

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/1258 van 21 juni 2016
in de zaak 1314/0420/A/4/0411

In zake: mevrouw **Caroline HURTEKANT**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Yves FRANCOIS
kantoor houdende te 8790 Waregem, Eertbruggestraat 10
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **WEST-VLAANDEREN**

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 19 maart 2014, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 23 januari 2014.

De deputatie heeft het administratief beroep van de heer Franz BERGMAN, de heer Jürgen OTTEN en de heer Paul DEN RONDEN (hierna de aanvragers) tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Damme van 2 maart 2010 ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond verklaard.

De deputatie heeft aan de aanvragers een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het slopen van bestaande bebouwing, met name een restaurant met bijhorende woning, een bijgebouw en 4 schuilhokken en voor het bouwen van een hotel met 94 kamers met een ondergrondse parking.

De bestreden beslissing heeft betrekking op percelen gelegen te 8340 Sijsele (Damme), Doornstraat 11 en met als kadastrale omschrijving afdeling 7, sectie A, nummers 573A, 584D, 584E en 586A.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

Bij beschikking van 1 april 2016 heeft de voorzitter van de Raad voor Vergunningsbetwistingen de zaak, aanvankelijk toegewezen aan de eerste kamer, doorverwezen naar de vierde kamer.

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft het originele administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 26 april 2016, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Nathalie DE CLERCQ heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yves FRANCOIS die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.27 VCRO verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter niet.

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 17 juni 2008 heeft het college van burgemeester en schepenen van de stad Damme een stedenbouwkundig attest verleend voor het bouwen van een hotel met 72 kamers en restaurant achter een bestaande woning en restaurant.

2.

Op 27 oktober 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de aanvragers bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Damme een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het slopen van een restaurant en een woning, en het bouwen van een hotel (gewijzigd ontwerp)”*.

Een eerdere aanvraag voor het slopen van het restaurant en woning en voor het bouwen van een hotel, werd op 11 augustus 2009 geweigerd door het college van burgemeester en schepenen van de stad Damme.

De verzoekende partij woont aan de overzijde van de straat van de betrokken bouwpercelen.

De betrokken bouwpercelen zijn, volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgesteld gewestplan ‘Brugge – Oostkust’, deels gelegen in gebied voor verblijfsrecreatie en deels gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

De percelen zijn 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.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 27 november 2009 tot 28 december 2009, wordt één bezwaarschrift ingediend.

De Brandweer van de stad Brugge adviseert ongunstig op 17 december 2009 en bevestigt dit standpunt op 15 februari 2010.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert als volgt op 24 februari 2010:

“ ...

BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

...

FUNCTIONELE INPASBAARHEID

De aanvraag betreft het bouwen van een hotelcomplex, waarbij een conferentiezaal wordt voorzien. Echter, een conferentiezaal van die omvang is niet conform de bestemmingsvoorschriften van (verblijfs)recreatiegebied.

“Recreatiegebied omvat alle vormen van gedrag die primair gericht zijn op de eigen ontspanning en plaatsvinden in de vrije tijd (tijd die resteert na de verplichte fysiologische en maatschappelijke activiteiten). Deze activiteiten kunnen plaatsvinden binnen of buiten de eigen woonomgeving.” (Bron: Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan West-Vlaanderen).

Daarnaast wordt een busparking voorzien aan de straatkant, in agrarisch gebied. Uit de juridische bepalingen is gebleken dat dit niet gefaciliteerd kan worden door de VCRO (zie hierboven). Overigens werd in het drie-partijenoverleg van 29 mei 2009 besproken voorste zone (agrarisch gebied) ter plaatse van de af te breken woning en restaurant landelijk aan te leggen. Hiermee wordt bedoeld: geen vertuining (zie copie verslag in bijlage).

MOBILITEITSIMPACT

Hoewel een mobiliteitsstudie deel uitmaakt van de aanvraag, is deze inhoudelijk niet volledig. Zo ontbreekt een grondige vergelijking van de eigen mobiliteitsproductie met deze van de bestaande. Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk welke effecten verwacht worden wanneer én golfspelers én hotelgasten af- en/of aanrijden.

Bijkomend zijn de voorziene parkeerplaatsen (wij tellen er 50 ondergronds en 32 bovengronds) ontoereikend voor de geplande capaciteit van ca. 180 congresbezoekers. Het wordt weinig waarschijnlijk geacht dat deze met de bus zullen komen.

