

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2012/0430 van 23 oktober 2012
in de zaak 1112/0477/A/2/0432

In zake: de **LEIDEND AMBTENAAR** van het departement RWO

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Stijn BUTENAERTS
kantoor houdende te 1080 Brussel, Leopold II laan 180
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

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

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 24 februari 2012, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 5 januari 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van [REDACTED] nv, vergunningaanvrager, tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Dilbeek van 29 augustus 2011 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de aanvrager een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het renoveren en herbestemmen van een mouterij naar een gebouw voor kantoor en meerdere woningen.

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 een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 2 oktober 2012, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

De verzoekende en verwerende partij zijn 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 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. FEITEN

Op 11 mei 2011 (datum van het ontvangstbewijs) dient de heer [REDACTED] namens [REDACTED] nv bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Dilbeek een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het renoveren en herbestemmen van een mouterij naar een gebouw voor kantoor en meerdere woningen”*. Op het aanvraagformulier staat vermeld dat de stedenbouwkundige vergunning wordt gevraagd voor het verbouwen van een brouwerij tot wooneenheden.

Het dossier kent de volgende voorgeschiedenis:

- Op 9 november 2009 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Dilbeek een stedenbouwkundige vergunning voor een gelijkaardige aanvraag van dezelfde vergunningaanvrager;
- In administratief beroep wordt op 18 maart 2010 de stedenbouwkundige vergunning verleend.
- Bij arrest van de Raad van 1 maart 2011 met nummer A/2011/0016 wordt het vermelde besluit van 18 maart 2010 vernietigd;
- Bij besluit van 9 juni 2011 besluit de verwerende partij om de aanvraag zonder voorwerp te verklaren aangezien de aanvrager een nieuw gewijzigd project heeft ingediend.

Dit nieuwe gewijzigde project maakt het voorwerp uit van de huidige procedure.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan ‘Halle-Vilvoorde-Asse’, gelegen in woongebied met landelijk karakter.

Het perceel is niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 31 mei 2011 tot en met 30 juni 2011, worden geen bezwaarschriften.

Het Agentschap Wegen en Verkeer brengt op 1 juni 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De brandweer van Asse brengt op 6 juni 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Distributienetbeheerder IVERLEK brengt op 2 augustus 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Dilbeek verleent op 25 juli 2011 het volgende ongunstig advies:

“ ...

Beschrijving van de bouwplaats en het project

- De aanvraag betreft het verbouwen en herbestemmen van een mouterij (deel uitmakend van de voormalige brouwerij gesitueerd op de hoek van de ■■■ met de ■■■). In het gebouw worden er 8 woonentiteiten en 1 kantoorruimte ingericht. Op de gelijkvloerse verdieping worden er parkeer- en berguimtes voorzien. De verbouwingswerken situeren zich binnen het bestaande bouwvolume van het gebouw, behalve voor wat betreft de twee aanbouwen die in de hoogte worden uitgebreid. Om het gebouw bewoonbaar te maken, zijn o.a. volgende werken gepland: het bouwen van een stalen lift aan de buitenzijde van het gebouw, het wijzigen van de indeling van de binnenruimten, het wijzigen van de hoogte van sommige vloerplaten, het creëren en vergroten van raamopeningen, het plaatsen van stalen terrassen, het gedeeltelijk openbreken van het dak en de vloerplaat van de 2de verdieping voor het oprichten van een patio met glaskoepel en het grondig verbouwen (optrekken gevels) van de twee aanbouwen.

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

° De aanvraag is in strijd met artikel 8 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse. In gevolge dit artikel kunnen de woningen in Dilbeek maximaal twee woonlagen bevatten. Het voorliggende project telt in zijn totaliteit echter vier woonlagen. In navolging van de beslissing d.d. 1 maart 2011 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen moet het project als een geheel worden beschouwd waarbinnen de verschillende woonlagen niet afzonderlijk kunnen worden opgeteld voor de verschillende delen van het gebouw. Het feit dat t.o.v. de vorige aanvraag een tweede trappenhall aan het gebouw werd gevoegd, waardoor er voor een gedeelte van het gebouw een aparte trapcirculatie ontstaat, verandert niets aan dit gegeven. Alle appartementen en het kantoor zijn immers bereikbaar vanuit één ingang en zijn toegankelijk via één (weliswaar ont dubbelde) gemeenschappelijke ruimte.

Gelet op het feit dat het project in strijd is met artikel 8 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, komt de aanvraag niet in aanmerking voor vergunning.

...”

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 24 augustus 2011 het volgende ongunstig advies:

“ ...

Ik sluit mij volledig aan bij de planologische en ruimtelijke motivering van deze aanvraag, zoals opgebouwd door het college van burgemeester en schepenen.

