

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 5 november 2019 met nummer RvVb-A-1920-0230
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0785-A

Verzoekende partij	het college van burgemeester en schepenen van de stad BRUGGE vertegenwoordigd door de heer Bruno LEFEVER
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van WEST-VLAANDEREN

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 18 juli 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 31 mei 2018.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de heer Patrick CUYPERS, hierna de aanvrager, tegen de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij van 22 januari 2018 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de aanvrager een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het wijzigen van de bestemming van handelszaak naar appartement op het perceel gelegen te 8380 Zeebrugge, Rederskaai 41, A5, met als kadastrale omschrijving afdeling 12/BRUGGE, sectie P, nummer 0047E 12.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient geen antwoordnota maar wel het administratief dossier in. De verzoekende partij dient geen toelichtende nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 30 juli 2019.

De heer Bruno LEFEVER voert het woord voor de verzoekende partij. De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

De aanvrager dient op 12 oktober 2017 bij de verzoekende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het wijzigen bestemming van handelszaak naar appartement” op het perceel gelegen te 8380 Zeebrugge, Rederskaai 41, A5.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Brugge-Oostkust', vastgesteld met koninklijk besluit van 7 april 1977 in woongebied.

Het perceel ligt ook binnen de grenzen van het bijzonder plan van aanleg nummer 1 'Vissershaven' goedgekeurd op 25 april 2000, in een zone 16 voor woongebouwen, handel, detailhandel, horeca en kantoren.

Er wordt geen openbaar onderzoek georganiseerd.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 12 januari 2018 ongunstig.

De verzoekende partij weigert op 22 januari 2018 op grond van het ongunstig advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar een stedenbouwkundige vergunning aan de aanvrager. Zij beslist:

“ ...

Voorwerp van de aanvraag:

...

Opmerking:

Uit de historiek blijkt dat het volledige gelijkvloers van Rederskaai 41 voordien ingericht was als kapperszaak met woongelegenheid, opslagruimte en garage.

...

Historiek

...

20042069 : *Principesvraag ivm bestemmingswijziging en voorschriften voor een uithangbord.*

Uit de principesvraag blijkt dat het gelijkvloers ingericht was als bureel met woongelegenheid, opslagruimte en garage.

2004 2651 : *Wijziging van bestemming naar kapperszaak (regularisatie) – vergund door COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN op 23 september 2004.*

Toetsing aan de regelgeving

...

De “gemeentelijke verordening op het bouwen, verkavelen en op de beplantingen (Bestendige deputatie 7 april 2011 – Belgische staatsblad 19 april 2011)” is van toepassing.

Artikel 28

...

De keuken heeft geen ramen waardoor de minimale licht- en luchttoetredingsnorm niet behaald wordt.

De aanvraag is strijdig met artikel 28.

...

Erfdienstbaarheden

...

De koer die oorspronkelijk deel uitmaakt van 1 woongelegenheid met bureel wordt opgesplitst in twee delen. Hierdoor staan twee raampartijen van beide delen recht tegenover elkaar waarbij de ramen niet de vereiste 1,9 m afstand t.o.v. de perceelsgrens aanhouden. Dit resulteert in een eerste erfdienstbaarheid. Anderzijds zijn er ook twee ramen met schuine zichten die op minder dan 0,6m van de perceelsgrens liggen.

...

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

Bij de herbestemming van kapperszaak naar woongelegenheid wordt het kapsalon gewijzigd naar een woonkamer, de werkkamer naar een eetruimte en het bureel naar een slaapkamer. De kapperszaak is in essentie groot genoeg voor een nieuwe woongelegenheid, maar de keuken is niet voorzien van een raam zodat geen natuurlijk licht of lucht de ruimte kan bereiken. Daarenboven heeft de woning een kleine koer waarbij er veel inkijk is van het linker deel van het gelijkvloers appartement A4 en vice versa. De woonkwaliteit van het rechter deel als woongelegenheid is gebrekkig.

..."

Tegen die beslissing tekent de aanvrager op 1 maart 2018 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 27 april 2018 om het beroep ontvankelijk doch ongegrond te verklaren en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

"...

4B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN

...

De keuken zal dus wel daglicht ontvangen, zij het niet via een rechtstreeks aanpalend raam, maar dit wordt ook niet gevraagd door de verordening. Bovendien gaat het om een bestaande toestand en wordt enkel de functie gewijzigd.