Gezien het belang van de mobiliteitsimpact op de landelijke omgeving wordt een goed onderbouwde studie primordiaal geacht om in aanmerking te komen voor een stedenbouwkundige vergunning.

SCHAAL

Het hotelcomplex voorziet 90 hotelkamers. Gezien het agrarische karakter van de streek, en de landschappelijk waardevolle omgeving, vormt dergelijke capaciteit een schaalbreuk met de bestaande ordening van het gebied. Voor de site is een richtcijfer van 30 hotelkamers wenselijk.

RUIMTEGEBRUIK EN BOUWDICHTHEID

Gezien de footprint van de bebouwing en de verhardingen wordt de bouwsite zwaar beladen. Zoals herhaaldelijk meegedeeld in vorige aanvragen en besprekingen, is een gepaste overgang naar de open ruimte dan ook noodzakelijk. Tot op heden wordt geen gepaste groeninkleding voorzien. De overgang naar het agrarisch landschappelijk

waardevol gebied ten westen wordt onmogelijk gemaakt door de korte afstand (5m) van het hotelcomplex tot de open ruimte.

Tevens is het verhardingspercentage te hoog, en in vergelijking met de vorige vraag alleen maar toegenomen. Idealiter worden de verhardingen en de groenaanleg samen bekeken, en onder vorm van een beplantingsplan of tuinontwerp toegevoegd aan het dossier. Gezien de landschappelijke kwaliteit van de omgeving dient de groenaanleg deze van de omgeving te ondersteunen.

ALGEMENE CONCLUSIE

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening.
...

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Damme weigert op 2 maart 2010 een stedenbouwkundige vergunning, steunend op het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

Tegen deze beslissing tekenen de aanvragers op 2 april 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

In zijn verslag van 3 juni 2010 adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 8 juni 2010 beslist de verwerende partij op 8 juli 2010 het beroep in te willigen en onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

3.

De voormelde vergunningsbeslissing van 8 juli 2010 werd vernietigd bij arrest van de Raad nr. A/2013/0499 van 27 augustus 2013. Er wordt onder meer overwogen:

“...

De tussenkomende partijen erkennen dat de conferentiezaal van het hotel plaats biedt aan 180 bezoekers.

In de mobiliteitsstudie wordt bevestigd dat in deze zaal evenementen zullen worden georganiseerd, zoals “(congres, incentive, ...)”.

Omwille van de omvang van de conferentiezaal, is de stelling van de tussenkomende partijen dat deze conferentiezaal alleen toegankelijk zal zijn voor hotelgasten, weinig geloofwaardig.

De mobiliteitstoets en het onderzoek naar het aantal parkeerplaatsen moet dus eveneens rekening houden met de bezoekers van de conferentiezaal, die geen hotelgasten zijn.

4.

In hun administratief beroepsverzoekschrift stellen de tussenkomende partijen dat er 94 parkeerplaatsen (waarvan 50 ondergrondse) voorzien worden, terwijl ze in hun schriftelijke uiteenzetting in de procedure voor de Raad 96 parkeerplaatsen vermelden.

Zowel de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar als de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar menen dat de voorziene parkeerplaatsen ontoereikend zijn voor de geplande capaciteit van ca. 180 congresbezoekers.

Om aan deze opmerkingen tegemoet te komen, houdt de verwerende partij in de bestreden beslissing rekening met de vier grote parkeerplaatsen voor autobussen, die 30 bijkomende autostaanplaatsen zouden kunnen opleveren.

5.

Er wordt niet betwist dat een deel van deze parking voor autobussen gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Voor landschappelijk waardevolle agrarische gebieden gelden de bestemmingsvoorschriften, zoals vermeld in de artikelen 11.4.1 en 15.4.6.1 van het Inrichtingsbesluit.

...

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar stelt dat de "busparking voorzien aan de straatkant, in agrarisch gebied ... juridisch ... niet gefaciliteerd kan worden door de VCRO".

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt met betrekking tot deze parking:

...

Volgens de tussenkomenende partijen heeft de busparking betrekking op een bestaande verharding waaraan niets wordt gewijzigd, zodat de aanleg van een nieuwe verharding geen deel uitmaakt van de aanvraag en dus niet kon geweigerd worden.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt hieromtrent

...

Verder merkt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar nog als volgt op dat een degelijk groenaanlegplan ontbreekt en dat de busparkeerplaats, ondanks de impact van het project, wordt heraangelegd zonder groenelementen:

...

