

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2015/0143 van 10 maart 2015
in de zaak 1011/0871/A/8/0819

In zake:



bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Pieter LONDERS
kantoor houdende te 1000 Brussel, 37-40
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partijen

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **VLAAMS-BRABANT**

verwerende partij

*Tussenkomen
de partij:*



I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 16 juni 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 12 mei 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomen de partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] van 5 januari 2011 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de verzoekende partijen een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het verbouwen van een eengezinswoning naar een meergezinswoning met twee appartementen.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend. De tussenkomen de partij heeft geen schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De behandeling van de vordering die initieel aan de tweede kamer werd toegewezen, werd op 12 november 2014 aan de achtste kamer toegewezen.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 2 december 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Geert DE WOLF heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter LONDERS die voor de verzoekende partijen verschijnt, de tussenkomende partij, zijn gehoord.

De verwerende partij is schriftelijk verschenen.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de VCRO hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. TUSSENKOMST

██████ verzoekt met een aangetekende brief van 19 september 2011 om in het geding te mogen tussenkomen.

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

IV. FEITEN

Op 22 november 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de verzoekende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente ██████ een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een eengezinswoning naar een meergezinswoning met twee appartementen.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Halle-Vilvoorde-Asse', vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 in woongebied gelegen. Het is niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, evenmin binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Over de aanvraag wordt er geen openbaar onderzoek gehouden.

De brandweer van Asse brengt op 29 september 2009 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente ██████ verleent op 5 januari 2011 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partijen.

Tegen die beslissing tekent onder meer de tussenkomende partij op 10 februari 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 24 maart 2011 om dit beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 12 mei 2011 beslist de verwerende partij op diezelfde datum om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

5.2 Beschrijving van de aanvraag

De aanvraag betreft de inwendige verbouwing van een woning om er twee woonegelegenheden in te richten. De woning is een tweegevelwoning met twee bouwlagen, waarvan één gedeeltelijk ondergronds, en een zadeldak. De benedenverdieping is aan de tuinzijde half ondergronds en blijft garage en kelder. Op de verdieping wordt één appartement ingericht en nog één appartement in de dakverdieping. De verbouwing is beperkt tot interne herschikkingen.

5.3 Beschrijving van de plaats

De woning is gelegen op het einde van een lintvormig woongebied in het oosten van [REDACTED]. De [REDACTED] is een smalle landelijke weg met verspreide oudere woningen overwegend in open verband. Het betreft een enige woning in gesloten verband in de omgeving. Rechts tegen het bouwwerk werd recent een nieuwbouwwoning opgericht. De linker zijgevel van de woning, voorwerp van de aanvraag, staat op de perceelsgrens ingeplant; weliswaar werden op de drie bouwlagen in de zijgevel vensteropeningen aangebracht. Op dit perceel links bevindt zich op 35.00m achter de rooilijn een vrijstaande oude woning van één bouwlaag en zadeldak. Het perceel links daarvan is onbebouwd. Aan de overzijde van de straat is er één woning in open verband en ernaast is een uitgestrekt open agrarisch gebied.

5.4 Historiek

(...)

5.5 Beoordeling

a) Het decreet van 18 juli 2003 betreffende het algemeen waterbeleid (Belgisch Staatsblad 14 november 2003) legt in hoofdstuk III, afdeling I, bepaalde verplichtingen op, die de watertoets worden genoemd. Het voorliggende project houdt geen toename van de oppervlakte in en ligt niet in een recent overstroomd gebied of een overstromingsgebied, zodat in alle redelijkheid dient geoordeeld te worden dat geen schadelijk effect wordt veroorzaakt.

b) Volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse is het goed gelegen in een woongebied. Artikel 5 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen is van kracht.

Het goed is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan. Het maakt evenmin deel uit van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling.

c) De aanvraag is gelegen buiten de kern van [REDACTED]. De omgeving bestaat uit gemengde bebouwing met oude verbouwde hoeve-woningen en recenter opgetrokken eengezinswoningen, overwegend in open verband. In de buurt zijn er alleen eengezinswoningen. Door de ligging buiten de kern en aan de rand van het open gebied is het omvormen van een eengezinswoning tot meergezinswoning hier niet verantwoord.

d) Gelet op het open karakter en de situering aan de rand van de gemeente in de grens

met een open landelijk gebied is woonverdichting hier niet op zijn plaats. Verdichting en meergezinswoningen horen thuis in de dicht bebouwde delen van de woon- en dorpskernen. De plaats in kwestie kan enkel worden bestemd voor een ééngezinswoning.

De overwegingen in acht genomen komt de aanvraag niet in aanmerking voor vergunning, om volgende reden:

- door de ligging buiten de kern en aan de rand van het open gebied is het inrichten van een meergezinswoning hier niet verantwoord.*

...