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Dilbeek weigert op 29 augustus 2011 een stedenbouwkundige vergunning aan de tweede tussenkomende partij. Het college motiveert haar beslissing middels overname van het eigen ongunstig advies en het ongunstig advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

De architect tekent namens de aanvrager van de vergunning tegen deze beslissing op 29 september 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 19 december 2011 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

Na de hoorzitting van 5 januari 2012 beslist de verwerende partij op dezelfde dag om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

5.2 Beschrijving van de aanvraag

De aanvraag heeft betrekking op de buiten gebruik gekomen gebouwen van een mouterij, gelegen aan het kruispunt van de [REDACTED] en de [REDACTED], en behorend bij de vroegere geuzebrouwerij [REDACTED] gelegen aan weerszijden van de [REDACTED] en de [REDACTED]. Aan de overzijde van de [REDACTED] ligt de voormalige geuzebrouwerij [REDACTED].

Het project beoogt de verbouwing en de herbestemming van een deel van het gebouwencomplex tot meergezinswoning en een kantoorruimte. In het totaal worden er 8 wooneenheden gecreëerd.

Het gebouwencomplex is samengesteld uit een hoofdvolume, bestaande uit twee vierlaagse beuken (noordbeuk en zuidbeuk) en twee aangebouwde lagere tweelaagse volumes (noord en oostgevel). Aan de noordzijde wordt een aangebouwde constructie gesloopt.

Het gebouw heeft een maximale kroonlijsthoogte van $\pm 15,80\text{m}$ ten opzichte van het straatpeil van de [REDACTED]. De verbouwing wordt nagenoeg beperkt tot het bestaande volume. De hoogte van de dakconstructie van de zuidelijke beuk wordt in lichte mate vermeerderd. In de gevels worden de nodige vensteropeningen aangebracht en een aantal balkons. Vrijstaand van de bestaande gebouwen en ermee verbonden via een passerelle, wordt een liftkoker geplaatst.

Op de benedenverdieping worden autostaanplaatsen, een fietsberging en individuele berguimtes ondergebracht. In de aangebouwde constructies tegen de noordgevel en de oostgevel van de noordbeuk, worden twee duplexappartementen voorzien. Het vloerpeil van de vertrekken op het gelijkvloers is hier $\pm 1,45\text{m}$ lager gelegen dan de rest van de benedenverdieping. Deze lagere aanbouwvolumes worden afgewerkt met een plat dak, waardoor de ruimtes op de eerste verdieping beter bruikbaar worden.

In het hoofdvolume worden op de eerste verdieping een kantoorruimte en twee appartementen ondergebracht. Centraal tussen de appartementen en het kantoor bevindt zich een patio. Op de tweede verdieping wordt er een appartement gepland in de noordelijke beuk en twee duplexappartementen in de zuidelijke. Deze wooneenheden zijn toegankelijk over een loopbrug in de patioruimte. In de noordelijke beuk wordt nog een penthouse voorzien in de vierde bouwlaag. Van hieruit is er via een trap in de bestaande toren toegang tot een aan te brengen dakterras.

5.3 Beschrijving van de plaats

Het ingediende project is gelegen op de hoek van de [REDACTED] en de [REDACTED]. De omgeving wordt gekenmerkt door een mix van bebouwing met zowel eengezinswoningen in open als in gesloten verband, een handelszaak en het wooncomplex dat voorzien is in de brouwerij [REDACTED]. Op het bovenvermelde perceel staan de gebouwen van de voormalige mouterij. De plaats heeft een lage densiteit en wordt omgeven door een open landelijk gebied.

...

5.7 Beoordeling

a) De aanvraag is niet gelegen binnen een overstromingsgevoelige zone. Het ontwerp voorziet in een bestemmingswijziging en verbouwing zonder aanzienlijke toename van de bebouwde oppervlakte. De aanvraag houdt vrijwel geen vermindering in van de infiltratiecapaciteit van de bodem. Er dienen geen bijzondere maatregelen te worden vooropgesteld. Niettemin wordt een hemelwaterput geplaatst met een capaciteit van 25.000 liter, wat beantwoordt voor een opvangoppervlakte van 500m². In deze omstandigheden kan in alle redelijkheid verwacht worden dat er geen schadelijk effect wordt veroorzaakt in de plaatselijke waterhuishouding, noch dat dit mag verwacht worden ten aanzien van het eigendom in aanvraag.

b) Volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse is het goed gelegen in een woongebied met landelijk karakter. Artikel 5, 6 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen zijn van kracht. Het ontwerp tot verbouwing van de oude mouterij tot een meergezinswoning en een kantoor is niet in strijd met de planologische voorschriften voor het gebied. Voorts is het goed niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan. Evenmin maakt het deel uit van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling.

