op potentieel overstromingsgevaar terwijl de watertoets een veel ruimer toepassingsgebied kent en dus meer dan waterkwantiteit moet onderzocht worden als schadelijk effect.

Artikel 3, § 2, 17° van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid, definieert het begrip "schadelijk effect" namelijk als volgt ...

Ook de Raad van State heeft reeds meermaals geoordeeld dat de watertoets verder gaat dan potentieel overstromingsgevaar te onderzoeken ...

3. Uit het voormelde volgt dan ook dat het GRUP onwettig is omdat in strijd met artikel 8 DIWB het vaststellingsbesluit noch het goedkeuringsbesluit een uitdrukkelijke watertoets bevatten en de toelichtingsnota van het RUP in strijd met artikel 3 DIWB en het zorgvuldigheidsbeginsel beperkt tot een onderzoek van het overstromingsgevaar en de andere schadelijke effecten nagelaten heeft aan een onderzoek te onderwerpen.

Gelet de onwettigheid van het RUP moeten alle navolgende administratieve rechtshandelingen, zoals onderhavige bestreden beslissing, bijgevolg met toepassing van artikel 159 G.W. wegens onwettigheid van het RUP nietig verklaard te worden ...

Er is bovendien geen beperking in de tijd binnen dewelke de exceptie van onwettigheid kan worden opgeworpen ...

...”

Het tweede middel wordt “genomen, met toepassing van artikel 159 van de gecoördineerde Grondwet, uit het gebrek aan de rehtens vereiste deugdige grondslag wegens de onwettigheid van het GRUP, dat artikelen 38 §1, 42 §5 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de Ruimtelijke Ordening (hierna DORO), artikel 4.2.1 en 4.2.2 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (hierna DABM), van artikelen 3, lid 2, 4, 5, 6, 8 en 9 van de Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (hierna SEA-richtlijn), de beginselen van behoorlijk bestuur inzonderheid het zorgvuldigheidsbeginsel heeft miskend alsook uit de schending van het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur en uit machtsoverschrijding heeft miskend”.

Verzoekende partij overweegt het volgende:

“ ...

1. Artikel 38 § 1, 6° DORO bepaalde te tijde van de vaststelling en goedkeuring van het GRUP dat een ruimtelijk uitvoeringsplan, in voorkomend geval het ruimtelijk veiligheidsrapport, het planmilieueffectenrapport en/of de passende beoordeling bevat.

Zoals de Raad van State reeds oordeelde, dient artikel 38 §1, eerste lid, 3° DORO, dat bepaalt dat een ruimtelijk uitvoeringsplan “in voorkomend geval” het planmilieueffectenrapport bevat, zo worden begrepen dat het RUP een planmilieueffectenrapport moet bevatten indien het opmaken ervan op grond van andere bepalingen is voorgeschreven ...

Artikel 3.2 van de SEA-richtlijn luidt als volgt: ...

Artikel 3.4 SEA-richtlijn luidt als volgt: ...

Artikel 13 van de SEA-richtlijn omschrijft de toepassing van de richtlijn ...

Overeenkomstig artikel 13.1. SEA-Richtlijn diende deze richtlijn aldus uiterlijk op 21 juli 2004 in de interne rechtsorde te zijn omgezet.

Door middel van het decreet van 18 december 2002 tot aanvulling van het DABM met een titel betreffende de milieueffect- en veiligheidsrapportage, werd de SEA-Richtlijn gedeeltelijk omgezet in de Belgische interne rechtsorde.

De wijzigingen aan het DABM, voorzien aan het Decreet van 27 april 1997 houdende wijziging van titel IV van het DABM en van artikel 36ter van het Decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbewoud en het natuurlijk milieu, middels artikel 49 van het Decreet van 25 mei 2007 houdende diverse bepalingen inzake leefmilieu, energie en openbare werken, waren nog niet van toepassing op onderhavig RUP.

Artikel 4.2.1 DABM, zoals van toepassing voor het bestreden besluit, luidt als volgt ...

Artikel 4.2.2., §§ 1 tot 3 D.A.B.M., zoals van toepassing op het moment van het bestreden besluit luidt als volgt ...

De Vlaamse regering heeft met betrekking tot het toepassingsgebied van de plannen en programma's die in de Vlaamse regelgeving in aanmerking kunnen komen voor de uitvoering van de planmilieueffectenrapportage (hierna plan-MER), niet tijdig een uitvoeringsbesluit

uitgevaardigd zodat ten tijde van het bestreden RUP de omzetting van de SEA-Richtlijn op onvolledige wijze was gebeurd.

De SEA-Richtlijn had evenwel sinds 21 juli 2004 directe werking verkregen.

...

De bepalingen van de SEA-Richtlijn, die in casu voldoende precies en onvoorwaardelijk zijn, kunnen ... ingeroepen worden tegen partijen die deel uitmaken van de overheid van een lidstaat, de zogenaamde verticale werking, hetgeen geldt voor het Vlaams Gewest.

Volgens vaste Europese en Belgische ... hebben deze bepalingen ook voorrang op de interne wetgeving.

Ook de Raad van State was reeds van oordeel dat artikel 3.2 SEA-richtlijn aan de lidstaten oplegt om plannen die aanleiding geven tot MER-plichtige projecten ook zelf te onderwerpen aan een milieubeoordeling, voldoende duidelijk en nauwkeurig is om op het eerste gezicht te kunnen aannemen dat deze bepaling directe werking in de Belgische interne rechtsorde heeft ...

Overeenkomstig artikel 3.2, a) van de SEA-Richtlijn dient voor plannen en programma's die worden voorbereid voor een aantal sectoren, zoals in casu landbouw, industrie, vervoer, waterbeheer, toerisme en ruimtelijke ordening of grondgebruik, en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij de Richtlijn 85/337/EG genoemde projecten, een milieubeoordeling te worden gemaakt.

De richtlijn 85/337/EG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten werd omgezet bij besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage.

Vastgesteld dient te worden dat het GRUP zonder enige twijfel het kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen aangaande de in voormelde bijlage I en II genoemde projecten, die verwezenlijkt (kunnen) worden.

Met name bepalen de stedenbouwkundige voorschriften voor de zone voor het lokale bedrijventerrein ...

...

Een heel aantal, volgens de bijlage I van het Besluit van 10 december 2004, project-MER-plichtige projecten kunnen zich bovendien in het plangebied ontwikkelen overeenkomstig de stedenbouwkundige voorschriften bij het GRUP.

In bijlage 2, van de Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten ... werd onder meer hiernavolgende in casu van toepassing zijnde projecten aangemerkt ...

Verwerende partijen hebben dus ten onrechte nagelaten te onderzoeken of het RUP geen aanzienlijke milieueffecten kan hebben, zoals voorgeschreven door artikel 3, lid 5 van de SEA-richtlijn en door artikel 4.2.3. van het DABM, welke voor het Vlaams gewest de omzetting is van die bepaling.

Daarbij moet worden verwezen naar het arrest van het Hof van Justitie van 24 maart 2011. Het Hof van Justitie stelde met name dat ...

Op grond van de rechtspraak van het Europees Hof van Justitie dient de overheid, die over de aanname van een plan een programma dient te beslissen, aldus in concreto, geval per geval, telkens opnieuw te onderzoeken of het plan een aanzienlijk milieueffect zou kunnen hebben.

Voor het GRUP moest dan ook overeenkomstig artikel 3.2, a) van de SEA-Richtlijn een milieubeoordeling worden uitgevoerd ...

Deze toets behoort tot de bevoegdheid van de plannende overheid. Uw Raad kan deze toets niet in plaats van de plannende overheid uitvoeren.

Aan de totstandkoming van het GRUP had derhalve een plan-MER, dan wel minstens enige vorm van milieubeoordeling dienen vooraf te gaan nu wegens het uitblijven van nadere uitvoeringsmaatregelen van de DABM, de SEA-richtlijn directe werking heeft verkregen bij toepassing van haar artikel 13, 3° omdat de eerste formele voorbereidende handeling, het ontwerp van RUP pas nà 21 juli 2004 door de gemeenteraad van eerste verwerende partij voorlopig werd vastgesteld.

... was de Raad van State van oordeel dat de eerste formele handeling in de totstandkomingsprocedure van een RUP de voorlopige vaststellingsbeslissing betreft ...

De gemeenteraad is op 24 februari 2005 tot de voorlopige vaststelling van het plan overgegaan, zijnde nà de inwerkingtreding van de SEA-richtlijn.

3. ...

Gelet de onwettigheid van het RUP moeten alle navolgende administratieve rechtshandelingen, zoals onderhavige bestreden beslissing, bijgevolg met toepassing van artikel 159 G.W. wegens onwettigheid van het RUP nietig verklaard te worden ...