Dat is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Derde middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen ontleen een derde middel aan de schending van artikel 1, §1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot regeling van sommige onderdelen van de administratieve beroepsprocedure inzake stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen.

Het middel wordt als volgt ontwikkeld:

“ ...

In navolging van het voorafgaand advies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar, houdt de deputatie ten onrechte geen rekening met het feit dat het beroepschrift van de [REDACTED] geen inhoudelijke argumentatie bevat in verband met de beweerde onregelmatigheid van de bestreden vergunning, zoals nochtans op straffe van nietigheid voorgeschreven door artikel 1, §1 Besluit Vlaamse Regering van 24.07.2009 tot regeling van sommige onderdelen van de administratieve beroepsprocedure inzake stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen (hierna: “Besluit Vlaamse Regering”).

Artikel 1, §1 van het Besluit Vlaamse Regering bepaalt dat het beroepschrift van de indiener van het beroep:

- (i) een inhoudelijke argumentatie in verband met de beweerde onregelmatigheid moet bevatten,*
- (ii) tezamen met een omschrijving van de rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen die de indiener van het beroep kan ondervinden ingevolge de bestreden beslissing.*

Paragraaf 1 van artikel 1, §1 van het Besluit Vlaamse Regering bepaalt letterlijk het

volgende:
(...)

De vereisten van deze paragraaf zijn voorgeschreven op straffe van onontvankelijkheid.

De deputatie besluit tot de ontvankelijkheid van het beroepschrift van de heer Pieraerts omdat dit voldoet aan de vormvereisten weergegeven in de VCRO: (i) het beroepschrift werd per beveiligde zending ingediend; en (ii) de termijn voor het instellen van het beroep werd gerespecteerd.

Op de vraag of het beroepschrift ook voldoet aan de ontvankelijkheidsvoorschriften van het Besluit Vlaamse Regering gaat de deputatie niet in.

Dit is onbegrijpelijk aangezien het beroepschrift van de heer Pieraerts geen enkele inhoudelijke argumentatie bevat in verband met een beweerdte onregelmatigheid van de bestreden beslissing (vb. het aandragen van een schending van stedenbouwkundige voorschriften), maar beperkt is tot 4 argumenten die enkel hinder of nadelen beschrijven:

- (i) het familiale karakter van de straat;
- (ii) de bewering dat [REDACTED] in realiteit een commercieel doel voor ogen hebben door middel van "chambres de passage";
- (iii) de beweerdte instabiliteit van de zijmuren van deze woning, die aan de zijne paalt; en
- (iv) mogelijke geluidsoverlast.

Elk van deze argumenten heeft betrekking op het tweede criterium, nl. de hinder of nadelen die de [REDACTED] mogelijks zou kunnen ondervinden ingevolge de vergunning.

Met betrekking tot het eerste criterium, de onregelmatigheid in de bestreden beslissing, worden geen argumenten ontwikkeld.

Dit gebrek maakt een manifeste schending uit van de op straffe van onontvankelijkheid voorgeschreven vereisten beschreven in artikel 1, §1 Besluit Vlaamse Regering.

Dat artikel vereist immers niet alleen een omschrijving van mogelijke hinder of nadelen, maar daarnaast ook een – in casu niet aanwezige – inhoudelijke argumentatie in verband met een beweerdte onregelmatigheid.

In tegenstelling tot wat de deputatie beslist, kan het beroep van de heer Pieraerts dan ook onmogelijk worden ingewilligd.

Het is wraakroepend te moeten vaststellen dat waar de gemeente in eerste instantie de stedenbouwkundige vergunning heeft toegekend, verzoekers hun vergunning nu ingetrokken zien als gevolg van het onontvankelijke en ongegronde derdenberoep van de [REDACTED], dat enkel werd ingesteld met de kennelijke intentie verzoekers te schaden (...).
..."

2.

De verwerende partij repliceert als volgt:

“ ...

In hun derde middel argumenteren verzoekende partijen dat de bestreden beslissing het artikel 1, §1 van het Besluit van 24 juli 2009 tot regeling van sommige onderdelen van de administratieve beroepsprocedure zou schenden.

Volgens verzoekende partijen zou verwerende partij alzo ten onrechte het beroepschrift van de [REDACTED] ontvankelijk (en gegrond) hebben verklaard, terwijl de [REDACTED] in zijn beroepschrift geen inhoudelijke argumentatie m.b.t. de beweerde onregelmatigheid van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] zou hebben opgegeven, zoals nochtans verplicht wordt opgelegd door het hierboven vermelde artikel.

Ook deze argumentatie dient echter te worden verworpen.

In het beroepschrift van de [REDACTED] is immers duidelijk een inhoudelijke argumentatie m.b.t. de beweerde onregelmatigheid van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] opgenomen.