c) Het ontwerp strekt tot de reconversie van een buiten gebruik geraakt industrieel gebouwencomplex. Door de herbestemming tot meergezinswoning wordt het gebouwencomplex gehersaamd met een positieve kwalitatieve weerslag op de omgeving. Het behoud van de gebouwen komt, gelet op het beeldbepalend karakter ervan, de herkenbaarheid van de site ten goede.

d) De vergunning werd geweigerd op grond van artikel 8 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, goedgekeurd bij KB van 7 maart 1977. Volgens dit voorschrift mogen er in de gebouwen binnen het gebied van Halle-Vilvoorde-Asse, met uitzondering van de afgebakende zones in de steden Halle, Vilvoorde en Asse, maximaal twee woonlagen worden verwezenlijkt.

Het gebouwencomplex is samengesteld uit een hoofdvolume, bestaande uit twee vierlaagse beuken en twee aangebouwde lagere tweelaagse volumes. In ieder van de vermelde gebouwdelen zijn er woonlagen voorzien. De woonlagen bevinden zich, onder de verschillende gebouwdelen, niet alle over dezelfde bouwlagen. Ieder gebouwdeel op zich beschouwd, worden er evenwel niet meer dan twee volwaardige woonlagen voorzien.

Bij de beschouwing van de kwestie van de woonlagen is er reden om een onderscheid te maken tussen de bouwlagen die zich in verticale projectie niet boven elkaar bevinden. In voorkomend geval zijn er in ieder van de twee hoofdbeuken, die met een doorlopende wand van elkaar worden gescheiden, twee woonlagen. Het ontwerp als geheel beschouwd bevinden deze woonlagen zich over drie verschillende bouwlagen. Indien wordt aangenomen dat het in zulk geval om drie 'woonlagen' zou gaan leidt dit in het algemeen tot de onmogelijkheid om nog meergezinswoningen te realiseren die opgevat zijn met split-levels. Een gebouw dat, bijvoorbeeld, vier appartementen groepeerd rond een centrale trappenhal, waarbij aan weerszijden van de trappenhal telkens in twee woonlagen wordt voorzien, maar waarbij het peil van de vloerplaten telkens met een halve verdieping verspringt, zou dan immers te beschouwen zijn als een gebouw met vier woonlagen, quod non.

De stelling dat bij de telling van het aantal woonlagen onderscheid moet worden gemaakt op basis van de verticale projectie van iedere woongelegenheden, wordt redelijk en gerechtvaardigd geacht. Het ontwerp dat voorligt is bijgevolg niet in strijd met artikel 8 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse. Er worden, strikt genomen, niet meer dan twee woonlagen per verticaal onderscheiden gebouwdeel verwezenlijkt.

e) In bijkomende orde werd in het voorliggend ontwerp een tweede verticale circulatie toegevoegd. Met deze aanpassing wenst men tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, dat de appartementen en het kantoor bereikbaar zijn vanuit één ingang en bijgevolg het aantal woonlagen over de verschillende gebouwdelen samen moeten opgeteld worden. Dank zij de inbreng van een tweede trap, die van buitenaf toegankelijk is, zal ieder deel over een afzonderlijke toegang beschikken.

f) Het perceel, gelegen aan een kruispunt, heeft slechts een beperkte oppervlakte en dit resulteert met 8 wooneenheden in een vrij hoge woningdichtheid, wanneer men het perceel geïsoleerd beschouwt. Er wordt uitgegaan van een bestaand bouwvolume dat moet worden ingevuld; het wordt niet gerechtvaardigd geacht om hiervoor de woningdichtheid uitsluitend met de oppervlakte van het perceel te berekenen. De dichtheid dient in de regel te worden beschouwd voor een ruimtelijk samenhangend gebied. Voorts is het goed gesitueerd nabij het kruispunt met de [REDACTED], een plaats waar een verhoogde dichtheid ten aanzien van de omgeving ruimtelijk verantwoord is. In deze situatie wordt de woningdichtheid ruimtelijk gerechtvaardigd geacht.

g) Het bestaande bouwvolume ondergaat weinig wijzigingen. De lichte verhoging van de daken boven de zuidelijke beuk zal in de gevelaanzichten geen weerslag van betekenis hebben. De verbouwing van de aangebouwde constructies tegen noord- en oostgevel, met de gewijzigde dakvorm, zijn in het geheel van het gebouwencomplex niet beeldbepalend en de vormgeving is aangepast aan de architectuur van het geheel. De aanpassingen aan het bouwvolume leiden niet tot een vermeerdering van het mogelijk aantal woongelegenheden, maar laten wel toe om enkele van de appartementen een beter wooncomfort te bieden.

h) De ingrepen op de gevels, het aanbrengen van vensters en balkons, hebben een weerslag op de architectuur. Vorm en volume van het gebouwencomplex blijven evenwel quasi dezelfde. De ingrepen op de gevels vertalen naar buitenuit de nieuwe functie van het gebouw, zonder dat afbreuk wordt gedaan aan de herkenbaarheid van het gebouw in zijn omgeving.