Er is bovendien geen beperking in de tijd binnen dewelke de exceptie van onwettigheid kan worden opgeworpen ...

...”

2.

Verwerende partij repliceert als volgt inzake het eerste middel:

“2.

Verzoekende partij is van oordeel dat dit Gem. RUP onwettig is.

In dat geval had verzoekende partij dit Gem.RUP echter moeten aanvechten bij de Raad van State.

Hiervoor bestaat een dubbele beroepstermijn.

Verzoekende partij heeft ... het GRUP nooit bestreden binnen de hiervoor voorziene wettelijke termijnen. Bovendien werd deze beweerde onwettigheid ook nooit opgeworpen in het verzoekschrift in beroep dat ... werd ingediend bij deputatie ...

De vraag kan dan ook worden gesteld of verzoekende partij wel een voldoende belang heeft om de wettigheid van het GRUP nu voor uw Raad in vraag te stellen, nu zij zelf heeft nagelaten de vernietigingsprocedure te voeren voor de Raad van State.

Het valt daarenboven niet in te zien welk belang verzoekende partij heeft bij deze wettigheidskritiek t.a.v. het GRUP. Bij nazicht van de Vlaamse kaart met de overstromingsgevoelige gebieden, blijkt het perceel niet gelegen te zijn in een effectief of mogelijk overstromingsgevoelig gebied. Verzoekende partij voert ook niet aan dat er een probleem zou kunnen rijzen met de waterhuishouding ...

Nu verzoekende partij niet aantoont dat er zich een probleem inzake water voordoet, kan niet aangenomen worden dat hij belang heeft bij het invoeren van dit middel.

Ten slotte betreft de kritiek in dit middel het GRUP, en NIET de bestreden beslissing. ...

Op grond van voormelde vaststaande rechtspraak van de Raad van State moet het ingeroepen middel dus betrekking hebben op de bestreden beslissing.

In casu betreft het ingeroepen middel de onwettigheid van het RUP (wegens vermeende strijdigheid met het Decreet Integraal Waterbeleid) en heeft het niet rechtstreeks betrekking op de bestreden beslissing.

Conclusie : Het ingeroepen middel is onontvankelijk.

3.

De Deputatie kan bovendien voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan niet zo maar naast zich neer leggen. ...

Principieel mag de administratieve overheid dus geen besluit buiten toepassing laten omdat zij het onwettig acht ...

De deputatie mag of kan, als orgaan van actief bestuur, dan ook geenszins rechtsnormen buiten toepassing laten, indien en voor zover deze normen al onwettig zouden zijn ...

Ook voor uw Raad is het trouwens niet mogelijk om het GRUP als onwettig buiten toepassing te laten op grond van artikel 159 van de Gecoördineerde Grondwet.

Uw Raad is slechts bevoegd om kennis te nemen van beroepen tegen vergunningsbeslissingen en heeft geen rechtstreekse bevoegdheid om te oordelen over beroepen tegen beslissingen tot vaststelling en/of goedkeuring van ruimtelijke plannen (zie art. 4.8.1 VCRO).

De Raad van State staat hierop - slechts op zeer restrictieve wijze - een uitzondering toe.

Met name staat de Raad van State een afwijking van dit principe enkel toe, wanneer het besluit (of de verordening) zo grof onregelmatig is dat het als onbestaande moet beschouwd worden. ...

4.

Verzoekende partij kan de strijdigheid met het decreet Integraal waterbeleid niet aantonen en er is dan ook geen sprake van een buitengewone onregelmatigheid.

Zoals verzoekende partij zelf aangeeft werd er wel degelijk een watertoets opgenomen in het Gem. RUP. De toelichtingsnota stelt immers onder punt 9, p. 32 en 33 (stuk 33, 33/4) ...

De bewering dat er bij de vaststelling van het Gem. RUP geen watertoets werd doorgevoerd en/of dat er een schending voorligt van het decreet algemeen waterbeleid, faalt in feite en in rechte.

In dat opzicht kan dan ook niet worden volgehouden dat het Gem. RUP Bonduelle zou aangetast zijn door een onregelmatigheid die dermate ernstig zou zijn dat het GRUP op grond van art. 159 G.W. buiten toepassing zou verklaard moeten worden.

5.

Uw Raad oordeelde eerder al dat de watertoets niet noodzakelijk in het gemeenteraadsbesluit houdende definitieve vaststelling van het GRUP dient te worden opgenomen ...

Nadat de watertoets uitgevoerd is dient, volgens de huidige regelgeving, op grond hiervan een zgn. waterparagraaf te worden opgenomen in het goedkeuringsbesluit.

Deze verplichting om een dergelijke waterparagraaf op te nemen in de goedkeuringsbesluit - en hoe deze er precies moest uitzien - werd pas uitdrukkelijk geregeld bij de vaststelling van de uitvoeringsbesluiten die uitvoering geven aan het decreet Integraal waterbeleid.

Art. 4 van het besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 2006 (met wijzigingen) tot vaststelling van nadere regels voor de toepassing van de watertoets, tot aanwijzing van de adviesinstantie en tot vaststelling van nadere regels voor de adviesprocedure bij de watertoets, vermeld in artikel 8 van het decreet integraal waterbeleid stelt ...

Dit uitvoeringsbesluit is in werking getreden op 1 november 2006. ...

Aldus was - zoals ook in de watertoets van het GRUP werd aangegeven - het uitvoeringsbesluit NIET van toepassing op het ogenblik dat het goedkeuringsbesluit van het GRUP werd genomen.

Op het ogenblik van goedkeuring van het GRUP voldeed het vermelde RUP, door opname van een watertoets in de memorie van toelichting, aan de geldende bepalingen van het decreet Integraal Waterbeleid.

6.

*Verzoekende partij stelt nog dat de watertoets verder gaat dan het onderzoeken van potentieel overstromingsgevaar, maar geeft niet **concreet** aan in hoeverre dit tot de onwettigheid van het GRUP zou moeten leiden ...*

De arresten waarnaar verwezen wordt hebben betrekking op de infiltratie van percolaat ...

In casu is in het plangebied geen begraafplaats opgenomen, enkel een waterloop (Vrouwvliet) is aanwezig (stuk X). In de watertoets werd de invloed van het plan hierop onderzocht en aangetoond dat er - ingevolge de aanwezigheid van een pompgemaal en het feit dat er geen opmerkelijke uitbreiding van bebouwing en/of verharding plaatsvindt - zich geen waterproblemen zullen voordoen.

Verzoekende partij toont niet aan in welk opzicht de uitgevoerde watertoets in concreto onvoldoende zou zijn, of wat hij bedoelt met "meer dan waterkwantiteit" die zou onderzocht moeten worden. Hij geeft niet aan in hoeverre er een impact zou zijn van het GRUP op de "structuurkwaliteit, de hydrografie, het verontreinigingsrisico voor grond- en oppervlaktewater en de migratiemogelijkheden van de aquatische fauna en flora" zoals in het geciteerde arrest wordt beschreven.

Integendeel.

Zoals blijkt uit de memorie van toelichting (juridisch vertaald in de voorschriften en het grafisch plan) is het hele plan opgesteld in functie van de loop van de Vrouwvliet en haar fauna en flora : (stuk 33, 33/4, p. 5) ...

Conclusie : in ondergeschikte orde is het middel ook ongegrond."

Verwerende partij repliceert als volgt inzake het tweede middel:

"Voor wat het invoeren van art. 159 van de Gecoördineerde Grondwet betreft ten aanzien van de beweerde onwettigheid van het GRUP, weze herhaald wat onder de punten 1, 2 en 3 van middel 1 uiteengezet werd.

Het tweede middel is dan ook eveneens onontvankelijk.

In ondergeschikte orde is het middel eveneens ongegrond.

4.

De milieueffectenrapportage (=MER) voor ruimtelijke uitvoeringsplannen werd ingevoerd door een Europese Richtlijn van 2001 : Richtlijn 2001/42/EG van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's. Deze richtlijn werd gedeeltelijk omgezet in het Decreet Algemene Bepalingen Milieubeleid (DABM) waarin een hoofdstuk over plan-MER werd opgenomen.

Met name het decreet tot aanvulling van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (met een titel milieueffect- en veiligheidsrapportage) werd op 18 december 2002 bekrachtigd en afgekondigd door de Vlaamse regering. Voor de MER houdt het decreet 2 vormen van rapportage in : de MER over projecten (project-MER) en de MER over plannen (plan-MER).

Specifiek voor wat de plan-MER betreft, heeft UITVOERBARE regelgeving lange tijd op zich laten wachten.