Zo stelt de [REDACTED] in zijn beroepschrift immers o.a. dat de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] onrechtmatig werd genomen, vermits gelijkaardige aanvragen voorheen steeds werden geweigerd ("Je regrette vivement la décision du Collège de Wemmel alors que jusqu'à maintenant des demandes semblables ont été refusées afin de garder le caractère unifamilial des habitations de [REDACTED]."*).*

Tevens haalt de [REDACTED] verschillende andere argumenten aan waarom de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] in strijd zou zijn met de goede ruimtelijke ordening (o.a. unifamiliale karakter van de straat).

In het beroepschrift van de [REDACTED] werd derhalve wel degelijk een inhoudelijke argumentatie m.b.t. de beweerde onregelmatigheid van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] opgenomen.

Verwerende partij heeft in de bestreden beslissing dan ook terecht geoordeeld dat het beroepschrift voldoet aan de vormvoorschriften uit het besluit van 24 juli 2009 tot regeling van sommige onderdelen van de administratieve beroepsprocedure inzake stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen.

Het beroepschrift van de [REDACTED] werd door verwerende partij dan ook terecht ontvankelijk (en gegrond) verklaard.

...”

3.

De tussenkomende partij voert geen specifiek verweer tegen het middel.

4.

In hun wederantwoordnota hernemen de verzoekende partijen het middel, zoals uiteengezet in het inleidend verzoekschrift.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.7.21, §2 VCRO duidt de belanghebbenden aan die tegen de uitdrukkelijke of stilzwijgende beslissing van het college van burgemeester en schepenen over een aanvraag een georganiseerd administratief beroep kunnen instellen bij de deputatie van de provincie waarin de gemeente is gelegen. Tot die belanghebbenden behoren onder meer derden die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder kunnen ondervinden als gevolg van het inwilligen in eerste administratieve aanleg van de vergunningsaanvraag.

Artikel 1, §1 van het besluit van de Vlaamse Regering van 24 juli 2009 tot regeling van sommige onderdelen van de administratieve beroepsprocedure inzake stedenbouwkundige of verkavelingsvergunningen (vervolgens: het Beroepenbesluit) bepaalt onder meer het volgende:

“ ...

Het beroepschrift, bedoeld in artikel 4.7.21 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, wordt gedagtekend en bevat:

(...)

3° een inhoudelijke argumentatie in verband met de beweerde onregelmatigheid van de bestreden beslissing.

Indien de indiener van het beroep een natuurlijke persoon of rechtspersoon is die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden beslissing, omvat het beroepschrift tevens een omschrijving van deze hinder of nadelen.

(...)

De vereisten van deze paragraaf zijn voorgeschreven op straffe van onontvankelijkheid.

...”

Met het Beroepenbesluit heeft de Vlaamse Regering van de haar door artikel 4.7.25 VCRO gegeven delegatie gebruikgemaakt. Laatstgenoemde bepaling laat de Vlaamse Regering toe om nadere formele en procedure regelen in graad van administratief beroep bij de deputatie te bepalen, in het bijzonder wat de opbouw van het beroepschrift en de samenstelling van het beroepsdossier betreft.

Het geciteerde artikel 1, §1, eerste lid, 3° van het Beroepenbesluit vestigt een rechtsplicht voor de beroepsindiener om zijn beroep bij de deputatie te motiveren. Het beroepschrift moet een inhoudelijke argumentatie bevatten waaruit blijkt welke onregelmatigheid de in eerste administratieve aanleg genomen vergunningsbeslissing wordt verweten. Die rechtsplicht om het beroepschrift inhoudelijk te onderbouwen, wordt door artikel 1, §1, vierde lid van het Beroepenbesluit zelf met de niet-ontvankelijkheid van het beroep gesanctioneerd.

Artikel 1, §1, eerste lid, 3° van het Beroepenbesluit weert loutere ‘pro-formaberoepen’ die geen concrete argumenten of bezwaren aanvoeren. De verplichting om het beroepschrift met argumenten te onderbouwen, mag niet overdreven formalistisch worden beoordeeld. Als ontvankelijkheidsvereiste stelt die verplichting een drempel in op de toegang van de in artikel 4.7.21, §2 VCRO bepaalde belanghebbenden, onder wie de in punt 2° bedoelde derden, tot de administratieve beroepsprocedure bij de deputatie. Dat het administratief beroep bij de deputatie

ook voor derden-belanghebbenden openstaat, ziet de decreetgever als een belangrijk principieel uitgangspunt van artikel 4.7.21, §2 VCRO. Uit de parlementaire voorbereidingen blijkt dat die regeling *‘moet worden gekaderd in artikel 9, derde lid, van het Verdrag van Aarhus, volgens hetwelk de overheid dient te waarborgen dat burgers “wanneer zij voldoen aan de eventuele in het nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechterlijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu”* (MvT, Parl. St., VI. P., 2008-09, nr. 2011/1, 184; Verslag, Parl. St., VI. P., 2008-09, nr. 2011/6, 57). Een al te restrictieve beoordeling van de bezwaren of grieven die in een administratief beroepschrift bij de deputatie worden aangevoerd, doet afbreuk aan of is onverzoenbaar met het effectieve recht op toegang tot de administratieve beroepsprocedure die de decreetgever met artikel 4.7.21, §2 VCRO heeft willen waarborgen.