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

- Het ontwerp tot verbouwing van de oude mouterij tot een meergezinswoning en een kantoor is niet in strijd met de planologische voorschriften voor het gebied.*
- Het behoud van de gebouwen komt, gelet op het beeldbepalend karakter ervan, de herkenbaarheid van de site ten goede.*
- Het ontwerp is niet in strijd met artikel 8 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse; er worden, strikt genomen, niet meer dan twee woonlagen per verticaal onderscheiden gebouwdeel verwezenlijkt.*
- De woondichtheid, beschouwd voor het ruimtelijk samenhangend geheel rond het kruispunt met de [REDACTED], wordt niet overdreven geacht.*
- Architectuur en de bouwkundige ingrepen op de gevels doen geen afbreuk aan de herkenbaarheid van het gebouw in zijn omgeving.*

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De bestreden beslissing werd, zo blijkt uit de stukken van het dossier, aan de verzoekende partij betekend met een aangetekende brief van 12 januari 2012.

Het door de verzoekende partij ingestelde beroep, met een aangetekende brief van 24 februari 2012, is dan ook tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

De leidend ambtenaar van het departement beschikt op grond van artikel 4.8.16, § 1, lid 1, 5° VCRO over het rechtens vereiste belang om een vordering bij de Raad in te stellen.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

In dit middel roept de verzoekende partij de volgende schending in van artikel 8 ('bijzondere bepalingen betreffende de woongebieden') van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van het Gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 alsmede van de materiële motiveringsplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij meent dat de schending erin bestaat dat het vergunde woonproject uit meer dan twee woonlagen bestaat terwijl de bestreden beslissing stelt dat dit niet zo is. De verzoekende partij wijst erop dat artikel 8 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan nochtans bepaalt dat buiten de aangeduide grenzen van de stadscentra het aantal woonlagen van de woningen ten hoogste twee bedraagt.

De verzoekende partij stelt, met verwijzing naar de omzendbrief van 19 juni 1991 bevattende toelichting bij de toepassing van de bijzondere voorschriften gevoegd bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, dat bij toepassing van artikel 8 van deze voorschriften het begrip 'woonlaag' moet worden geïnterpreteerd als zijnde "elke bouwlaag welke geheel of gedeeltelijk bestemd is voor bewoning".

De verzoekende partij is de mening toegedaan dat de verwerende partij de wettelijke bepalingen tracht te omzeilen door het project op te splitsten in verticale dan wel horizontale 'gebouwdelen' doch dat uit de plannen duidelijk zichtbaar is dat er meer dan 2 woonlagen worden geconcipeerd. Zij wijst erop dat het niet opgaat het gebouw op te delen in 'gebouwdelen' nu het project als één geheel moet worden gezien. Ter zake meent de verzoekende partij dat de niveaus, met uitzondering misschien van de twee zijdelingse duplexappartementen, allen op dezelfde hoogte gelegen zijn.

Volgens de verzoekende partij heeft de vergunningaanvrager, in vergelijking met het vorig dossier, enkel een verticale binnentrap toegevoegd om de schijn te wekken dat er meerdere toegangen zijn tot de verschillende bouwlagen. De verzoekende partij wijst er op dat deze trap, in tegenstelling tot wat in de bestreden beslissing wordt gesteld, niet van buitenaf toegankelijk is doch slechts van een eerste verdieping.

De verzoekende partij benadrukt nog dat deze trap enkel toegang geeft tot de duplexen 3 en 4 zodat er van een volwaardige tweede circulatie die van buiten toegankelijk is, geen sprake is.

De verzoekende partij onderscheidt zelf de volgende woonlagen:

- De duplexen 1 en 2 die lager worden voorzien dan de gelijkvloerse verdieping zijn een eerste woonlaag;
- De kantoorruimte en de appartementen 1 en 2 op de tweede verdieping zijn een tweede woonlaag;
- Het appartement 3 en de duplexen 3 en 4 op de derde verdieping zijn een derde woonlaag;
- De penthouse op de vierde verdieping vormt een vierde woonlaag;

De verzoekende partij vreest verder dat de kantoorruimte op termijn zal worden omgevormd tot een woonentiteit.

De verwerende partij antwoordt hierop dat een woonlaag niet gelijk te stellen is met een bouwlaag en verwijst daarvoor naar de omschrijving die de omzendbrief van 19 juni 1991 geeft aan het begrip woonlaag. Deze omzendbrief bevat de toelichting bij de toepassing van de bijzondere voorschriften gevoegd bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse.