De Raad oordeelt dat de verwerende partij in de bestreden beslissing op geen enkele manier onderzoekt of de "vier grote parkeerplaatsen voor autobussen, die 30 bijkomende autostaanplaatsen zouden kunnen opleveren" verenigbaar zijn met de gewestplanbestemming, met alle gevolgen vanden dien voor de mobiliteitstoets, die in casu van belang is voor het onderzoek naar de verenigbaarheid met een goede ruimtelijke ordening

..."

4.

Na dit vernietigingsarrest wordt het dossier hernomen met een verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 12 december 2013. Er wordt geadviseerd om een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De conclusie van het verslag luidt als volgt:

"...

Het **ontwerp** voorziet in het bouwen van een hotel met 94 kamers, gelegen in een gebied voor verblijfsrecreatie te Sijsele.

De Raad voor Vergunningenbetwistingen vernietigde dd 27.08.13 de vergunning van de Deputatie dd 08.07.10. Samengevat stelt de Raad zich vragen omtrent de exacte capaciteit

van het hotel en de conferentieruimte. Deze capaciteit moet getoetst worden aan de parkeermogelijkheden die het terrein biedt en aan het mobiliteitsprofiel. Volgens de Raad is het niet duidelijk of het terrein vooraan, bestemd tot LWA-gebied wel wettig dienst kan doen als busparking of parking voor 30 extra wagens. Deze onduidelijkheden vormden de aanleiding tot de **vernietiging van de verleende vergunning**.

Een bijkomend aandachtspunt betreft de aanleg van de zone aan de straatzijde, waar een gebouw gesloopt wordt en een heraanleg bestudeerd moet worden.

Ingevolge het vernietigingsarrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft de aanvrager de **parking- en mobiliteitsproblematiek van haar aanvraag nader onderzocht**.

De aanvrager stelt voor om niet langer het reeds verharde terrein vooraan (bestemd tot LWA-gebied) te gebruiken als parking. Deze zone zou aangelegd worden als hoogstamboomgaard. De parkeercapaciteit zou wel vergroot worden door in de reeds voorziene kelderverdieping autoliften te installeren. De bestaande kelder wordt dieper voorzien dan op de oorspronkelijke plannen (planwijziging).

Op deze manier wordt de ondergrondse parkingcapaciteit verdubbeld tot 100 parkings. In totaal beschikt het project dan over 146 parkings wat ruimschoots voldoende is voor een hotel met 94 kamers, een restaurant en een congresruimte voor maximaal 120 deelnemers.

Op het vlak van mobiliteit dient vastgesteld dat de voorliggende studie van kracht blijft, temeer nu de exploitant bevestigd heeft dat de congresruimte maximaal 120 deelnemers kan ontvangen. De aanvrager is van oordeel dat één en ander mits de oplegging van een beperkte aanpassing van de plannen (kelderverdieping en gewijzigde aanleg aan de straatkant) kan gewaarborgd worden. Dit standpunt kan echter niet bijgetreden worden.

Overeenkomstig **artikel 4.3.1. §1, 2e lid VCRO** kan het vergunningsverlenende bestuursorgaan een vergunning afleveren wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en met de goede ruimtelijke ordening kan gewaarborgd worden mits een “beperkte” aanpassing van de voorgelegde plannen. De voorwaarde mag niet dienen om leemtes op te vangen en **kan enkel betrekking hebben op kennelijk bijkomstige zaken**.

Een vergunning met de nu volgens aanvrager gesuggereerde gewijzigde plannen is niet aangewezen omdat het **geen bijkomstige zaken** betreft maar een conceptuele wijziging van de aanleg aan de straatzijde en een fundamentele wijziging van de parkeeroplossing.

Het al dan niet organiseren van een openbaar onderzoek maakt in wezen geen verschil voor wat betreft het categoriseren van een wijziging al dan niet als bijkomstig. Ten andere, indien een openbaar onderzoek gevoerd moet worden wijst dit gegeven op de ernst van de wijziging, waardoor deze sowieso niet mogelijk is, nu artikel 4.3.1 §1 VCRO planaanpassingen enkel toelaat voor kennelijk bijkomstige zaken.

De voorgestelde wijzigingen zijn doeltreffend en voldoende. Een **herindiening in eerste aanleg** is, de voor de hand liggende weg naar een realisatie van dit mooie project. Van zodra deze piste gevolgd wordt, is een verderzetting van de beroepsprocedure eigenlijk overbodig werk. Het kan niet de bedoeling zijn twee overheden terzelfdertijd maar los van elkaar aan het werk te zetten.