In eerste instantie is het echter aan het college van burgemeester en schepenen om hierover een standpunt in te nemen en te beslissen of de aanvraag voldoet aan de verordening.

In de beslissing van het college van burgemeester en schepenen wordt een opmerking gemaakt omtrent het opsplitsen van het appartement. Uit de plannen blijkt dit echter niet, ook de aanvrager stelt in het beroepsschrift uitdrukkelijk dat appartement A4 een bestaand appartement is en dat hier niets aan gewijzigd wordt. Het feit dat er onvoldoende gegevens zijn over dit bestaande appartement is dan ook logisch, aangezien dit geen onderdeel uitmaakt van de aanvraag. Indien dit appartement zonder vergunning is tot stand gekomen, dan vormt dit een onderdeel van de handhaving. De aanvraag heeft enkel betrekking op het omvormen van het bestaande kapsalon tot appartement. Het kan echter niet ontkend worden dat er een woongelegenheid bijkomt aangezien dit voorheen een kapsalon was en nu een appartement wordt. In dat opzicht kunnen de opmerkingen omtrent de erfdienstbaarheden begrepen worden maar zoals het college van burgemeester en schepenen ook zelf stelt, wordt een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorbehoud van burgerlijke rechten.

4C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

*Door het voorzien van een open keuken lijkt de aanvraag wel te voldoen aan de verordening, aangezien er geen rechtstreeks daglicht gevraagd. Er kunnen echter wel vragen gesteld worden bij de **leefkwaliteit** van het appartement. Het licht dat in de keuken wordt getrokken, gebeurt door een raam dat zich op 6m van de keuken bevindt.*

Het appartement voldoet misschien wel aan de minimumnormen met betrekking tot leefkwaliteit maar dit betekent niet dat het per definitie in overeenstemming is met de goede

ruimtelijke ordening. Zoals het college ook terecht opmerkt, zijn de raampartijen niet conform het burgerlijk wetboek met betrekking tot de lichten en zichten. Dit toont aan dat een appartement op deze plaats niet evident is. Het is onduidelijk welke afscheiding nu aanwezig is op de koer tussen het bestaande appartement A4 en het nieuwe appartement.

Het standpunt van het college kan begrepen worden om Zeebrugge leefbaar te houden en dus een menging wordt gevraagd van publieke functies en wonen. Het BPA laat echter duidelijk de woonfunctie toe als hoofdbestemming zodat dit geen gegronde reden is om de vergunning te weigeren.

*Niet alle ruimtes van het appartement zijn kwalitatief ingericht en er is sprake van veel inkijkmogelijkheden waardoor het inrichten van een appartement op deze locatie niet evident is. Er is immers onduidelijkheid over **de manier waarop de privacy van de bewoners van beide appartementen zal gerespecteerd worden.***

De aanvraag is niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

4D CONCLUSIE EN VOORSTEL

Het ontwerp voorziet de bestemmingswijziging van handelszaak naar appartement.

*Het college van burgemeester en schepenen had vastgesteld dat de keuken **geen daglicht ontvangt** en dat de aanvraag dus in strijd is met de verordening. In graad van beroep bezorgt de aanvrager aangepaste plannen waarbij de keuken wordt omgevormd tot een open keuken en waarbij een afzuiging van de dampkap wordt voorzien. Op het aangepaste plan blijkt dat de deur tussen de keuken en de eet/ruimte wordt verwijderd en dat het bovenste deel van de muur wordt verwijderd. Op die manier kan de keuken daglicht ontvangen via de eet/ruimte waar een schuifraam aanwezig is van 3m op 2m40. Dit is een **oppervlakte van 7m²** voor een ruimte (eet/ruimte + open keuken) met een oppervlakte van 29m². In de eet/ruimte is ook nog een koepel aanwezig om licht te laten binnenvallen. De keuken zal dus wel daglicht ontvangen, zij het niet via een rechtstreeks aanpalend raam, maar dit wordt ook niet gevraagd door de verordening. Bovendien gaat het om een bestaande toestand en wordt enkel de functie gewijzigd.*

*In eerste instantie is het echter **aan het college van burgemeester en schepenen om hierover een standpunt moet innemen** en te beslissen of de aanvraag voldoet aan de verordening.*

*Niet alle ruimtes van het appartement zijn kwalitatief ingericht en er is sprake van veel inkijkmogelijkheden waardoor het inrichten van een appartement op deze locatie niet evident is. Er is immers onduidelijkheid over **de manier waarop de privacy van de bewoners van beide appartementen zal gerespecteerd worden.***

*De dienst stelt voor om het beroep ongegrond te verklaren en de stedenbouwkundige vergunning te **weigeren**.*

...