2.

In haar administratief beroepschrift van 9 februari 2011 bij de verwerende partij voert de tussenkomende partij onder meer aan dat de in eerste administratieve aanleg afgegeven vergunning ingaat tegen eerdere weigeringsbeslissingen van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] over gelijkaardige aanvragen om *‘le caractère unifamiliale des habitations de la [REDACTED] te bewaren*. De tussenkomende partij stelt daarmee duidelijk een element van de goede ruimtelijke ordening aan de orde, met name de inpasbaarheid van de aanvraag in de onmiddellijke omgeving die volgens haar door eengezinswoningen wordt gekenmerkt en dus niet, zoals de verzoekende partijen lezen, “het familiale karakter van de straat”. In haar beroepschrift stelt de tussenkomende partij ook dat zij als gevolg van de vergunning (meer) geluidshinder vreest te zullen ondergaan. Ook de hinder, met inbegrip van geluidshinder, die een vergunning kan generen, is een aandachtspunt voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. Of die bezwaren gegrond zijn of in de in beroep bestreden beslissing deugdelijk zijn beoordeeld, raakt de grond van de zaak en doet voor de ontvankelijkheid van het administratief beroep niet ter zake.

Dat volstaat om te besluiten dat het administratief beroep van de tussenkomende partij aan artikel 1, §1, eerste lid, 3° van het Beroepenbesluit voldoet.

Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen ontlenen een tweede middel aan de schending van de toepasselijke stedenbouwkundige bestemmingsvoorschriften, meer bepaald artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en de materiële motiveringsplicht.

Het middel luidt als volgt:

“...

2.2.1 *De formele motiveringsplicht vereist ook dat in de bestreden beslissing uitdrukkelijk en afdoende wordt aangegeven om welke redenen de aangevraagde verbouwing niet in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening.*

De bestreden beslissing berust in essentie op dit aspect, waarvan de staving terug te vinden is in paragrafen c en d van titel 5.5 van het bestreden besluit:

“c) De aanvraag is gelegen buiten de kern van [REDACTED]. De omgeving bestaat uit gemengde bebouwing met oude verbouwde hoeve woningen en recenter opgetrokken eengezinswoningen in open verband. In de buurt zijn er alleen ééngesinswoningen. Door de ligging buiten de kern aan de rand van het open gebied is het omvormen van een ééngesinswoning tot meergezinswoning hier niet verantwoord.

d) Gelet op het open karakter en de situering aan de rand van de gemeente in de grens met een open landelijk gebied is woonverdichting hier niet op zijn plaats. Verdichting en meergezinswoningen horen thuis in de dicht bebouwde delen van de woon- en dorpskernen. De plaats in kwestie kan enkel worden bestemd voor een ééngesinswoning.”

Ten eerste berust deze motivering al niet op correcte feiten, want in de buurt zijn er niet alleen ééngesinswoningen.

De nota van verzoekers voor de deputatie stelt hieromtrent het volgende:

*“De stelling van de Provinciaal Stedenbouwkundig Ambtenaar dat in de buurt alleen ééngesinswoningen voorkomen, is trouwens foutief. Op basis van een toelating van de gemeente [REDACTED] dd. 30.09.2003 verhuurt de [REDACTED], bijvoorbeeld al jaren een deel van zijn huis als kamerwoning aan studenten.”
(stuk 17)*

Zoals hoger vermeld, dient de deputatie de aanvraag nochtans aan een eigen, zorgvuldig en afdoende onderzoek te onderwerpen opdat zij een zorgvuldige beslissing zou kunnen nemen. (...)

In casu heeft de deputatie niet de moeite genomen om een mogelijks willekeurige beslissing te voorkomen, hetgeen mede bijdraagt tot het kennelijk onzorgvuldige karakter van de bestreden beslissing.

Ten tweede is de deputatie er toe gehouden om in zijn beslissing een antwoord te formuleren op, indien niet alle, minstens de meest fundamentele bezwaren van verzoekers tegen het advies van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar.

De motiveringsplicht gebiedt de deputatie in casu ook te vermelden waarom “de ligging buiten de kern en aan de rand van het open gebied” het inrichten van een meergezinswoning niet verantwoord zou maken.

De deputatie houdt echter geen rekening met het voornaamste argument van verzoekers, met name dat de aanvraag geen enkele uitbreiding inhoudt in oppervlakte of volume, noch in aantal personen.

De vrees voor woondichtheid kan dus niet gestaafd worden door uiterlijke kenmerken, noch overbezetting van de buurt.