*Een andere mogelijkheid is de vergunning te verlenen middels licht gewijzigde plannen en een voorwaarde dat het stuk grond zoals afgelijnd op het inplantingsplan langs de straat gratis afgestaan wordt met het oog op inlijving bij het openbaar domein. In dat geval valt echter een nieuwe **vernietiging van de vergunning te verwachten**, waardoor aanvrager in feite niet geholpen is.*

Er wordt dan ook voorgesteld de vergunning te weigeren.

...

Na de hoorzitting van 17 december 2013 beslist de verwerende partij op 23 januari 2014 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen overeenkomstig de gewijzigde plannen. De verwerende partij motiveert haar beslissing onder meer als volgt:

“ ...

Ingevolge het vernietigingsarrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen dd. 27.08.2013 heeft aanvrager met het oog op de herbehandeling van de aanvraag door de deputatie het ontwerp bijgestuurd in het licht van de opmerkingen die destijds werden geformuleerd inzake het parkeren en de groenaanleg. In de voortuin wordt de parking gesupprimeerd, de ondergrondse parking wordt verdiept waardoor de capaciteit verhoogt. Naast de voorziene groenaanleg onder de vorm van een gemengde boomgaard heeft de aanpassing meer specifiek betrekking op de diepte van de kelder. Op de aanvraagplannen was reeds een kelderverdieping voorzien met een vrije hoogte van 2,30 meter. Opdat een liftstelsel voor gewone en volumewagens zou kunnen geïnstalleerd worden moet ter hoogte van de liften een totale vrije hoogte van 5,35 meter worden voorzien. Het uitzicht, de structuur en de indeling van het hotel zelf blijft volledig behouden. Ook de voorziene bovengrondse parkeerterrein binnen het recreatiegebied blijft ongewijzigd.

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar stelt in zijn verslag echter vast dat de doorgevoerde bijstellingen van het plan geen betrekking hebben op kennelijk bijkomstige zaken in de zin van artikel 4.3.1, §1 VCRO.

Tijdens de hoorzitting herhaalt raadsman van de aanvrager nogmaals dat de bijstellingen van het plan wel degelijk onder het toepassingsgebied van artikel 4.3.1, §1 VCRO vallen. De deputatie treedt het standpunt van de aanvrager bij. In de eerste plaats dienen de doorgevoerde aanpassingen om tegemoet te komen aan de opmerkingen die eerder werden geformuleerd. Daarnaast hebben de aanpassingen betreffende de kelderverdieping geen betrekking op de visueel zichtbare onderdelen van het gebouw en het voorzien van een boomgaard draagt bij tot een betere esthetische omkadering van het gebouw. In vergelijking tot de omvang van het project zijn de planaanpassingen van beperkte aard. De aangepaste plannen kunnen dan ook worden aanvaard in toepassing van artikel 4.3.1, §1 VCRO.

...”

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 – EERSTE MIDDEL

Standpunt van de partijen

In het eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4.3.1, §1, laatste lid VCRO en van de formele motiveringsplicht.

De verzoekende partij zet uiteen:

“ ...

De aanpassingen van de plannen in graad van beroep slaan niet op 'kennelijk bijkomstige zaken'.

2 'Kennelijk bijkomstige zaken' betreffen kleinere elementen in de aanvraag die op zich geen substantiële wijziging van de aanvraag met zich mee brengen.

2.1 In casu wordt in graad van beroep een aangepast plan ingediend waarbij een busparking van niet minder dan 29a 90ca (2.990m²) gesupprimeerd wordt en als boomgaard ingericht wordt (stuk 3). Het uitzicht van de aanvraag en de impact ervan - of het nu positief of negatief is, doet er niet toe - op de omgeving is aanzienlijk.

Langs de straatzijde zullen er niet langer bussen geparkeerd staan, maar een niet nader gedefinieerde boomgaard te zien zijn. Dit geeft een andere aanblik aan de omgeving.

2.2 Verder wordt de ondergrondse garage met 2m verdiept en wordt de capaciteit verhoogd van 50 personenwagens naar 100 personenwagens. Dergelijke verhoging van de capaciteit heeft zeer zeker ook een impact op het mobiliteitsaspect dat niet als louter 'kennelijk bijkomstig' kan bestempeld worden. In plaats van bussen en 50 + 46 personenwagen zullen er nu geen bussen meer aanrijden maar in plaats daarvan wel 100 + 46 personenwagens (100 ondergrondse parkeerplaatsen, 46 bovengrondse). Dit is een andere verkeersstroom met aanzienlijke gevolgen voor de omgeving.