De verwerende partij wijst er op dat in casu ieder deelvolume mogelijks meer dan twee bouwlagen telt doch dat het aantal woonlagen per deelvolume beperkt is tot twee. De verwerende partij meent dat de stelling dat bij de telling van het aantal woonlagen onderscheid moet worden gemaakt op basis van de verticale projectie van iedere woongegelegenheid, redelijk en gerechtvaardigd is. De verwerende partij stelt dat in het geval twee aanpalende één- of meergezinswoningen tegelijk worden gebouwd zij ook elk afzonderlijk als één- of meergezinswoning worden beschouwd.

Hetzelfde geldt volgens de verwerende partij ook waar de verschillende bouwdelen bouwtechnisch duidelijk van elkaar te onderscheiden zijn nu de twee hoofdbeuken met een doorlopende wand van elkaar gescheiden zijn. Daarnaast zijn er ook twee lagere tweelaagse aanpalende gebouwen.

De verwerende partij stelt verder dat ieder deel, door het toevoegen van een tweede trap, een eigen toegang heeft. Door het toevoegen van deze tweede trap meent de verwerende partij dat ieder bouwdeel wel degelijk afzonderlijk kan worden genomen voor het tellen van het aantal woonlagen. Het gegeven dat de woonlagen over drie bouwlagen zijn gespreid, doet volgens de verwerende partij daarbij niets af aan de vaststelling dat ieder bouwdeel op zich beschouwd niet meer dan twee volwaardige woonlagen telt.

De verwerende partij stelt verder dat een schending van artikel 8.2 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse niet kan worden aanvaard aangezien dit artikel enkel van toepassing is op nieuw te bouwen woningen nu het spreekt over te bebouwen percelen. De verwerende partij meent dan ook dat zij in alle redelijkheid dit artikel mocht betrekken bij de boordeling van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening doch dat dit artikel niet meer dan een leidraad is en geen bindende bepaling nu het enkel van toepassing is op nieuwbouwwoningen.

In haar wederantwoordnota volhardt de verzoekende partij in haar eerste middel.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 8 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse stelt het volgende:

“ ...

Behoudens andersluidende bepalingen in die besluit, in een door Ons reeds goedgekeurd en niet in herziening gesteld bijzonder plan van aanleg, in een behoorlijk toegekende en nog niet vervallen verkavelingsvergunning of in een bouwverordening, gelden voor het bouwen van woningen in de door het gewestplan vastgestelde woongebieden volgende voorschriften:

1. binnen de in het gewestplan aangeduide grenzen van de stadscentra van Halle, Vilvoorde en Asse wordt het aantal bouwlagen van de woningen vastgesteld in functie van het bijzonder karakter van de wijk, van de breedte van de straat en van de vloergrond index van het te bebouwen perceel; het maximum aantal woonlagen mag in geen geval vier woonlagen overtreffen;

2. elders in het gewest is het aantal woonlagen van de woningen ten hoogste twee.

In de aaneengebouwde gedeelten van steden en gemeenten mag, zonder dat vier woonlagen worden overschreven, van de in het eerste lid, 2, gestelde regel afgeweken worden:

a) door een door Ons goedgekeurd bijzonder plan van aanleg;

b) wanneer in een straat meer dan de helft van de na 1950 opgetrokken woningen meer dan twee woonlagen tellen; in dat geval wordt het maximum aantal woonlagen vastgesteld in functie van het aantal woonlagen van de omringende woningen aan dezelfde kant van de straat.

De in dit artikel gestelde voorschriften zijn niet van toepassing op gronden die vóór de inwerkingtreding van dit besluit gekocht werden als bouwgrond op basis van een stedenbouwkundige attest dat het aantal toegelaten bouw- of woonlagen aanduidt en waarvan de geldigheidsduur nog niet verstreken is. Het maximum aantal woonlagen mag evenwel in geen geval vier woonlagen overtreffen.

...”

De Raad stelt vast dat de aanhef van artikel 8 stelt dat de voorschriften gelden voor het bouwen van woningen in de door het gewestplan vastgestelde woongebieden.

Volgens de verwerende partij is artikel 8 van deze aanvullende voorschriften enkel van toepassing op nieuwbouwwoningen en dus niet, zoals bij huidig project, bij een totale renovatie en herbestemming van een mouterij naar een gebouw voor kantoor en meerdere woningen.