Zo stelde het Vlaamse Gewest in een arrest van de Raad van State met betrekking tot een bestreden milieuvergunning dat “...door expliciet te vermelden dat er van enige uitbreiding in oppervlakte of volume van de inrichting geen sprake is, werd het ruimtelijke ordening-aspect op afdoende wijze behandeld”. (...)

Gelet op het feit dat verzoekers dit aspect uitgebreid naar voor hebben gebracht in hun nota en mondelinge uiteenzetting en gelet op het belang de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar – en bijgevolg de deputatie – hecht aan de ruimtelijke draagkracht in deze zaak, is het bestreden besluit ook om deze reden niet afdoende gemotiveerd.

2.2.2 De deputatie geeft bovendien geen enkele juridische of materiële grond die kan leiden tot de onverenigbaarheid met de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften, meer specifiek artikel 5 van het KB van 28.12.1972.

Dit artikel bepaalt enkel dat de woning van verzoekers in “woongebied” gelegen is.

In hun nota voor de deputatie stellen verzoekers hieromtrent het volgende:

“Vooreerst is de Provinciaal Stedenbouwkundig Ambtenaar van mening dat, omdat de woning gelegen is buiten de kern van [REDACTED] en aan de rand van het open gebied, het omvormen van een ééngezinswoning tot meergezinswoning niet verantwoord is. (...)

Artikel 5 van het KB van 28.12.1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: “gewestplannen KB”) bepaalt in dit verband dat woongebieden in de eerste plaats bestemd zijn voor wonen, en dat slechts de inrichting van activiteiten met een andere functie dan een woonfunctie onder bepaalde voorwaarden zijn toegelaten.

Welnu, het inrichten van een meergezinswoning valt perfect onder de woonfunctie eigen aan de [REDACTED].

De omzendbrief van 08.07.1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, die toelichting geeft bij het gewestplannen KB (gewijzigd via omzendbrief dd. 25.01.2002 en 25.10.2002; hierna: “omzendbrief bij het gewestplannen KB”), verduidelijkt dat onder de term “woongebieden” worden begrepen de effectieve woongebieden, de woonuitbreidingsgebieden, de woonparken en de woongebieden met een landelijk karakter.

In casu ligt de woning van de [REDACTED] in effectief woongebied. De ligging buiten de kern van [REDACTED] wijzigt de planologische bestemming van de buurt allerminst.

De plannen van de [REDACTED] om een deel van hun huis te verhuren veroorzaken evenmin een verandering aan de omgeving. Dit in tegenstelling tot wat de Provinciaal Stedenbouwkundig Ambtenaar opwerpt in zijn verslag door te stellen dat de plannen niet verenigbaar zijn met de buurt bestaande uit “gemengde bebouwing met oude verbouwde hoeveuwoningen en recenter opgetrokken eengezinswoningen, overwegend in open verband”.

(...)

Als tweede argument, stelt de Provinciaal Stedenbouwkundig Ambtenaar dat de woning van de [REDACTED] enkel kan bestemd worden als ééngezinswoning omdat woonverdichting en meergezinswoningen “niet op hun plaats” zouden zijn in de [REDACTED]. (...)

Nochtans spreekt het gewestplannen KB, bij het rekening houden met de woningdichtheid in de beoordeling van een stedenbouwkundige vergunning, enkel over woningdichtheid in de zin van het aantal woningen per hectare van een op het plan begrensd gebied (artikel 6). De omzendbrief bij het gewestplannen KB vult aan dat met woningdichtheid ook bedoeld wordt “het totaal aantal woningen voorzien in de betrokken

woonwijk gedeeld door de totale oppervlakte”.

Zoals hierboven vermeld, gaat het hier enkel om een interne verbouwing van de woning. Het bouwvolume en uiterlijk van de woning blijven onveranderd.

De [REDACTED] bouwen geen woning bij, maar wensen enkel een deel van hun huis te verhuren nu zij beiden gepensioneerd zijn en hun huis te groot is geworden voor hun noden.

De vrees voor woonverdichting is derhalve ongegrond en biedt geen voldoende basis voor het weigeren van de betwiste stedenbouwkundige vergunning.” (...)

Artikel 5 van het KB van 28.12.1972 biedt bijgevolg geen voldoende wettelijke basis om de aanvraag tot ombouwen van de ééngezinswoning van Verzoekers naar twee appartementen te weigeren.

De deputatie maakt ook geen gewag van enige andere wettelijke basis op grond waarvan zij de aanvraag zou kunnen weigeren.

Dit alles wekt de indruk bij verzoekers dat de deputatie een puur subjectieve en willekeurige argumentatie die bedacht werd door de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar, blindelings volgt.

Naast de motiveringsplicht, schendt de bestreden beslissing dan ook de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften, en in het bijzonder artikel 5 van het KB van 28.12.1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen.

...”

2.

De verwerende partij antwoordt als volgt:

“ ...