De Raad heeft in het arrest nr. A/2013/0618 van 22 oktober 2013 inzake de stad Herentals al in een vergelijkbaar geval geoordeeld dat het creëren van nieuwe parkeerplaatsen geen kennelijk bijkomstige zaak is:

...

3. De PSA heeft in zijn verslag aan de Deputatie gewezen op de onmogelijkheid om de plannen in graad van beroep dermate substantieel aan te passen aangezien het een conceptuele aanpassing betreft evenals een andere afwikkeling van de verkeersproblematiek:

...

De Deputatie verwierpt dit standpunt op grond van niet deugdelijke motieven, voor zover enige motivering ook al toe laten af te wijken van een decretale bepaling, quod non.

3.1 Het feit dat zogenaamd met de aanpassingen tegemoet zou gekomen worden aan eerdere opmerkingen, is naast de kwestie. Niet de reden van de aanpassingen bepaalt of deze 'kennelijk bijkomstig' is, wel de aanpassing op zich.

3.2 Het loutere feit dat een ondergrondse aanpassing visueel niet zichtbaar is, is al evenmin relevant. De aanpassing heeft zoals gezegd ontegensprekelijk een belangrijke invloed op

de verkeersstroom en parkeerproblematiek. Het potentieel van aan- en afrijdende voertuigen langs deze kleine landelijke weg wordt met 50 eenheden verhoogd, zijnde ruim 30 % van de totale capaciteit.

In elk geval heeft het weglaten van de busparking en het in de plaats stellen van een boomgaard wel een rechtstreekse visuele impact op de aanblik van de site. Dat die boomgaard zou bijdragen tot een 'betere esthetische omkadering van het gebouw' speelt als zodanig geen rol. Meteen impliceert de vaststelling van de Deputatie dat die boomgaard zogenaamd voor een 'betere esthetische omkadering van het gebouw' zou zorgen, dat die boomgaard niet 'kennelijk bijkomstig' is, want belangrijk voor de inpasbaarheid van het project in de omgeving...

Het loutere feit dat een bepaalde ingreep een esthetische verbetering zou zijn, maakt die ingreep op zich niet 'kennelijk bijkomstig'.

3.3 Tenslotte verantwoordt de Deputatie zich met het motief dat in verhouding tot het totale project, de planaanpassingen van beperkte aard zijn.

Andermaal is dit geen deugdelijk motief. Hoe groter het project hoe meer men mag aanpassen? Het betreffen trouwens geen kleinere planaanpassingen. Een gebied van 2.990m² als boomgaard inrichten, daar valt niet naast te kijken. 50 bijkomende parkeerplaatsen voor personenwagens, die verkeersstroom valt niet te negeren!

*De motivering van de Deputatie schendt de formele motiveringsplicht.
...*

De verwerende partij repliceert:

“...

De planaanpassingen in kwestie hebben betrekking op 2 elementen van de aanvraag m.n. het supprimeren van de busparking aan de voorzijde met het oog op de aanplanting van een boomgaard enerzijds en het verdiepen van de reeds voorziene kelderverdieping in functie van een toename van het aantal parkeerplaatsen anderzijds.

Wat de ondergrondse garage betreft, gaat het om een beperkte verdieping van de kelderruimte. Er dient onderstreept dat de footprint van het gebouw niet wijzigt, in dit opzicht gaat de vergelijking met het arrest van de Raad dd. 22 oktober 2013 niet op. Er kan evenmin worden betwist dat de verdere verdieping van een nota bene reeds voorziene ondergrondse garage, voor verzoekende partij visueel ook maar enige impact heeft. Verzoekende partij stelt dat de capaciteitstoename ook een aanzienlijk effect resorteert op het vlak van mobiliteit en om die reden de aanpassing als substantieel dient te worden aangemerkt. De plannen zoals vergund dd. 8 juli 2010 voorzagen in een totale capaciteit van 126 wagens bestaande uit 4 bussen en 96 wagens. Ingevolgde het aangepast plan neemt de capaciteit toe tot 146 wagens: 46 bovengrondse parkeerplaatsen en 100 ondergronds. Per bus arriveren de gasten via het “stop and go” principe. Een planaanpassing houdende een capaciteitstoename van 20 wagens dat ondergronds wordt opgevangen kan geenszins worden beschouwd als een substantiële wijziging van het ontwerp.