De *ratio legis* van ‘het bouwen van woningen’ kan duidelijk worden afgeleid uit de omzendbrief van 19 juni 1991 bevattende de toelichting bij de toepassing van de bijzondere voorschriften gevoegd bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, artikel 8 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften. Het feit dat deze omzendbrief geen bindend of verordenend karakter heeft, verhindert naar het oordeel van de Raad niet dat deze inzicht kan verschaffen in wat de regelgever juist heeft bedoeld met de door hem uitgevaardigde regels.

Uit de tekst van de vermelde omzendbrief blijkt duidelijk dat de *ratio legis* van het vermelde artikel 8 erin gelegen is om de bewoningsdichtheid onder controle te houden waarbij een woonlaag in de gewone spraakgebruikelijke betekenis moet worden begrepen als zijnde elke bouwlaag die geheel of gedeeltelijk bestemd is voor bewoning.

Verder blijkt uit de omzendbrief onomstotelijk dat de overheid eveneens het verbouwen van bestaande gebouwen onder de gelding van het vermelde artikel 8 ziet. De omzendbrief geeft zelf het voorbeeld van een drie- of vierdiepenhotel dat wordt omgevormd tot een appartementsgebouw. Ten slotte stelt de omzendbrief ook dat de wettelijke bepalingen van artikel 8 van de bijzondere voorschriften **strikt** moeten in acht genomen worden.

De Raad is dan ook van oordeel dat de verwerende partij niet kan worden gevolgd in haar stelling dat artikel 8 enkel geldt voor het bouwen van nieuwbouwwoningen en niet voor het verbouwen van constructies die door deze verbouwing een woning worden.

Er anders over oordelen zou trouwens betekenen dat aan een gewestplanvoorschrift, dat verordenende kracht heeft, elke zin wordt ontnomen bij een verbouwing waardoor een constructie die geen woning is een woning wordt. De *ratio legis* van het voorschrift is duidelijk en kan niet worden ontkend.

De Raad is dan ook van oordeel dat artikel 8 van de aanvullende voorschriften bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse van toepassing is op de voorliggende aanvraag. De verwerende partij diende, rekening houdende met het verordenende karakter van dit artikel 8, dan ook de aanvraag hieraan toetsen.

2.

In het licht van de formele en materiële motiveringsplicht is vereist dat de verwerende partij de redenen vermeldt waarop de vergunningverlenende overheid haar beslissing steunt en waaruit blijkt dat zij is uitgegaan van gegevens die zowel in rechte als in feite juist zijn, dat zij die correct heeft beoordeeld en dat zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen.

In de hem opgedragen legaliteitsbeoordeling kan de Raad enkel rekening houden met de motieven die opgenomen zijn in de bestreden beslissing, en nagaan of de bevoegde overheid haar appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij enerzijds is uitgegaan van de volgende feiten:

“ ...

Het project beoogt de verbouwing en de herbestemming van een deel van het gebouwencomplex tot meergezinswoning en een kantoorruimte. In het totaal worden er 8 wooneenheden gecreëerd.

Het gebouwencomplex is samengesteld uit een hoofdvolume, bestaande uit twee vierlaagse beuken (noordbeuk en zuidbeuk) en twee aangebouwde lagere tweelaagse volumes (noord en oostgevel). Aan de noordzijde wordt een aangebouwde constructie gesloopt.

... ”

Op de benedenverdieping worden autostaanplaatsen, een fietsberging en individuele berguimtes ondergebracht. In de aangebouwde constructies tegen de noordgevel en de oostgevel van de noordbeuk, worden twee duplexappartementen voorzien. Het vloerpeil van de vertrekken op het gelijkvloers is hier $\pm 1,45$ m lager gelegen dan de rest van de benedenverdieping. Deze lagere aanbouwvolumes worden afgewerkt met een plat dak, waardoor de ruimtes op de eerste verdieping beter bruikbaar worden.

In het hoofdvolume worden op de eerste verdieping een kantoorruimte en twee appartementen ondergebracht. Centraal tussen de appartementen en het kantoor bevindt

zich een patio. Op de tweede verdieping wordt er een appartement gepland in de noordelijke beuk en twee duplexappartementen in de zuidelijke. Deze wooneenheden zijn toegankelijk over een loopbrug in de patioruimte. In de noordelijke beuk wordt nog een penthouse voorzien in de vierde bouwlaag. Van hieruit is er via een trap in de bestaande toren toegang tot een aan te brengen dakterras.

...”

Wat de overeenkomst van het project met het artikel 8 van de aanvullende regels bij het gewestplan en het gewestplan zelf betreft, stelt de verwerende partij anderzijds het volgende:

“ ...

d) De vergunning werd geweigerd op grond van artikel 8 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, goedgekeurd bij KB van 7 maart 1977. Volgens dit voorschrift mogen er in de gebouwen binnen het gebied van Halle-Vilvoorde-Asse, met uitzondering van de afgebakende zones in de steden Halle, Vilvoorde en Asse, maximaal twee woonlagen worden verwezenlijkt.