Verzoekende partijen werpen (...) in hun tweede middel op dat de bestreden beslissing een schending zou inhouden van artikel 5 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, en van het motiveringsbeginsel.

Zo houden verzoekende partijen meer bepaald voor dat de bestreden beslissing het van toepassing zijnde planologische bestemmingsvoorschrift 'woongebied' zou schenden, door het verbouwen van een eengezinswoning tot meergezinswoning in woongebied te weigeren.

Deze argumentatie dient echter te worden verworpen.

Door het verbouwen van een eengezinswoning tot meergezinswoning te weigeren, schendt verwerende partij in de bestreden beslissing immers geenszins het van toepassing zijnde planologische bestemmingsvoorschrift.

Het is wel zo dat het begrip 'wonen' uit het artikel 5 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen in ruime zin dient te worden opgevat, en meergezinswoningen in

woongebieden per definitie niet worden uitgesloten.

Niettemin dient er bij de beoordeling van het verbouwen van een eengezinswoning tot een meergezinswoning in woongebied, steeds nagegaan te worden of de constructie kan worden ingepast in de plaatselijke aanleg en of ze geen overdreven hinder veroorzaakt voor de burens (...).

De voorliggende aanvraag dient m.a.w. ook aan de goede ruimtelijke ordening te worden getoetst, niettegenstaande het feit dat het verbouwen van een eengezinswoning tot een meergezinswoning in principe niet in strijd is met het planologische bestemmingsvoorschrift 'woongebied'.

Verzoekende partijen lijken er in hun verzoekschrift dan ook ten onrechte aan voorbij te gaan dat niet alleen naar het planologische bestemmingsvoorschrift dient gekeken te worden, doch dat er ook getoetst dient te worden aan de goede ruimtelijke ordening!

En het is dan ook om deze reden, m.n. de bestaande onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, dat verwerende partij geweigerd heeft om de voorliggende aanvraag te vergunnen.

Verzoekende partijen stellen in hun verzoekschrift dan ook verkeerdelijk dat verwerende partij de vergunning zou geweigerd hebben wegens een vermeende onverenigbaarheid met artikel 5 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen.

Verwerende partij heeft in de bestreden beslissing overigens toch nergens gesteld dat het verbouwen van een eengezinswoning tot een meergezinswoning strijdig zou zijn met het planologische bestemmingsvoorschrift 'woongebied' uit artikel 5 van het KB.

Verwerende partij heeft de aanvraag daarentegen wel geweigerd om reden dat de aanvraag niet verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening.

Verwerende partij miskent in de bestreden beslissing dan ook geenszins artikel 5 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen.

Evenmin laat verwerende partij in de bestreden beslissing overigens na om gewag te maken van enige andere wettelijke basis op grond waarvan zij de aanvraag heeft geweigerd, m.n. de bestaande onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.

Van een 'puur subjectieve en willekeurige' beslissing kan er in casu dan ook zeker geen sprake zijn: verwerende partij heeft de voorliggende aanvraag uitvoerig aan de goede ruimtelijke ordening getoetst en heeft hieruit dienen te besluiten dat de aanvraag diende geweigerd te worden.

Zo is de woning immers buiten de kern van Wemmel gelegen en bestaat de landelijke omgeving enkel uit eengezinswoningen, zodat het omvormen van een eengezinswoning tot meergezinswoning hier als niet verantwoord voorkomt.

In casu kan er dan ook geenszins sprake zijn van enige schending van artikel 5 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, noch van enige schending van de goede

ruimtelijke ordening.

Overigens kan er in casu evenmin sprake zijn van een schending van het motiveringsbeginsel, nu de bestreden beslissing afdoende en uitdrukkelijk gemotiveerd werd.

Zo vermeldt de bestreden beslissing immers uitvoerig de onderliggende feitelijke en juridische motieven, en geeft zij ook uitvoerig de redenen aan waarom de aangevraagde verbouwing niet in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening.
...

3.

In haar verzoek tot tussenkomst betoogt de tussenkomende partij het volgende:

“ ...

De huizen van de [REDACTED] zijn allemaal unifamiliale woningen en de vorige aanvragen zijn allemaal geweigerd geweest. Indien die van de [REDACTED] aanvaard worden, zal de deur openstaan voor talrijke andere aanvragen en de geaardheid van de straat zal er helemaal van veranderd zijn.

Het is een straat van maar 2,90m breed op de ganze lengte, zonder voetpatten op praktisch de hele straat, met ook een groot probleem betreffende de parking. Er bestaat ook een enorm probleem qua verkeer 's ochtends en 's avonds zonder te spreken van de wandelaars die risikos nemen.

Wanneer de advocaat (...) schrijft dat in [REDACTED] van de straat een huis is waarvan een deel verhuurd wordt, moet U weten dat er maar een kamer met “sanitair” verhuurd wordt aan een student. Er is een groot verschil tussen een kamer en twee appartementen !