Het Vlaamse Gewest werd door de Europese Commissie d.d. 13 december 2004 dan ook formeel in gebreke gesteld voor het niet-tijdig omzetten van de plan-MER richtlijn. (Dit diende te gebeuren vóór 21 juli 2004)

De Memorie van Toelichting bij het ontwerp-decreet merkte omtrent deze impasse op dat: "Zolang het uitvoeringsbesluit het toepassingsgebied van de plan-MER niet omschrijft, kan formeel niet worden geëist dat een plan-MER opgesteld wordt." ...

Ook in de rechtsleer wordt vermelde Memorie van Toelichting bijgetreden en wordt anno 2004 gesteld dat het : "op dit ogenblik - zonder uitvoeringsbesluit - nog koffiedik kijken is." ...

Uiteindelijk komt er toch een oplossing : "Op 27 april 2007 werd hiertoe (opnieuw) een decreetswijziging ingevoerd, waarbij de volledige procedure wordt bepaald" ...

Dit decreet van 27 april 2007 vervangt hoofdstuk II van het decreet van 18 december 2002. Vermelde regelgeving werd pas gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad d.d. 20 juni 2007.

Het decreet van 2007 werd verder uitgewerkt in het Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de MER over plannen en programma's d.d. 12 oktober 2007.

Het plan-MER decreet + besluit traden in werking d.d. 1 december 2007. In de overgangsbepalingen werd opgenomen dat de plan-MER-regeling geldig is voor RUP's waarvan de plenaire vergadering gehouden wordt 6 maanden na 1.12.07, nl. **na 1 juni 2008.**

De plenaire vergadering van het betrokken GRUP werd georganiseerd op 15 juni 2004 (stuk 32).

Op dat ogenblik was er dan ook nog geen afdoende regelgeving inzake plan-MER voorhanden. Het GRUP is dan ook niet aangetast door enige onwettigheid.

Opmerking

Wanneer een Richtlijn niet tijdig wordt omgezet in nationale wetgeving dan kan deze Richtlijn soms toch directe werking hebben in de nationale rechtsorde indien :

- 1) de omzettingstermijn voor de betrokken richtlijn is verstreken ...
- 2) "de bepalingen van de Richtlijn duidelijk en onvoorwaardelijk zijn en niet afhankelijk van een discretionaire uitvoeringsmaatregel." ...

1)

Evenwel had ons land nog tot de - in de Richtlijn voorziene - deadline van 21 juli 2004 tijd om deze om te zetten in nationale regelgeving.

De plenaire vergadering van het Gem.RUP vond echter plaats op 15 juni 2004, m.a.w. een maand **voor** de betrokken omzettingstermijn.

Derhalve is de discussie inzake rechtstreekse werking van de Richtlijn niet relevant voor het voorliggende dossier.

2)

In ondergeschikte orde :

De Raad van State oordeelde idd dat artikel 3.2, a) van de SEA-Richtlijn rechtstreekse werking heeft ...

Overeenkomstig dit artikel dient voor plannen en programma's die worden voorbereid voor een aantal sectoren, zoals in casu industrie en ruimtelijke ordening, en die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II bij de Richtlijn 85/337/EG genoemde projecten, een plan-MER te worden opgemaakt.

De richtlijn 85/337/EG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten werd omgezet bij besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage.

Punt 10, van bijlage II bij het voornoemde besluit duidde - op het ogenblik dat het GRUP in procedure ging - infrastructuurprojecten, aan als project-MER-plichtig. Meerbepaald

a) industrieterreinontwikkeling met een oppervlakte van 50 ha of meer

b) stadsontwikkelingsprojecten m. b.t. de bouw van 1000 of meer wooneenheden of met een brutovloeroppervlakte van 5.000 m² handelsruimte of meer of met een verkeersgenererende werking van pieken van 1000 of meer personenauto-equivalenten per tijdsblok van 2 uur.

In casu heeft het GRUP geenszins deze oppervlaktes (in totaal betreft het plangebied 36,44 ha, waarvan maar een beperkt deel zone voor lokale bedrijven wordt voorbehouden; wordt niet voorzien in de bouw van 1000 of meer wooneenheden; en worden noch de

voorgeschreven oppervlakten van handelsruinnten noch de verkeerspieken voorzien) zodat, zelfs al zou de destijds bestaande regelgeving inzake MER van toepassing zijn, dan nog geen plan-MER diende opgemaakt te worden.

Conclusie : het tweede middel is ongegrond

5.

De Deputatie kan bovendien voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan niet zo maar naast zich neer leggen. ...

Principieel mag de administratieve overheid dus geen besluit buiten toepassing laten omdat zij het onwettig acht ...

Ook voor uw Raad is het trouwens niet mogelijk om het GRUP als onwettig buiten toepassing te laten op grond van artikel 159 van de Gecoördineerde Grondwet.

...

Met name staat de Raad van State een afwijking van dit principe enkel toe, wanneer het besluit (of de verordening) zo grof onregelmatig is dat het als onbestaande moet beschouwd worden. ...

6.

Verzoekende partij kan geen bijzondere milieu-effecten ten gevolge van het plan aantonen en er is dan ook geen sprake van een buitengewone onregelmatigheid.

Het GRUP houdt immers, wat milieu-impact betreft, een verbetering in van de bestaande situatie.(stuk 33, 33/4, p. 5) ...

In dat opzicht kan dan ook niet worden volgehouden dat het Gem. RUP Bonduelle zou aangetast zijn door een onregelmatigheid die dermate ernstig zou zijn dat het Gem. RUP op grond van art. 159 G.W. buiten toepassing zou verklaard moeten worden.”

3.

Verzoekende partij overweegt nog het volgende wat betreft het eerste middel:

“2. Verwerende partij kan niet bijgetreden worden wanneer zij stelt dat verzoekende partij geen belang heeft om de onwettigheid van het RUP op te werpen, nu zij zelf het RUP niet aangevochten heeft voor de Raad van State.

Zo oordeelde de Raad van State reeds dat: “Het loutere feit dat de verzoekende partij toentertijd het gewestplan niet met een annulatieberoep heeft bestreden, belet haar niet zich voor de Raad van State thans op artikel 159 van de Grondwet te beroepen. Een en ander heeft wel tot gevolg dat, nu het gewestplan niet het voorwerp van dit beroep uitmaakt, de bewijslast m.b.t. de onwettigheid van dat gewestplan volledig bij de verzoekende partij ligt, en dit des te meer nu het Vlaamse Gewest geen partij is in deze zaak.” ...

Overeenkomstig art. 159 G.W. is de R.v.St. ertoe gehouden om een reglementaire bepaling, waarvan hij de onwettigheid vaststelt, buiten toepassing te verklaren. Om de onwettigheid van het bestreden besluit aan te tonen, kan verzoekende partij zich steunen op de onwettigheid van een reglementaire bepaling waarin die beslissing mede haar grondslag vindt, ook al is de beroepstermijn tegen die reglementaire bepaling reeds verstreken. ...

Er is immers geen beperking in de tijd binnen dewelke de exceptie van onwettigheid kan worden opgeworpen ...

Uiteraard heeft verzoekende partij er een belang bij om de onwettigheid van het RUP op te werpen voor Uw Raad, nu de voorschriften van het betrokken RUP een ernstige impact hebben op zijn perceel en strikte inrichtingsvoorschriften bepalen waaraan de bebouwing op de percelen dient te voldoen. Gelet de buiten toepassing verklaring van het RUP een directe impact heeft op de mogelijkheden waarover verzoeker beschikt om tot regularisatie van de bestaande bebouwing op het perceel over te gaan, beschikt verzoeker over het vereiste belang om de onwettigheid van het RUP voor Uw Raad op te werpen.

Uit de overwegingen van het bestreden besluit blijkt dat een vergunning voor het aangevraagde werd geweigerd op grond van het – enig – het motief dat het ontwerp strijdig is met artikel C8.9.1 van de voorschriften van het GRUP VSGB. De argumentatie van de verwerende partij dat bij onwettigheid van het GRUP VSGB de bestreden beslissing zijn grondslag vindt in het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, kan derhalve niet gevolgd worden. De in het vorig randnummer vastgestelde onwettigheid van het GRUP VSGB vities in dezelfde mate de bestreden beslissing. (RvVb nr. A/2013/0598 van 15 oktober 2013)

Het eerste middel is dan ook zonder twijfel ontvankelijk.

3. Over de grond van de zaak stelt verwerende partij dat de Deputatie de voorschriften van het RUP niet zomaar naast zich kan neerleggen.

Echter kan niet betwist worden dat de exceptie van onwettigheid, zoals voorzien in artikel 159 van de Grondwet, door verzoekende partij voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen kan worden ingeroepen ...