Wat de boomgaard betreft, werd deze aanpassing doorgevoerd in het licht van de opmerkingen betreffende de bestemmingsconformiteit zoals geformuleerd door de Raad in

haar vernietigingsarrest. Aanvrager koos ervoor om te anticiperen door de in het landschappelijk waardevol agrarisch gebied gelegen busparking om te vormen tot boomgaard. In toepassing van artikel 4.3.1, §1 VCRO mogen planaanpassingen niet alleen dienen om de aanvraag verenigbaar te maken met de goede ruimtelijke ordening maar eveneens om de aanvraag in overeenstemming te brengen met het recht. Beide aanpassingen maken van deze mogelijkheid gebruik om de aanvraag in overeenstemming te brengen met respectievelijk de goede ruimtelijke ordening en de bestemmingsvoorschriften.

Verwerende partij wil ook verwijzen naar de recente wijzigingen van de VCRO betreffende de mogelijkheid tot het indienen van aangepaste plannen. Hierin wordt nu ook expliciet de mogelijkheid bevestigd om plannen aan te passen in functie van bezwaren tijdens het openbaar onderzoek en zij geen afbreuk doen aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening zoals in casu het geval is.

...

In haar wederantwoordnota dupliceert de verzoekende partij:

“...

2 Dat de Deputatie vindt dat een verhoging van de capaciteit met 50 personenwagens en navenante bijkomende verkeersstroom ‘kennelijk bijkomstig’ is, zal ontegensprekelijk de wettigheidstoets van de Raad niet doorstaan.

De Deputatie maakt ook een mathematische vergelijking waar geen pijl op te trekken valt. De oude aanvraag voorzag volgens de Deputatie een capaciteit van 126 wagens, zijnde 4 bussen en 96 wagens. Tot nader order is $4 + 96$ nog altijd 100, en niet 126...

Verzoekende partij geeft daartegenover aan dat er ondergronds nu 100 personenwagens kunnen gestald worden en bovengronds 46, 146 in totaal dus. Een groot verschil met de oorspronkelijke aanvraag, niet?

De capaciteit van de bussen zomaar extrapoleren naar personenwagens gaat uiteraard niet op. Een bus zorgt voor één rijbeweging voor een groter aantal personen, met een personenwagen worden er veel minder personen aangevoerd. De verhoging van de capaciteit van personenwagens brengt veel meer verkeerscirculatie tot stand wat een belangrijke impact op de mobiliteit in deze kleine straat heeft. 30% meer personenwagens kan bezwaarlijk als een bijkomstigheid beschouwd worden.

3 De Deputatie komt niet verder dan de loutere bewering dat het supprimeren van een busparking van 2.990m² naar een niet nader gedefinieerde boomgaard (er is geen groenplan), ook maar een bijkomstigheid is.

Het recht is rekbaar bij de Deputatie van West-Vlaanderen...

De doelstelling van art. 4.3.1 § 1 laatste lid VCRO staat niet ter discussie, wel de invulling ervan.

Met wijzigingen van de VCRO van na het bestreden besluit, moet geen rekening gehouden worden. Wat de Deputatie ten andere poneert slaat op het opleggen van voorwaarden, niet op het aanpassen van plannen.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert in essentie aan dat de aanpassingen van de plannen in graad van beroep niet kunnen beschouwd worden als betrekking hebbend op kennelijk bijkomstige zaken.

2.

Artikel 4.3.1, §1 VCRO, gewijzigd bij decreet van 16 juli 2010, en zoals het gold op het ogenblik van de bestreden beslissing, luidt als volgt:

“§1. Een vergunning wordt geweigerd:

1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met:

- a) stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken,*
- b) een goede ruimtelijke ordening;*

2° indien de weigering genoodzaakt wordt door de decretale beoordelingselementen, vermeld in afdeling 2;

3° indien het aangevraagde onverenigbaar is met normen en percentages betreffende de verwezenlijking van een sociaal of bescheiden woonaanbod, vastgesteld bij of krachtens het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid;

4° in de gevallen waarin overeenkomstig artikel 8, §1, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid geen vergunning kan worden afgeleverd.

In de gevallen, vermeld in het eerste lid, 1° en 2°, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan de vergunning toch afleveren, wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen. Die voorwaarden kunnen niet dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen. De voorwaarde dat de ter beoordeling voorgelegde plannen beperkt worden aangepast, kan enkel betrekking hebben op kennelijk bijkomstige zaken.”