Het gebouwencomplex is samengesteld uit een hoofdvolume, bestaande uit twee vierlaagse beuken en twee aangebouwde lagere tweelaagse volumes. In ieder van de vermelde gebouwdelen zijn er woonlagen voorzien. De woonlagen bevinden zich, onder de verschillende gebouwdelen, niet alle over dezelfde bouwlagen. Ieder gebouwdeel op zich beschouwd, worden er evenwel niet meer dan twee volwaardige woonlagen voorzien.

Bij de beschouwing van de kwestie van de woonlagen is er reden om een onderscheid te maken tussen de bouwlagen die zich in verticale projectie niet boven elkaar bevinden. In voorkomend geval zijn er in ieder van de twee hoofdbeuken, die met een doorlopende wand van elkaar worden gescheiden, twee woonlagen. Het ontwerp als geheel beschouwd bevinden deze woonlagen zich over drie verschillende bouwlagen. Indien wordt aangenomen dat het in zulk geval om drie 'woonlagen' zou gaan leidt dit in het algemeen tot de onmogelijkheid om nog meergezinswoningen te realiseren die opgevat zijn met split-levels. Een gebouw dat, bijvoorbeeld, vier appartementen groepeerd rond een centrale trappenhal, waarbij aan weerszijden van de trappenhal telkens in twee woonlagen wordt voorzien, maar waarbij het peil van de vloerplaten telkens met een halve verdieping verspringt, zou dan immers te beschouwen zijn als een gebouw met vier woonlagen, quod non.

De stelling dat bij de telling van het aantal woonlagen onderscheid moet worden gemaakt op basis van de verticale projectie van iedere woongelegenheden, wordt redelijk en gerechtvaardigd geacht. Het ontwerp dat voorligt is bijgevolg niet in strijd met artikel 8 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse. Er worden, strikt genomen, niet meer dan twee woonlagen per verticaal onderscheiden gebouwdeel verwezenlijkt.

e) In bijkomende orde werd in het voorliggend ontwerp een tweede verticale circulatie toegevoegd. Met deze aanpassing wenst men tegemoet te komen aan de opmerking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, dat de appartementen en het kantoor bereikbaar zijn vanuit één ingang en bijgevolg het aantal woonlagen over de verschillende gebouwdelen samen moeten opgeteld worden. Dank zij de inbreng van een tweede trap, die van buitenaf toegankelijk is, zal ieder deel over een afzonderlijke toegang beschikken.

...”

3.

De determinerende reden om de vergunning opnieuw te verlenen is gelegen in het standpunt van de verwerende partij over de telling van de woonlagen binnen het te ontwikkelen project.

De verwerende partij meent dat er bij de beschouwing van de kwestie van de bouwlagen een reden aanwezig is om de bouwlagen die zich in verticale projectie niet boven elkaar bevinden van elkaar te onderscheiden en leidt daaruit af dat er in ieder van de twee hoofdbeuken twee woonlagen zijn die zich dan in het geheel over drie verschillende bouwlagen bevinden. De verwerende partij meent dat er geen strijdigheid is met artikel 8.2 van de aanvullende voorschriften nu bij de telling van het aantal woonlagen onderscheid moet worden gemaakt op basis van de verticale projectie van iedere woongelegenheid.

Daarenboven meent de verwerende partij dat door de toevoeging van een tweede verticale circulatie die van buitenaf toegankelijk is, ieder deel over een afzonderlijke toegang zal beschikken.

4.

De Raad is van oordeel dat uit de plannen en ook uit de omschrijving die de verwerende partij zelf geeft van de aanvraag blijkt dat het project als één geheel te beschouwen is.

Het toevoegen van een verticale circulatie die, in tegenstelling tot wat in de bestreden beslissing wordt gesteld, intern van op de eerste verdieping een toegang biedt tot duplexen 3 en 4 op de tweede verdieping verandert niets hieraan. Deze verticale circulatie is immers alleen bereikbaar via de gemeenschappelijke ingang op het gelijkvloers en een gemeenschappelijke trap die volgens de plannen enkel geen toegang biedt tot de duplexen 3 en 4 maar voor het overige tot alle appartementen, duplexen, penthouse en kantoorruimte.

Wat de beweerde afsluiting tussen de twee beuken betreft om alzo te kunnen stellen dat er enkel met een verticale projectie dient rekening te worden gehouden, moet worden gesteld dat deze doorlopende wand blijkens de plannen enkel en alleen zal worden aangebracht ter realisatie van de voorliggende plannen zodat deze ook geen afbreuk kan doen aan het feit dat het project als één geheel moet worden gezien.