Het feit dat bestuurlijke overheden zich niet op artikel 159 van de Grondwet kunnen beroepen om onwettige reglementaire besluiten buiten toepassing te laten, neemt niet weg dat de verzoeker zich voor de Raad van State op artikel 159 van de Grondwet kan beroepen om een reglementair besluit buiten toepassing te laten. ...

Niets verhindert bijgevolg dat verzoekende partij de onwettigheid van het RUP aanvoert voor Uw Raad met toepassing van artikel 159 G.W.

4. Wat betreft de onwettigheid van het RUP ingevolge de miskennis van artikel 8 §1 DIWB, verwijst verzoekende partij naar hetgeen reeds in het annulatieverzoekschrift werd uiteengezet en infra integraal wordt hernomen. “

Met betrekking tot het tweede middel overweegt verzoekende partij nog het volgende:

“ ...

1. Wat betreft de exceptie van onontvankelijkheid die door verwerende partij wordt opgeworpen, verwijst verzoekende partij naar hetgeen uiteengezet werd ter hoogte van het eerste middel.

...

Wat betreft het eerste en tweede argument, met name dat de plenaire vergadering plaatsvond op 15 juni 2004, zijnde voordat de termijn waarover België beschikte om de SEA-richtlijn om te zetten in de interne rechtsorde, en voor 1 juni 2008 (overgangsbepaling

bepaald in het plan-MER-decreet en -besluit), dient te worden verwezen naar de duidelijke rechtspraak van de Raad van State ...

De overgangsregeling waarnaar verwerende partij refereert is bijgevolg enkel van toepassing op de nieuwe bepalingen van hoofdstuk II van titel IV DABM.

20. **Het toentertijd geldende artikel 4.2.1 DABM** luidde als volgt: ...

Het toentertijd geldende artikel 4.2.2, §§ 1 tot 3 DABM luidde als volgt: ...

*Er werd geen uitvoeringsbesluit van de Vlaamse regering met betrekking tot het toepassingsgebied van de plannen en programma's die in de Vlaamse regelgeving in aanmerking kunnen komen voor de uitvoering van de plan-MER uitgevaardigd, **zodat ten tijde van het nemen van de bestreden besluiten, de omzetting van de SEA-richtlijn onvolledig was gebeurd en de relevante bepalingen van het DABM aldus nog niet operationeel waren.***

21. *Er dient bijgevolg vooreerst te worden onderzocht of artikel 3.2, a) van de SEA-richtlijn, waaraan de verzoekende partij refereert, al dan niet directe werking heeft in de Belgische interne rechtsorde.*

22. *In beginsel hebben richtlijnen geen directe werking. Een richtlijn heeft wel directe werking in de Belgische rechtsorde wanneer de omzettingstermijn voor de betrokken richtlijn is verstreken en indien de richtlijn duidelijke en onvoorwaardelijke bepalingen bevat die geen verdere substantiële interne uitvoeringsmaatregel door communautaire of nationale overheden behoeven om het gewilde effect op nuttige wijze te bereiken.*

23. *Zoals hiervoor reeds vastgesteld was de omzettingstermijn voor de SEA-richtlijn verstreken op het ogenblik dat het bestreden **PRUP werd vastgesteld**.*

De beoordeling voor toepassing van de SEA-richtlijn op een RUP is opmaak betreft bijgevolg de datum van vaststelling van het RUP en niet de datum van de plenaire vergadering.

*Er dient eveneens te worden vastgesteld dat **de plicht die artikel 3.2 SEA-richtlijn aan de lidstaten oplegt om plannen die aanleiding geven tot MER-plichtige projecten ook zelf te onderwerpen aan een milieubeoordeling, voldoende duidelijk en nauwkeurig is om te kunnen aannemen dat deze bepaling directe werking heeft in de Belgische interne rechtsorde.***

24. *Overeenkomstig artikel 3.2, a) van de SEA-richtlijn dient voor plannen en programma's die worden voorbereid voor een aantal sectoren, zoals in casu ruimtelijke ordening en energie, en die het kader vormen voor het toekennen van toekomstige vergunningen voor de in de bijlagen I en II bij de richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu- effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (hierna: de project-MER- richtlijn) genoemde projecten, een plan-MER te worden opgemaakt.*

Artikel 2, eerste lid van de project-MER-richtlijn luidt als volgt ...

3.- Aan de totstandkoming van het gemeentelijk RUP had derhalve een plan-MER, dan wel minstens enige vorm van milieubeoordeling dienen vooraf te gaan nu, wegens het uitblijven van nadere uitvoeringsmaatregelen van de DABM, de SEA-richtlijn directe werking heeft

verkregen bij toepassing van haar artikel 13, 3° omdat de eerste formele voorbereidende handeling, het ontwerp van RUP, pas na 21 juli 2004 door de gemeenteraad van eerste verwerende partij voorlopig werd vastgesteld.

...

Ook ... was de Raad van State van oordeel dat de eerste formele handeling in de totstandkomingsprocedure van een RUP de voorlopige vaststellingsbeslissing betreft ...

...

De gemeenteraad is op 24 februari 2005 tot de voorlopige vaststelling van het plan overgegaan, zijnde na de inwerkingtreding van de SEA-richtlijn.

Het verweer van tegenpartij omtrent de toepassing ratione temporis van de SEA-richtlijn op het GRUP is dan ook ongegrond.

4. Wat betreft de argumentatie dat de SEA-richtlijn directe werking heeft, dient te worden vastgesteld dat verwerende partij in zijn antwoordnota niet ontkent dat deze richtlijn directe werking heeft.

Tevens kan worden verwezen naar voormelde rechtspraak van de Raad van State waarin de directe werking uitdrukkelijk wordt aanvaard ...

5. Tot slot verwijst verzoekende partij naar hetgeen reeds in het inleidend verzoekschrift werd uiteengezet met betrekking tot het feit dat het GRUP wel degelijk een plan betreft dat een plan-MER vereist.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

In het eerste en het tweede middel voert verzoekende partij in essentie aan dat de decisieve weigeringsmotieven in de bestreden beslissing op basis van de strijdigheid van de aanvraag met de verordenende voorschriften van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Bonduelle’ (hierna het GRUP) de wettelijke vereiste grondslag missen, omdat het betreffende GRUP onwettig is en op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten. De onwettigheid van het GRUP zou enerzijds voortvloeien uit de ontstentenis van een wettige watertoets in het kader van de totstandkoming van het plan, waarbij de summiere watertoets in de toelichtingsnota inzake het potentiële overstromingsgevaar noch formeel noch inhoudelijk zou volstaan, en anderzijds uit de ontstentenis van een plan-MER.

2.

Artikel 159 van de Grondwet bepaalt dat de hoven en rechtbanken de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen toepassen in zoverre zij met de wetten overeenstemmen. Artikel 159 van de Grondwet geldt enkel voor de met rechtspraak belaste organen, en niet voor organen van actief bestuur, zoals verwerende partij, die het GRUP in beginsel moet toepassen, tenzij het wegens een onbetwistbare grove onwettigheid zou zijn aangetast (en om die reden als onbestaande moet worden beschouwd).

Het staat aan de Raad om als administratief rechtscollege, in het kader van een beroep tot vernietiging tegen een vergunningsbeslissing in laatste administratieve aanleg, die (onder meer) is gesteund op de stedenbouwkundige voorschriften van een GRUP, te beoordelen of een exceptie van onwettigheid ten aanzien van dit GRUP gegrond is, en om in bevestigend geval het GRUP buiten toepassing te laten. De vaststelling dat verzoekende partij het betreffende GRUP niet (tijdig) met een afzonderlijk beroep tot vernietiging heeft aangevochten bij de Raad van State

doet hieraan geen afbreuk, en verhindert haar niet om zich alsnog te beroepen op de exceptie van onwettigheid. De toepassing door de Raad van artikel 159 van de Grondwet is evenmin beperkt tot de gevallen waarin de betreffende administratieve rechtshandeling is behept met grove onwettigheden (waardoor ze als onbestaande moet worden gehouden).