Uit deze bepalingen volgt dat een aanvraag die door het vergunningsverlenend bestuursorgaan onverenigbaar wordt geacht met het recht en de goede ruimtelijke ordening, toch kan worden verleend wanneer de overeenstemming met het recht en de goede ruimtelijke ordening kan worden gewaarborgd door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorliggende plannen. Hiertoe is wel vereist dat die voorwaarden redelijk zijn in verhouding tot de vergunde handelingen en dat de aanpassing van de ter beoordeling voorliggende plannen enkel betrekking heeft op kennelijk bijkomstige zaken.

3.

Het “opleggen van voorwaarden” wordt als volgt verduidelijkt in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handavingsbeleid (*Parl. St. VI. Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, 128*):

“ ...

Uitzonderingsregeling : het opleggen van voorwaarden

409. Indien het aangevraagde in beginsel geweigerd moet worden in het licht van stedenbouwkundige voorschriften, verkavelingsvoorschriften, de goede ruimtelijke

ordering of decretale beoordelingselementen, dan kan uitzonderlijk toch een vergunning worden verleend indien de regelmatigheid of de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening kan worden gewaarborgd door middel van het opleggen van een voorwaarde, inclusief het voorschrijven van een beperkte aanpassing van de voorgelegde plannen.

De aanvrager bezit ter zake geen aanspraken op het bestuur (het aangevraagde is immers onregelmatig of niet opportuun): het vergunningverlenende bestuursorgaan beslist discretionair of de weigering van de vergunning al dan niet kan worden vermeden via het opleggen van een voorwaarde.

De voorwaarden zijn er niet op gericht om leemten van een onvolledige of vage vergunningsaanvraag in extremis op te vullen .

410. In zoverre de voorwaarden betrekking hebben op een beperkte aanpassing van de plannen, mag het slechts gaan om manifest bijkomstige zaken. Dergelijke planaanpassingen kunnen daarenboven slechts worden opgelegd in eerste administratieve aanleg; dat betekent in de reguliere procedure dat het college van burgemeester en schepenen zich hierover moet kunnen uitspreken.

De rechtsleer geeft een aanzet tot interpretatie van het begrip “bijkomstige zaken”. S. LUST schrijft immers dat “essentiële wijzigingen aan de plannen niet mogelijk [zijn] zonder dat, in voorkomend geval, een nieuw openbaar onderzoek wordt gehouden”. Het begrip “bijkomstige zaken” moet dus worden geïnterpreteerd in die zin dat het gaat om wijzigingen die, gesteld dat een openbaar onderzoek over de aanvraag zou moeten worden ingericht, in voorkomend geval geen aanleiding geven tot een nieuw openbaar onderzoek.

De Raad van State heeft in dat verband bvb. als níet bijkomstig geoormerkt : de aanleg van een nieuwe verbindingsweg leidend naar het schoolgebouw dat het voorwerp uitmaakte van de aanvraag; wijzigingen die aanleiding geven tot bijkomende milieuhinder; het verschuiven (met een 100-tal meter) van een GSM-radiocommunicatiestation.

In het arrest nr. 84.389 van 23 december 1999 heeft de Raad van State daarentegen geoordeeld dat een wijziging die de hoogte van de daknok een meter lager brengt en de algemene esthetische kenmerken van het gebouw niet wijzigt, een kleine wijziging is die, wanneer nauwkeurig beschreven, ondergebracht kan worden onder de voorwaarden van de bouwvergunning, zonder dat vóór het afleveren van de vergunning nieuwe plannen moeten worden ingediend.

Eveneens werden als bijkomstigheden beschouwd: de voorwaarde om rond een kantoor- en woongebouw een groenscherm in streekeigen soorten te realiseren; de voorwaarde om de garagepoorten van een kantoorgebouw in hout uit te voeren en in een eigen waterzuiverings- en afvoersysteem te voorzien; de voorwaarde om de kruin van enkele hoogstammige bomen te snoeien en in te perken opdat voldoende ruimte zou worden gemaakt voor 2 appartementsgebouwen.”

Bij decreet van 16 juli 2010 werd intussen de voorwaarde dat een beperkte aanpassing van de plannen enkel mogelijk is in eerste administratieve aanleg, geschrapt.

Uit de aangehaalde toelichting blijkt dat het opleggen van voorwaarden voor een aanvraag die in beginsel moet geweigerd worden, als een uitzonderingsregeling bedoeld is en dat het bij planaanpassingen enkel kan gaan over “manifest bijkomstige zaken”. Of een voorwaarde al dan

niet als kennelijk bijkomstig moet beschouwd worden moet beoordeeld worden in het licht van de gegevens van de aanvraag en de bouwplaats, waarbij niet alleen de aard en de omvang van de wijziging van belang is, maar tevens de impact ervan op de rechten van derden.