Wat mij ook bezorgd is dat de gemeenschappelijke muur van het [REDACTED] niet te vertrouwen is zodanig dat de vorige eigenaar twee trekankers liet plaatsen en nog beter, wanneer wij ons huis lieten bouwen heeft onze architect geweigerd te steunen tegen de gemeenschappelijke muur en heeft hij betonnen pilaren en balken laten plaatsen zodat ons huis niet steunde tegen de 67.

Voor het bouwen van die duplex en in het bijzonder van een bijkomende kamer is een nieuw verdieping gebouwd geweest onder het dak en het bewijs ervan is dat, als men kijkt naar het achterdak, men ziet dat een nieuw raam “velux” plaatst vindt boven op de twee bestaande ramen.

...”

4.

In hun wederantwoordnota stellen de verzoekende partijen nog:

“ ...

De bestreden beslissing spreekt van woondichtheid, maar interpreteert dit begrip dan niet zoals dit wettelijk werd ingevuld in de enige wetteksten voorhanden bij het nemen van het besluit.

Wanneer de deputatie hieruit afleidt dat verzoekers verkeerdelijk zouden beweren dat de vergunning geweigerd werd wegens onverenigbaarheid met artikel 5 van het KB van 28.12.1972, heeft zij dit louter aan zichzelf te wijten: de deputatie maakt immers ook geen gewag van enige andere wettelijke basis op grond waarvan zij de aanvraag zou

kunnen weigeren.

In haar wederantwoordnota pretendeert zij wel de aanvraag “uitvoerig” te hebben getoetst aan de goede ruimtelijke ordening, maar in de bestreden beslissing staat dit helemaal niet te lezen: de deputatie besloot enkel dat “door de ligging” het inrichten van een meergezinswoning niet verantwoord zou zijn. Verzoekers kunnen hier noch uit afleiden waarom dit dan wel zo zou zijn, noch dat de deputatie hun aanvraag uitvoerig aan de ruimtelijke ordening zou getoetst hebben.

Daarnaast moeten verzoekers nog steeds vaststellen dat de deputatie niet is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens en de bestreden beslissing letterlijk het advies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar overneemt.

Dit alles wekt de indruk bij verzoekers dat de deputatie een puur subjectieve en willekeurige argumentatie die bedacht werd door de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar, blindelings volgt.

Naast de motiveringsplicht, schendt de bestreden beslissing dan ook de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften, en in het bijzonder artikel 5 van het KB van 28.12.1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen.

...

Beoordeling door de Raad

1.

Luidens artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1° VCRO moet een vergunning worden geweigerd als de aanvraag in strijd is met stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, tenzij er daarvan op geldige wijze wordt afgeweken, of als de aanvraag onverenigbaar met de goede ruimtelijke ordening is. De verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening wordt in overeenstemming met de in artikel 4.3.1, §2, eerste lid VCRO bepaalde beginselen beoordeeld.

Voor zover de verzoekende partijen aanvoeren dat de bestreden beslissing de voor woongebied geldende bestemmingsvoorschriften schendt door de aanvraag voor inrichting van hun woning tot een meergezinswoning wegens de ligging buiten de kern van de gemeente Wemmel niet in te willigen, kan hun kritiek niet worden aangenomen. In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij nergens dat een meergezinswoning niet onder de woonfunctie zou vallen en planologisch niet in woongebied zou thuishoren. Op grond van de ligging buiten de kern van de gemeente en aan de rand van open gebied besluit de verwerende partij tot de onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, niet tot de onbestaanbaarheid van de aanvraag met de woonbestemming.

2.

Waar het de toets van een aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening betreft, beschikt het vergunningverlenende bestuursorgaan over een discretionaire bevoegdheid om de feiten te beoordelen. De Raad mag zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats van die van de bevoegde overheid stellen. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij enkel bevoegd om na te gaan of het vergunningverlenende bestuursorgaan de hem wettelijk toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of het van de juiste feitelijke gegevens is uitgegaan, of het die correct heeft beoordeeld en of het op grond daarvan in redelijkheid tot zijn besluit is kunnen komen.

Om aan de op hem rustende formele motiveringsplicht te voldoen, moet het vergunningverlenende bestuursorgaan duidelijk de met de goede ruimtelijke ordening verband houdende motieven vermelden die zijn beslissing verantwoorden. Alleen met de in de beslissing formeel verwoorde motieven kan er rekening worden gehouden.

De onverenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening wordt in de bestreden beslissing als volgt gemotiveerd:

“ ...

c) De aanvraag is gelegen buiten de kern van [REDACTED]. De omgeving bestaat uit gemengde bebouwing met oude verbouwde hoevewoningen en recenter opgetrokken eengezinswoningen, overwegend in open verband. In de buurt zijn er alleen ééngesinswoningen. Door de ligging buiten de kern en aan de rand van het open gebied is het omvormen van een ééngesinswoning tot meergezinswoning hier niet verantwoord.

d) Gelet op het open karakter en de situering aan de rand van de gemeente in de grens met een open landelijk gebied is woonverdichting hier niet op zijn plaats. Verdichting en meergezinswoningen horen thuis in de dicht bebouwde delen van de woon- en dorpskernen. De plaats in kwestie kan enkel worden bestemd voor een ééngesinswoning.

De overwegingen in acht genomen komt de aanvraag niet in aanmerking voor vergunning, om volgende reden:

- door de ligging buiten de kern en aan de rand van het open gebied is het inrichten van een meergezinswoning hier niet verantwoord.*

...”

Uit die motivering blijkt dat de ligging van de aanvraag, buiten de kern van de gemeente en grenzend aan een open gebied, voor de verwerende partij doorslaggevend is om tot de onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening te besluiten. De verwerende partij noemt de herinrichting tot een meergezinswoning in een dergelijke omgeving niet verantwoord.

De verzoekende partijen brengen daartegen in dat de aanvraag de uiterlijke kenmerken van de woning niet wijzigt, en geen uitbreiding van het volume en de oppervlakte inhoudt. Die argumentatie hebben zij ook in de administratieve beroepsprocedure, in een nota die zij op de hoorzitting in replek op het ongunstig verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar hebben neergelegd, bij de verwerende partij doen gelden. Uit de bestreden beslissing blijkt niet, expliciet of impliciet, waarom de verwerende partij die argumenten verwerpt. Waar het de zorg van de verwerende partij is, zoals die uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt, om het open karakter van de landelijke omgeving te vrijwaren, is die argumentatie van de verzoekende partijen nochtans relevant. Zoals de verwerende partij in de bestreden beslissing zelf vaststelt, strekt de aanvraag tot een ‘inwendige verbouwing’ en blijft de verbouwing ‘tot interne herschikkingen’ beperkt, zonder dat er sprake is van nieuw- of herbouw, uitbreiding of uiterlijke wijzigingen. De formele motivering van de bestreden beslissing maakt niet duidelijk hoe in die omstandigheden de vrijwaring van het open landelijke karakter van de omgeving tot de weigering van de aanvraag noopt.

Het motief dat de aanvraag leidt tot een woonverdichting die niet in de omgeving past, volstaat op zich niet om de bestreden beslissing te dragen. De creatie van een bijkomende woongelegenheid leidt dan wel tot een verhoogde woondichtheid op het perceel, maar de motivering vermeldt niets over de woondichtheid van de in de omgeving bestaande woningen en hoe de bouwaanvraag zich daartoe verhoudt. De verwerende partij laat overigens ook de kritiek van de verzoekende

partijen onbeantwoord dat er in de omgeving niet alleen eengezinswoningen voorkomen. Zij laat het haar voorgelegde bewijsmateriaal onbesproken waaruit volgens de verzoekende partijen blijkt dat een deel van de woning met [REDACTED] als kamerwoning aan studenten wordt verhuurd, wat nochtans relevant kan zijn voor de beoordeling van de woondichtheid als aandachtspunt van de goede ruimtelijke ordening.

3.

De argumentatie van de tussenkomenende partij dat de aanvraag verkeers- en parkeerproblemen veroorzaakt, en dat de woning met [REDACTED] niet met de aanvraag van de verzoekende partijen kan worden vergeleken, kan als *a posteriori* motivering niet in aanmerking worden genomen. Er kan enkel naar de in bestreden beslissing gegeven motieven worden gekeken. De tussenkomenende partij kan die motieven niet aanvullen. De verwerende partij overweegt in de bestreden beslissing niets over de mobiliteitsimpact of over een vergelijking met de woning met [REDACTED]

De toets aan de goede ruimtelijke ordening wordt in de bestreden beslissing niet afdoende gemotiveerd.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

C. Overige middelen

De overige middelen worden niet onderzocht omdat die niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden.

D. Kosten

De verwerende partij verzoekt om, bij vernietiging, de kosten van het geding ten laste van het Vlaams Gewest te leggen.

Dat verzoek is in strijd met artikel 4.8.26, §2, eerste lid VCRO dat bepaalt dat de kosten ten laste worden gelegd van de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld. Het valt niet in te zien hoe het Vlaams Gewest in het huidige geding kan worden beschouwd als de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van [REDACTED] is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 12 mei 2011, waarbij aan de verzoekende partijen een stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het verbouwen van een eengezinswoning naar een meergezinswoning met twee appartementen op een perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].
4. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
5. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 350 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 10 maart 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Geert DE WOLF, voorzitter van de achtste kamer,
met bijstand van
Ben VERSCHUEREN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier, De voorzitter van de achtste kamer,

Ben VERSCHUEREN

Geert DE WOLF