De exceptie van verwerende partij dat verzoekende partij geen belang zou hebben bij haar wettigheidskritiek op het GRUP wat betreft de gebrekkige watertoets, gezien het bouwperceel niet zou zijn gelegen in een effectief of mogelijk overstromingsgevoelig gebied en verzoekende partij evenmin zou aanvoeren dat er een probleem zou kunnen rijzen met de waterhuishouding, wordt verworpen. Verzoekende partij heeft in beginsel belang bij een middel, indien de vernietiging van de bestreden beslissing op grond van dit middel voor haar een voordeel kan meebrengen, of indien de in het middel aangeklaagde onwettigheid haar heeft benadeeld. Vermits de (gebeurlijke) vernietiging van de bestreden beslissing, op grond van de middelen waarin de exceptie van onwettigheid van het GRUP (waarop de bestreden beslissing -onder meer- is gesteund) wordt aangevoerd, aan verzoekende partij een persoonlijk voordeel biedt, heeft zij belang bij deze middelen. Verwerende partij zal alsdan in het kader van een nieuwe beslissing in beginsel, in het licht van het gezag van gewijsde van (de overwegingen van) het vernietigingsarrest, de aanvraag opnieuw moeten beoordelen, zonder dat zij de aanvraag nog zal kunnen weigeren op basis van de strijdigheid met de stedenbouwkundige voorschriften van het (onwettig verklaarde) GRUP.

3.

Onafgezien van de vraag in hoeverre het GRUP onwettig is en buiten toepassing moet worden gelaten, waardoor de weigeringsmotieven in de bestreden beslissing die steunen op (de stedenbouwkundige voorschriften van) het GRUP de wettelijk vereiste grondslag ontberen, merkt de Raad (in navolging van de antwoordnota van verwerende partij -op pp. 24 en 25-) op dat uit de bestreden beslissing blijkt dat verwerende partij de vergunning niet enkel heeft geweigerd wegens strijdigheid van de aanvraag met (de artikelen 4.2.4.2 en 4.2.2.3 van) het GRUP (waarvan er volgens verwerende partij niet kan worden afgeweken overeenkomstig artikel 4.4.1 VCRO). De aanvraag werd immers eveneens geweigerd wegens haar onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, nadat ze (overeenkomstig artikel 4.3.1, §2, lid 1 VCRO) was getoetst op de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, die volgens de bestreden beslissing weliswaar grotendeels maar niet volledig is vervat in het GRUP, waarvan de aanvraag bovendien op verschillende punten afwijkt. Dit blijkt ook uit de algemene conclusie van de bestreden beslissing, waarin niet alleen wordt besloten dat “*de aanvraag niet in overeenstemming is met de decretale en reglementaire bepalingen*”, met name het GRUP, maar eveneens dat “*de aanvraag vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening niet kan worden aanvaard*”.

3.1.

Verwerende partij overweegt in de bestreden beslissing inzake de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening het volgende:

“ ...

Schaal en ruimtegebruik:

Algemeen geldt voor woongebouwen een bouwdiepte van 17m00 op het gelijkvloers. In voorliggend geval wordt een bouwdiepte voor de woning voorzien tot op 33m88. Dit is strijdig met het ruimtegebruik zoals bepaald in het RUP en hetgeen algemeen aanvaard wordt in woongebied.

Visueel-vormelijke elementen:

Het gebouw werd opgericht als woonhuis met werkplaats. Het heeft ook de uiterlijke kenmerken van dit soort gebouwen: het betreft een gebouw bestaande uit 1 bouwlaag met

plat dak over een vrij grote diepte (33m88). De functie werd echter gewijzigd naar wonen voor de hele constructie. Er werd een tweede bouwlaag voorzien achteraan op de constructie. Dit is a-typisch voor eengezinswoningen. De woning dient opgericht te worden binnen de eerste 17m00, met vooraan (eerste 9m00) eventueel een bijkomende verdieping en dakverdieping. De links aanpalende woningen zijn zo opgericht. Het voorzien van een woning met een diepte van 33m88 en een verdieping achteraan op deze constructie is a-typisch voor de buurt en sluit visueel, noch vormelijk aan op de bestaande woningen.

Hinderaspecten en comfort:

De plannen tonen aan dat de omvorming van een diepe werkplaats tot woning in voorliggend geval niet bijdraagt tot een woning met een goede woonkwaliteit:

- *keuken en slaapkamers beschikken enkel over raamopeningen met mat glas, uitgevend op de tuin van de burens;*
- *leefruimte vooraan beschikt enkel over 2 dakkoepels;*
- *het daglicht in de leefruimte achteraan wordt beperkt door het overdekt terras van ca. 3m00 diep en de configuratie van deze leefruimte (L-vorm).*

...

Uit voormelde overwegingen blijkt dat verwerende partij onder meer enerzijds oordeelt dat “het gebouw werd opgericht als woonhuis met werkplaats” en “het ook de uiterlijke kenmerken van dit soort gebouwen heeft”, met name “1 bouwlaag met plat dak over een vrij grote diepte (33m88)”, maar dat “de functie werd gewijzigd naar wonen voor de hele constructie” en “er een tweede bouwlaag werd voorzien achteraan op de constructie”, hetgeen “a-typisch is voor eengezinswoningen”. Anderzijds wordt geoordeeld dat “een woning met een diepte van 33m88 en een verdieping achteraan op deze constructie a-typisch is voor de buurt en visueel, noch vormelijk aansluit op de bestaande woningen”.

3.2.

De Raad stelt vast dat de in de bestreden beslissing weerhouden onverenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening, omwille van de kenmerken van de woning (met name vooral de bouwdiepte en de verdieping achteraan) en van de woningen in de onmiddellijke omgeving, en de aansluiting van de woning op de aanpalende woningen, op zich volstaat om de bestreden beslissing te dragen, en derhalve een determinerend weigeringsmotief uitmaakt. Dit wordt door verzoekende partij overigens niet betwist.

De Raad stelt tevens vast dat verzoekende partij voormeld weigeringsmotief op basis van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening met betrekking tot het aandachtspunt van de visueel-vormelijke elementen niet bekritiseert, noch weerlegt. Hoewel zij het motief inzake de gebrekkige woonkwaliteit (in haar derde middel) betwist, voert zij geen enkele betwisting omtrent de vaststelling van verwerende partij dat de woning, gelet op haar uiterlijke kenmerken (met name één bouwlaag onder plat dak met een bouwdiepte van 33m88, en achteraan een verdieping), op zichzelf a-typisch is voor een ééngezinswoning, en eveneens a-typisch is voor de buurt, en visueel noch vormelijk aansluit op de bestaande woningen in de onmiddellijke omgeving. Verzoekende partij toont derhalve niet aan noch maakt zij aannemelijk dat verwerende partij de onverenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening onjuist of kennelijk onredelijk heeft beoordeeld (wat betreft de visueel-vormelijke elementen).

4.

Indien de bestreden beslissing op verschillende (determinerende) motieven steunt, die elk op zich de beslissing kunnen verantwoorden, moeten alle motieven onwettig zijn om een vernietiging wegens gebrek aan deugdelijke motivering te verantwoorden. Verzoekende partij dient alsdan de onwettigheid van alle determinerende motieven aan te tonen.

Zoals hierboven vastgesteld, wordt de (van het GRUP afwijkende) aanvraag blijkens de bestreden beslissing niet alleen geweigerd omwille van haar strijdigheid met (enkele stedenbouwkundige voorschriften van) het GRUP, waarvan de wettigheid door verzoekende partij wordt betwist. Ze wordt eveneens geweigerd omwille van haar onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, inzonderheid wat betreft het aandachtspunt met betrekking tot de visueel-vormelijke elementen, waarvan verzoekende partij de wettigheid niet bekritiseert, hoewel dit eveneens een determinerend weigeringsmotief betreft.

De ontstentenis van grieven tegen één van de determinerende weigeringsmotieven leidt noodzakelijk tot de vaststelling dat de bestreden weigeringsbeslissing onaangetast haar geldigheid bewaart, en dat iedere kritiek op de bestreden beslissing in principe moet worden beschouwd als kritiek op een overtollig motief. In die optiek heeft verzoekende partij geen belang bij het invoeren van de onwettigheid van het GRUP. Onafgezien van de vraag of dit ruimtelijk uitvoeringsplan de toets van de wettigheid doorstaat, wordt de bestreden beslissing immers eveneens gedragen door een ander doorslaggevend weigeringsmotief. In de hypothese dat de Raad zou oordelen dat het GRUP onwettig is en overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten, zal verwerende partij de aanvraag derhalve nog steeds weigeren wegens haar onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.

De kritiek van verzoekende partij in het eerste en het tweede middel op de weigeringsmotieven die voortvloeien uit de strijdigheid van de aanvraag met het GRUP, via de exceptie van onwettigheid van dit GRUP, betreft dan ook kritiek op overtollige motieven, die op zichzelf niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden.

Het eerste en het tweede middel worden om voormelde reden verworpen.

B. Derde en vierde middel

Standpunt van de partijen

1.

Het derde middel wordt *“genomen uit de schending van artikel 5, §1 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse Wooncode, de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening inzake het versterken van de woonkwaliteit en het redelijkheidbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur”*.