4.

In de bestreden beslissingen worden planaanpassingen vergund die betrekking hebben op “het parkeren en de groenaanleg”. De verwerende partij stelt dat in “de voortuin de parking (wordt) gesupprimeerd” en “de ondergrondse parking wordt verdiept waardoor de capaciteit verhoogt”.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de planwijziging voor “de voortuin” betrekking heeft op het gedeelte van de bouwpercelen dat gelegen is in landschappelijk waardevol gebied. Volgens de oorspronkelijke plannen zou op dat gedeelte een parking voorzien worden voor 4 bussen of 30 wagens. De gewijzigde plannen voorzien de aanleg van een boomgaard op dit gedeelte.

De wijziging van de capaciteit van de ondergrondse parking omvat een verdubbeling van de capaciteit. In de oorspronkelijke plannen was voorzien in 50 ondergrondse parkeerplaatsen. Er was voorzien in een vrije hoogte van de kelderverdieping van 2,30 meter. Voor de capaciteitsverdubbeling wordt voorzien in een liftsysteem en een totale vrije hoogte van 5,35 meter.

Er wordt niet langer voorzien in een parking voor bussen.

5.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt in zijn verslag niet ten onrechte dat de planwijzigingen die zijn aangehaald onder het vorig randnummer niet kunnen beschouwd worden als “bijkomstige zaken” maar integendeel een conceptuele wijziging betreffen van de aanleg aan de straatzijde en een fundamentele wijziging van de parkeeroplossing.

Het wordt niet betwist dat het aangevraagde project aan een openbaar onderzoek moest worden onderworpen. Het werd georganiseerd van 27 november 2009 tot 28 december 2009.

Door het wijziging van de parkeeroplossing voor voertuigen, het niet meer voorzien van een parking voor bussen, het wijzigen van de aanleg van een niet onbelangrijk deel van de bouwpercelen, werden deze onderdelen van de aanvraag gewijzigd en niet aan de formaliteit van het openbaar onderzoek onderworpen. Het openbaar onderzoek biedt de mogelijkheid aan belanghebbenden om bezwaren en opmerkingen mee te delen aan de beslissende overheid, die daardoor over de nodige inlichtingen en gegevens kan beschikken om met kennis van zaken te oordelen.

Het wijzigen van de aard, het aantal en de inplanting van de parkeerplaatsen en het wijzigen van het concept van de aanvraag, wijzigt de aanvraag dermate dat dit raakt aan de rechten van derden en deel diende uit te maken van het openbaar onderzoek.

Het standpunt van de verwerende partij in de bestreden beslissing dat de doorgevoerde aanpassingen dienen om tegemoet te komen aan de opmerkingen die eerder werden geformuleerd, dat de aanpassingen betreffende de kelderverdieping geen betrekking op de visueel zichtbare onderdelen van het gebouw en dat het voorzien van een boomgaard bijdraagt tot een betere esthetische omkadering van het gebouw, doen geen afbreuk aan de voorgaande conclusie.

In zoverre de verwerende partij in haar antwoordnota verwijst naar de wijziging van artikel 4.3.1, §1 VCRO op grond waarvan ruimere planaanpassingen mogelijk zijn om tegemoet te komen aan advies of bezwaren, volstaat de vaststelling dat de gewijzigde bepaling nog niet van toepassing was op het ogenblik van de bestreden beslissing, nog daargelaten de vraag of de planwijzigingen

die in de bestreden beslissing zijn vergund voldoen aan de voorwaarden van de gewijzigde bepaling.

6.

Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De beslissing van de verwerende partij van 23 januari 2014, waarbij aan de aanvragers de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het slopen van bestaande bebouwing die bestaat uit een restaurant met bijhorende woning, een bijgebouw en 4 schuilhokken en voor het bouwen van een hotel met 94 kamers in een U-vorm met ondergrondse bouwlaag op percelen gelegen te 8340 Sijsele (Damme), Doornstraat 11 en met kadastrale omschrijving afdeling 7, sectie A, nummers 573A, 584D, 584E en 586A, wordt vernietigd.
2. De verwerende partij wordt bevolen een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de aanvragers en dit binnen een vervaltermijn van vier maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
3. De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 21 juni 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vierde kamer, samengesteld uit:

Nathalie DE CLERCQ, voorzitter van de vierde kamer,
met bijstand van

Katrien VISSERS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Katrien VISSERS

Nathalie DE CLERCQ