Uit de plannen blijkt nog steeds, zoals de Raad vaststelde in het arrest van 1 maart 2011 met nummer A/2011/0016, dat het project als één geheel te beschouwen is met één gemeenschappelijke ingang en één lift die enkel, volgens de plannen, niet voor een toegang tot de duplexen 3 en 4 zal zorgen.

De Raad stelt trouwens vast dat de aanvragers het project zelf als één geheel beschouwen nu zij geen onderscheid hebben gemaakt tussen de woongelegenheden in de zogenaamde onderscheiden bouwdelen. De nummering van de woongelegenheden loopt immers over het gehele project gezien gewoon door.

De Raad is dan ook van oordeel dat het project nog steeds als één geheel te zien is. Het oprichten van een meergezinswoning, in welke vorm dan ook, ongeacht in hoeveel 'beuken' deze meergezinswoning intern wordt ingedeeld, blijft één geheel tot zolang het geheel van buitenaf toegang krijgt via één centrale ingang.

5.

Rekening houdende met de *ratio legis* van artikel 8 van de aanvullende voorschriften moest de verwerende partij bijgevolg onderzoeken of er niet meer dan twee woonlagen worden gerealiseerd teneinde de bewoningsdichtheid niet te veel te verhogen.

De Raad is van oordeel dat het feit dat de woonlagen niet over dezelfde bouwlagen voorkomen geen afbreuk doet aan het gegeven dat elke bouwlaag welke geheel **of** gedeeltelijk bestemd is tot bewoning als een woonlaag moet worden beschouwd. Er anders over oordelen zou een miskenning van de *ratio legis* van artikel 8 van de aanvullende voorschriften inhouden.

6.

De Raad dient opnieuw vast te stellen dat de hoogteverschillen tussen de twee beuken niet van die aard zijn dat zij tot de redelijke vaststelling kunnen leiden dat daarom het project niet als één geheel moet worden gezien wat het aantal bouwlagen betreft en enkel in afzonderlijke verticale projecties kan worden bekeken zoals de verwerende partij beweert. De kleine hoogteverschillen tussen de twee beuken kunnen niet op redelijke wijze tot de conclusie leiden dat het binnen deze twee beuken niet over dezelfde bouwlagen zou gaan.

Zelfs indien de Raad abstractie maakt van de twee duplexappartementen die zich bevinden in de tweelaagse volumes, waarvan de bouwlagen opmerkelijk lager liggen, stelt de Raad nog het volgende vast:

- Op de eerste verdieping en tweede bouwlaag van het gebouw bestaande uit de twee beuken, los van de lage aanbouwsels, worden twee appartementen en een kantoorruimte gebouwd. Dit is **de eerste woonlaag** in dit gebouw.
- Op de tweede verdieping en derde bouwlaag van dit gebouw wordt één appartement en telkens een deel van twee duplexappartementen gebouwd. Dit is **de tweede woonlaag** in dit gebouw.
- Op de derde verdieping en vierde bouwlaag van dit gebouw wordt een penthouse en het resterende deel van de twee duplexappartementen gebouwd. Dit is **de derde woonlaag** in dit gebouw.
- Op de eerste bouwlaag die het gelijkvloers vormt van dit gebouw, worden garages en bergingen gebouwd. Dit is geen woonlaag in dit gebouw in de zin van de aanvullende voorschriften.

Vermits een woonlaag moet worden gezien als elke bouwlaag die **geheel of gedeeltelijk** bestemd is tot bewoning moet dan ook worden vastgesteld dat het project in strijd is met artikel 8.2 van de aanvullende voorschriften van het van toepassing zijnde gewestplan nu het 'hoofdgebouw' op zich reeds meer dan twee woonlagen telt.

Het middel is gegrond.

B. Overig middel

Het overige middel wordt niet onderzocht aangezien dit niet tot een ruimere vernietiging kan leiden.

C. Kosten van het geding

In zoverre de verwerende partij in haar antwoordnota de Raad verzoekt om de kosten ten laste van het Vlaamse Gewest te leggen, is de Raad van oordeel dat niet ingezien kan worden hoe het Vlaamse Gewest in de voorliggende aangelegenheid, gelet op artikel 4.8.26, §2, eerste lid VCRO, kan aangemerkt worden als partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld.

Gelet op de vrijstelling voor het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij, zijn er bovendien geen kosten die ten laste kunnen worden gelegd.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 5 januari 2012, waarbij aan [REDACTED] nv de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het renoveren en herbestemmen van een mouterij naar een gebouw voor kantoor en meerdere woningen op een perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de vergunningaanvrager en dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
4. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 9, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 23 oktober 2012, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,
met bijstand van

Hildegard PETTENS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Hildegard PETTENS

Hilde LIEVENS