Verzoekende partij overweegt het volgende:

“ ...

1. In de weigeringsbeslissing wordt ter hoogte van de beoordeling van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening voorgehouden dat geen stedenbouwkundige vergunning kan verleend worden wegens de ontoereikende woonkwaliteit van de woning, meer in het bijzonder wordt gemotiveerd dat er zich problemen zouden stellen inzake daglicht en functies van de wooneenheden ...

Overeenkomstig artikel 4.3.1, §1, 1°, b) van de VCRO dient de vergunningverlenende overheid het aangevraagde inderdaad te toetsen aan de goede ruimtelijke ordening. Overeenkomstig artikel 4.3.1, §2 VCRO wordt de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening daarenboven beoordeeld met inachtneming van de volgende beginselen ...

In casu voldoet de aanvraag evenwel aan de Vlaamse normen inzake woonkwaliteit zoals geregeld in de Vlaamse Wooncode en haar uitvoeringsbesluiten.

...

De aanvraag voldoet bovendien ook zoals de bestreden beslissing zelf motiveert volledig aan de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening inzake het versterken van de woonkwaliteit ...

Verzoekende partij kan dan ook niet begrijpen hoe verwerende partij de woonkwaliteit in casu koppelt aan een gebrekkige inval van daglicht.

Gelet de aanvraag voldoet aan het gewestelijk en gemeentelijk verordenend kader inzake woonkwaliteit, kan de aanvraag niet meer geweigerd worden omwille van een vermeend gebrekkige woonkwaliteit.

Gelet voormeld gewestelijk en vooral gemeentelijk zeer gedetailleerd en omvattend verordenend kader rest er geen discretionaire bevoegdheid meer voor de vergunningverlenende overheid.

...

Er is dan ook sprake van een gebonden bevoegdheid zodat de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning die overeenstemt met de voorschriften inzake woonkwaliteit moet verleend worden ...

2. Bovendien zijn de motieven van de weigeringsbeslissing intern tegenstrijdig nu enerzijds gesteld wordt dat de woning een gebrekkig wooncomfort heeft terwijl anderzijds in de beslissing wordt overwogen dat: "... de aanvraag in overeenstemming is met de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening 'versterken van de woonkwaliteit'."

..."

Het vierde middel wordt "genomen uit schending van artikel 4.3.1 VCRO, 4.2.14 VCRO, 4.1.1, 7°, b) VCRO, hoofdstuk 2 van afdeling 4, Titel 4 VCRO, 4.4.1 VCRO en de materiële en formele motiveringsplicht".

Verzoekende partij overweegt het volgende:

"...

1. De bestreden beslissing weigert de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning wegens de strijdigheid van het aangevraagde met de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP ... en de onmogelijkheid om gebruik te maken van afwijkingsmogelijkheden noch op basis van art. 4.2.2.3. RUP, noch op basis van art. 4.4.1. VCRO.

2. Het aangevraagde wijkt luidens de bestreden beslissing inzonderheid af van het GRUP ... op volgende punten:

- de maximale bouwdiepte voor woningbouw mag max. 17m bedragen (in casu 33m88);*
- de kroonlijsthoogte mag maximaal 4.00m bedragen (in casu 4.38m);*
- het maximum aan bijgebouwen wordt overschreden door de vergunde garage en het vergunde werkhuis.*

Verwerende partij is van oordeel dat de afwijkingsmogelijkheden die artikel 4.2.2.3 van het RUP biedt voor instandhoudings- en onderhoudswerken, verbouwingen en functiewijzigingen, in casu niet van toepassing is gelet de regularisatie geen vergunde toestand betreft.

De motivering die verwerende partij aanhaalt om tot dit besluit te komen (pagina 5 bestreden besluit) is echter in strijd met hetgeen is bepaald in artikel 4.2.14 VCRO inzake het vermoeden van vergunning.

3. Het bestaande pand moet immers als **hoofdzakelijk vergund/vergund geacht** worden beschouwd zodat wel degelijk **toepassing kan worden gemaakt van de afwijkmogelijkheden bepaald in het RUP en de VCRO**.

- De lengte die de constructie heden meet, is doorheen de jaren ongewijzigd gebleven. Deze constructie op zich dateert uit de jaren '40 en moet cfr. artikel 4.2.14 VCRO worden geacht vergund te zijn;

- Het gebouw dient daarbij ook wat de functie betreft volledig te worden geacht vergund te zijn. De functiewijziging van de achterbouw dateert immers van omstreeks 1982, getuige de tussengekomen gerechtelijke beslissingen, daar waar dergelijke functiewijziging pas vanaf 9 september 1984 vergunningsplichtig is ...

- Overeenkomstig artikel 4.1.1., 7°, b) dient het pand zowel wat betreft het volume als hoofdzakelijk vergund te worden beschouwd gelet ten minste negentig procent van het bruto-bouwvolume van de constructie ... vergund of vergund geacht is, ook wat de functie betreft.

Gelet het bouwwerk op zich uit de jaren '40 dateert en de functiewijziging van 1982 dateert, dienen zij beiden als vergund geacht te worden beschouwd. Gelet nadien geen ingrijpende werken aan het pand meer zijn uitgevoerd, enkel de beperkte verhoging achteraan, noch de functie nog werd gewijzigd, is voldaan aan de definitie van 4.1.1., 7°, b) VCRO.

- Dat deze functiewijziging in 1982 is doorgevoerd in strijd met een weigeringsbesluit voor het verbouwen van een woning, doet geen afbreuk aan de toepassing van artikel 4.2.14 VCRO: de stelling van verwerende partij op dit punt is manifest onjuist;

- Het Hof van Beroep te Antwerpen heeft middels arrest van 17 maart 1988 enkel aanpassingswerken bevolen voor de bouwhoogte en de binnenverbouwingen maar niet voor de functiewijziging!

Het pand op zich (bouwdiepte) en zijn woonfunctie (sinds 1982) zijn bijgevolg vergund/vergund geacht.

De verwerende partij gaat er dan ook verkeerdelijk van uit dat zowel de woonfunctie als de bouwdiepte van het pand als onvergund beschouwd moeten worden ...

4. Bovendien zou de functiewijziging van de werkplaats probleemloos vergund kunnen worden in toepassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

...

Zoals hoger reeds geargumenteed, dient het pand als hoofdzakelijk vergund te worden beschouwd. Uit het fotodossier blijkt tevens duidelijk dat het pand niet verkrot is. De basisrechten voor zonevreemde constructies zijn dan ook van toepassing.

5. In casu moet inzake zonevreemde functiewijzigingen toepassing gemaakt worden van artikel 4.4.23. VCRO dat bepaalt ...

Zoals hoger gezegd bestaat het gebouw, is het niet verkrot en hoofdzakelijk vergund, noch is het gelegen in een ruimtelijk kwetsbaar gebied.

De functiewijziging van de werkplaats is dus mogelijk indien aan voormelde voorwaarden wordt voldaan én voorzien wordt door het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen, zoals meermaals gewijzigd.

Het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen bepaalt ...

De bouwdiepte en de functie van het gebouw moeten dan ook worden geacht vergund te zijn, minstens kan de functiewijziging op grond van de zonevreemde basisrechten vergund worden.

Bijgevolg situeren zich de wederrechtelijke werken enkel ter hoogte van het achterste deel van de constructie dat werd verhoogd.

6. Deze verhoging kan vergund worden in afwijking van de voorschriften van het GRUP ...

De gevraagde afwijking van het RUP heeft enkel betrekking op het gebouw achteraan dat werd verhoogd gelet zowel de bouwdiepte van 33.88m als de woonfunctie moet worden geacht vergund te zijn. Er wordt dan ook geen afwijking gevraagd van de bestemming, de max. toegelaten V/T index of het aantal bouwlagen.

Tevens heeft een openbaar onderzoek plaatsgevonden. De afwijking is bovendien beperkt gelet de bouwhoogte van de gelijkvloerse uitbouw 4.38m bedraagt terwijl het RUP slechts 4.00m toelaat.

De verwerende partij schendt dan ook haar zorgvuldigheids- en materiële motiveringsplicht wanneer zij simpelweg stelt dat: "de regularisatie voorziet een afwijking van het geldend RUP op zowel de bestemming, de verhoging van de V/T-index als het creëren van een bijkomende bouwlaag. BESLUIT: de gevraagde werken overstijgen het toepassingsgebied van voormelde afwijkingsmogelijkheden. Er kan bijgevolg geen gebruik gemaakt worden van art. 4.4.1. §1 VCRO"

Bovenstaande beoordeling is immers manifest in strijd met het voorwerp van de aanvraag en gaat uit van elementen die geenszins worden aangevraagd.

7. De bestreden beslissing schendt dan ook artikel 4.3.1 VCRO.

Ondanks het feit dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de bestemmingsvoorschriften van het GRUP ... kunnen de basisrechten van zonevreemde constructies worden toegepast, evenals de afwijkingsmogelijkheden van stedenbouwkundige voorschriften. Er is immers op rechtsgeldige wijze afgeweken van de bestemmingsvoorschriften.

8. Tot slot merkt verzoekende partij nog op dat het feit dat de stedenbouwkundige inbreuken begaan werden, op zich geen beletsel is om een regularisatievergunning te verlenen. ...

Artikel 4.2.24 VCRO bepaalt uitdrukkelijk dat "het feit dat een stedenbouwkundige inbreuk werd gesanctioneerd, de regularisatie ervan niet uitsluit":

*Net zoals het rechterlijk bevel tot herstel, **is een regularisatievergunning namelijk gericht op het beëindigen van de wederrechtelijke situatie die door het misdrijf is ontstaan.***

Enkel de door de rechter bepaalde manier waarop aan deze wederrechtelijke toestand een einde dient gesteld te worden, verliest door de afgifte van een regularisatievergunning haar betekenis ...

...”

2.

Verwerende partij repliceert als volgt inzake het derde middel:

“ ...

Overeenkomstig art. 4.3.1 VCRO is verwerende partij gehouden de aanvraag te toetsen aan de goede ruimtelijke ordening. ...

M.a.w. de decreetgever heeft hier een ruime beoordelingsmarge gelaten aan de vergunningverlenende overheid. Het is dus NIET zo dat uit de overeenstemming met de vigerende regelgeving (gemeentelijke verordeningen en/of Vlaamse wooncode) per definitie moet besloten worden dat het aangevraagde project in overeenstemming is met (alle elementen van) de goede ruimtelijke ordening.

In de bestreden beslissing wordt de toets als volgt gedaan (stuk 13, p. 6) ...

Er zijn dan ook verschillende aspecten die aangegeven worden als zijnde strijdig met de goede ruimtelijke ordening.

Zoals in art. 4.3.1 § 2, 3° VCRO is bepaald, vormt het GRUP in de eerste plaats de grondslag voor de beoordeling van de criteria zoals opgesomd in 1°.

In de VCRO werd opgenomen wat reeds lang gangbaar was op grond van de rechtspraak van de Raad van State ...

In casu bevat het GRUP ... gedetailleerde voorschriften over hoe gebouwd kan worden, heeft verwerende partij de aanvraag hieraan getoetst en blijkt de vergunningsaanvraag op verschillende punten hiermee strijdig te zijn. Bijgevolg kon verwerende partij terecht oordelen dat de aanvraag bijgevolg OOK strijdig is met de goede ruimtelijke ordening. (stuk 13, p. 6)

...

De kritiek van verzoekende partij voor wat dit derde middel betreft, is dan ook kritiek op een overtollig motief.

Niet alleen gaat het om een overtollig motief omwille van de strijdigheid die reeds vastgesteld wordt bij de toetsing van de aanvraag met het GRUP, bovendien heeft verwerende partij zich niet beperkt tot de woningkwaliteit waar het derde middel naar verwijst. Ook visueel vormelijk werd geoordeeld dat de aanvraag in strijd is met de goede ruimtelijke ordening (stuk 13, p. 6) ...

De rechtspraak is t.a.v. dergelijke overtollige motieven duidelijk :

Van zodra één motief in het bestreden besluit volstaat om de beslissing te verantwoorden, is kritiek op de overige en aldus overtollige motieven onontvankelijk. ...

...”

Verwerende partij repliceert als volgt inzake het vierde middel:

“1.

In het art. 4.2.2.3 van het GRUP ... is een afwijkingsmogelijkheid van de voorschriften opgenomen ...

Dit artikel heeft echter betrekking op bestaande gebouwen die (op het ogenblik van de opmaak van het RUP) vergund zijn, maar die afwijken (m.b.t. plaatsing en afmeting) van de nieuwe voorschriften die in het GRUP werden opgenomen dat goedgekeurd werd d.d. 12 januari 2006.

Voor dergelijke vergunde gebouwen voorziet het RUP dat altijd instandhoudings- en onderhoudswerken aan of verbouwingen binnen het bestaande vergund volume mogelijk blijven.

Omdat dit ook in het beroepschrift werd aangevoerd in de procedure bij verwerende partij, werd hierop ingegaan in de bestreden beslissing (stuk 13, p.5) ...

Tegen het dossier in blijft verzoekende partij voorhouden dat het gaat om een vergunde constructie, gezien dit dé randvoorwaarde is om toepassing te kunnen maken van de vermelde afwijkingsbepalingen.

Verwerende partij ziet zich dan ook genoodzaakt alle feiten nog eens chronologisch te herhalen ...

De gevraagde regularisatie betreft dus geenszins (instandhoudings- of onderhouds- of verbouwingswerken binnen) een bestaande , d.d. 1 september 1981, vergunde constructie.

De vergunde situatie in 1981 (stuk 19), werd zonder vergunning - sterker nog, ondanks een weigering d.d. 18.05.1982 (stuk 21) - omgevormd. De oorspronkelijke aanbouw onder plat dak werd omgevormd tot het huidige volume van twee bouwlagen onder hellend dak (vanaf een diepte van ongeveer 26m), met kroonlijst- en nokhoogte van resp. 4m56 en 5m60. Ten opzichte van de vergunde situatie betekent dit zowel een zijdelingse uitbreiding van de aanbouw (tot de volledige perceelsbreedte) als in de hoogte. Bovendien werd het oorspronkelijke zadeldak omgevormd tot plat dak, vanaf een diepte van 16m44 tot een diepte van ongeveer 26m. Uit het overzicht blijkt dat hiervoor proces-verbaal werd opgemaakt d.d. 4.08.1982 (stuk 25) en dat uiteindelijk het Hof van Beroep te Antwerpen op 17 maart 1988 het herstel in de oorspronkelijke staat heeft bevolen. (stuk 29).

Het is logisch dat aan dergelijke onvergunde situatie niet nog eens instandhoudings- of onderhoudswerken mogelijk zijn, noch verbouwingen binnen het bestaand vergund volume, gesteld dat dit al gevraagd zou worden.

Conclusie: art. 4.2.2.3 van het GRUP ... is niet van toepassing.

Opmerkingen :

a.

Verzoekende partij geeft aan dat de constructie, voor wat de functie betreft, vergund zou zijn, ondanks de talrijke beslissingen in het dossier waarin uitdrukkelijk werd aangegeven van de woonfunctie beperkt dient te blijven tot de eerste 17m.

...

Uit het dossier zou blijken dat de functiewijziging vóór 9.09.1984 is uitgevoerd, en verzoekende partij meent daaruit te kunnen concluderen dat het gaat om een bestaande vergunde constructie.

Evenwel heeft deze discussie geen invloed op het feit dat er, zoals hoger in punt 1 aangetoond, nog een groot aantal andere werken zonder vergunning werden uitgevoerd ("nl. aan het bestaande werkhuis verbouwingswerken te hebben uitgevoerd door het bijbouwen

van binnenmuren waardoor het woongedeelte voorzien werd op ongeveer 20m, vanaf de voorgevelbouwlijn en over een diepte van ongeveer 8m de bouwhoogte verhoogd werd tot 4,5m") waarvoor verzoekende partij is veroordeeld, zodat de voorziene afwijkingsbepaling van het GRUP ... niet van toepassing is.

b.

Verzoekende partij verwijst naar art. 4.2.14 VCRO om het "vermoeden van vergunning" van de constructie aan te tonen.

...

Het artikel is evenwel niet van toepassing. Het gaat in casu niet om een "vermoeden" van vergunning.

Er IS op 1 september 1981 vergunning afgeleverd en dát is dan ook de enige vergunde situatie.

c.

Verzoekende partij verwijst ook nog naar art. 4.1.1, 7° VCRO om te stellen dat het gaat om een "hoofdzakelijk vergunde" constructie ...

Ook dit artikel is echter niet van toepassing.

Het GRUP legt NIET als voorwaarde voor afwijking op dat het moet gaan om "**hoofdzakelijk** vergunde gebouwen", maar wel dat het moet gaan om "vergunde" gebouwen (die afwijken van de nieuwe RUP-voorschriften inzake plaatsing en afmeting van de gebouwen) .

Opnieuw moet benadrukt worden dat het, zoals in punt 1 aangetoond, niet gaat om een vergund gebouw.

2.

Verzoekende partij meent vervolgens dat de afwijkingsbepalingen zoals voorzien in de VCRO van toepassing zijn.

Art. 4.4.1 VCRO bepaalt ...

Door verwerende partij werd ook ten aanzien van dit punt een motivering opgenomen in de bestreden beslissing (stuk 13, p. 5) ...

Vooreerst moet benadrukt worden dat de bestreden beslissing art. 4.4.1 VCRO NIET geschonden heeft, aangezien het hier gaat om een keuze die de vergunningverlenende overheid heeft. Er "kunnen" "beperkte" afwijkingen worden toegestaan.

Bovendien heeft in casu de afwijking ontegensprekelijk betrekking op het creëren van een bijkomende bouwlaag (2 i.p.v. 1 bouwlaag) als op het verhogen van de V/T-index (verbouwen van de oorspronkelijke aanbouw onder plat dak tot het bestaande volume van twee bouwlagen onder hellend dak -vanaf een diepte van ongeveer 26m-, met kroonlijst -en nokhoogte van resp. 4m56 en 5m60; ten opzichte van de vergunde situatie betekent dit zowel een zijdelingse uitbreiding van de aanbouw (tot de volledige perceelsbreedte) als in de hoogte).

Deze afwijkingen kunnen dan ook, ingevolge art. 4.4.1 § 1 VCRO, niet worden toegestaan.

3.

Verzoekende partij verwijst naar art. 4.4.10 en 4.4.23 VCRO en stelt dat de woning probleemloos op grond van deze bepalingen vergund zou kunnen worden.

In art. 4.4.10 § 1 VCRO is echter het toepassingsgebied van deze bepalingen opgenomen: Deze afdeling is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte **zonevreemde** constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden.

Dit hoofdstuk is dus niet van toepassing op dit dossier, aangezien het gevraagde geen betrekking heeft op **zonevreemde** constructies.

In art. 4.1.1, 17°, VCRO werd de definitie van zonevreemde constructie opgenomen. Het moet gaan om: hetzij een constructie die niet beantwoordt aan de voor het perceel geldende bestemmingsvoorschriften en die niet gelegen is binnen een niet-vervallen verkaveling, hetzij een constructie die gelegen is in een reservatiestrook en die niet behoort tot de nutswerken waarvoor de reservatiestrook is afgebakend;

In casu betreft het een zone-eigen constructie. De constructie beantwoordt aan de voor het perceel geldende bestemmingsvoorschriften en is niet gelegen in een reservatiestrook.

Het gaat om regularisatie van verbouwings/uitbreidingswerken, uitgevoerd aan een d.d. 1 september 1981 vergunde woning met werkplaats, gelegen in de juiste bestemmingszone, met name "woonzone voor aaneengesloten bebouwing" volgens art. 4 van het GRUP ...

De bepalingen inzake zonevreemde constructies zijn dan ook niet van toepassing.
..."

3.

Verzoekende partij overweegt nog het volgende wat betreft het derde middel:

" ...

1. De verwerende partij stelt dat de algemene beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in aanmerking moet worden genomen en niet beperkend mag worden gekeken naar een onderdeel van deze beoordeling, dat kritiek op een overtollig motief niet tot vernietiging kan leiden, dat de goede ruimtelijke ordening uitgebreid is besproken in het bestreden besluit.

Verzoekende partijen dient evenwel te betwisten dat de beoordeling van het motief handelend over hinderaspecten en comfort een louter overtollig motief zou betreffen dat door Uw Raad niet meer zou beoordeeld dienen te worden en dat naar de globale beoordeling van de goede ruimtelijke ordening zou moeten worden gekeken.

Verzoekende partij verwijst vooreerst naar zijn annulatieverzoekschrift waarvan de inhoud als integraal hernomen dient te worden beschouwd. Uit de uitwerking van dit middel blijkt duidelijk dat de beoordeling van de verwerende partij omtrent de hinder en comfort een miskennis betreft van zowel de Vlaamse Wooncode als de Gemeentelijke stedenbouwkundige verordening inzake het versterken van de woonkwaliteit ...

Het derde middel handelt dan ook niet louter over de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening (hetgeen duidelijk blijkt uit de omschrijving van het 3^{de} middel), maar voornamelijk over het overschrijden van de beoordelingsbevoegdheid door de vergunningverlenende overheid en over de schending van de motiveringsplicht m.n. de interne tegenstrijdigheid van motieven.

...”

Met betrekking tot het vierde middel stelt verzoekende partij nog het volgende:

“ ...

1. In haar antwoordnota betwist verwerende partij het vergund geacht karakter van het bestaande pand en verwijst hiertoe naar de vergunningshistoriek van het pand. Bijgevolg kan volgens verwerende partij geen toepassing gemaakt worden van artikel 4.2.2.3. van het GRUP ...

Verzoekende partij dient deze beoordeling echter met klem te betwisten en verwijst naar onderstaand overzicht van de feiten waaruit geconcludeerd kan worden dat het pand geacht moet worden vergund geacht te zijn ...

Het pand op zich (bouwdiepte) en zijn woonfunctie (sinds 1982) zijn bijgevolg vergund/vergund geacht.

...

2. Daarnaast stelt de verwerende partij ten onrechte dat geen gebruik kan worden gemaakt van artikel 4.1.1. VCRO nu er een bijkomende bouwlaag wordt gecreëerd, de maximale V/T-index werd verhoogd en er wordt afgeweken van de bestemmingsvoorschriften.

De gevraagde afwijking van het RUP heeft echter enkel betrekking op het gebouw achteraan dat werd verhoogd gelet zowel de bouwdiepte van 33.88m als de woonfunctie moet worden geacht vergund te zijn. Er wordt dan ook geen afwijking gevraagd van de bestemming, de max. toegelaten V/T index of het aantal bouwlagen.

3. Tot slot herhaalt verzoekende partij nogmaals dat het feit dat de stedenbouwkundige inbreuken begaan werden, is op zich geen beletsel om een regularisatievergunning te verlenen.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

Verzoekende partij levert in het derde en vierde middel in essentie kritiek op respectievelijk de beoordeling in de bestreden beslissing van de woonkwaliteit van de aanvraag, als onderdeel van de goede ruimtelijke ordening, en op de vaststelling dat de aanvraag strijdig is met de stedenbouwkundige voorschriften (in de artikelen 4.2.4.2 en 4.2.2.3) van het GRUP, waarvan niet rechtsgeldig zou kunnen worden afgeweken.

2.

Zoals hoger gesteld bij de beoordeling van het eerste en het tweede middel, heeft verwerende partij de vergunning niet enkel geweigerd wegens de gebrekkige woonkwaliteit dan wel wegens de strijdigheid van de aanvraag met het GRUP en de vaststelling dat hiervan *in casu* niet (op wettige wijze) kan worden afgeweken. De aanvraag, die op verschillende punten afwijkt van het GRUP, werd immers eveneens geweigerd omwille van haar onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, inzonderheid wat betreft het aandachtspunt met betrekking tot de visueel-vormelijke elementen.

Tevens werd bij de beoordeling van het eerste en het tweede middel geoordeeld dat de in de bestreden beslissing weerhouden onverenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening op basis van het aandachtspunt van de visueel-vormelijke elementen (eveneens) een

determinerend weigeringsmotief uitmaakt, en dat verzoekende partij (gelet op de ontstentenis van enige betwisting terzake) niet aantoont noch aannemelijk maakt dat het betreffende oordeel van verwerende partij onjuist of kennelijk onredelijk is.

3.

Gezien verzoekende partij nog steeds in gebreke blijft om (ook) de onwettigheid aan te tonen van het decisief weigeringsmotief inzake de onverenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening wat betreft het aandachtspunt van de visueel-vormelijke elementen, dient de Raad wederom noodzakelijk vast te stellen dat (ook) de kritiek van verzoekende partij op de beoordeling en motivering in de bestreden beslissing van de woonkwaliteit van de aanvraag kritiek betreft op een overmatig motief. Hetzelfde geldt wat betreft de kritiek op de in de bestreden beslissing weerhouden strijdigheid met het GRUP en de onmogelijkheid tot afwijking van de betreffende stedenbouwkundige voorschriften. Beide middelen kunnen niet leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing, die immers nog steeds wordt gedragen door het determinerend weigeringsmotief inzake de onverenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening (die op zich de weigeringsbeslissing kan verantwoorden). In die optiek heeft verzoekende partij evenmin belang bij haar derde en vierde middel, gezien verwerende partij de aanvraag, in de hypothese dat de Raad deze middelen gegrond zou verklaren, nog steeds zal weigeren.

Het derde en vierde middel worden om voormelde reden verworpen.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep wordt verworpen.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 8 november 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Marino DAMASOULIOTIS

Pascal LOUAGE