Na de hoorzitting van 8 mei 2018 verklaart de verwerende partij het beroep op 31 mei 2018 gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning volgens aangepast plan. De verwerende partij beslist:

“
...

4 VERSLAG PROVINCIAAL STEDENBOUWKUNDIG AMBTENAAR (art. 4.7.22. VCRO)

De Deputatie heeft kennis genomen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. De conclusie luidt als volgt:

...

5 MOTIVATIE STANDPUNT DEPUTATIE

De Deputatie sluit zich niet aan bij het standpunt van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar en motiveert haar standpunt als volgt :

...

5B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN

De plaats van de aanvraag ligt in zone 16 van het BPA 1 Vissershaven (25/04/2000). Zone 16 is een zone voor woongebouwen, handel, detailhandel, horeca en kantoren. De hoofdbestemming in deze zone is zowel W2 (woongebouwen) als H2 (handel, detailhandel, horeca en kantoren). Het wijzigen van de functie naar wonen is zeker in overeenstemming met het BPA.

De aanvraag moet eveneens voldoen aan de voorschriften van de gemeentelijke verordening op het bouwen, verkavelen en op de beplantingen van 7 april 2011. Artikel 28 van de verordening stelt het volgende:

“Elke kamer en elke woongelegenheid moet daglicht ontvangen.

In een ééngezinswoning en in een appartement moeten de woonkamer, de keuken en de slaapkamer(s) daglicht ontvangen.

Voor een kamer wordt de minimale licht- en luchttoetredingsnorm bepaald op één tiende van de effectieve verblijfsoppervlakte van de kamer, met een minimum van 1m².

Voor een woonkamer en een keuken in een woongelegenheid wordt de minimale licht- en luchttoetredingsnorm bepaald op één tiende van de effectieve verblijfsoppervlakte, voor de slaapkamers op één vijftiende, telkens met een minimum van 1m².

De daglichtopeningen voldoen aan beide volgende voorwaarden:

Uitmonden in de open lucht

Minstens de helft van de lichtopeningen in een ruimte moet voorzien zijn van schrijnwerk dat geopend kan worden.

De vergunningverlenende overheid kan bij gemotiveerde beslissing afwijkingen op bovenvermelde bepaling toestaan om kunsthistorische redenen.”

Het college van burgemeester en schepenen had vastgesteld dat de keuken geen daglicht ontvangt en dat de aanvraag dus in strijd is met de verordening. In graad van beroep bezorgt de aanvrager aangepaste plannen waarbij de keuken wordt omgevormd tot een open keuken en waarbij een afzuiging van de dampkap wordt voorzien. Op het aangepaste plan blijkt dat de deur tussen de keuken en de eet/ruimte wordt verwijderd en dat het bovenste deel van de muur wordt verwijderd. Op die manier kan de keuken daglicht

ontvangen via de eet/rustruimte waar een schuifraam aanwezig is van 3m op 2m40. Dit is een oppervlakte van 7m² voor een ruimte (eet/rustruimte + open keuken) met een oppervlakte van 29m². In de eet/rustruimte is ook nog een koepel aanwezig om licht te laten binnenvallen. De keuken zal dus wel daglicht ontvangen, zij het niet via een rechtstreeks aanpalend raam, maar dit wordt ook niet gevraagd door de verordening. Bovendien gaat het om een bestaande toestand en wordt enkel de functie gewijzigd.

In de beslissing van het college van burgemeester en schepenen wordt een opmerking gemaakt omtrent het opsplitsen van het appartement. Naar aanleiding van de hoorzitting werd de handhavingprocedure hierover echter stopgezet. De deputatie is dan ook van oordeel dat dit geen issue meer vormt. Er is geen sprake van splitsing, het gaat enkel om een functiewijziging van kapsalon naar woongelegenheden.

...

5C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Door het voorzien van een open keuken lijkt de aanvraag wel te voldoen aan de verordening, aangezien er geen rechtstreeks daglicht gevraagd. Er kunnen echter wel vragen gesteld worden bij de leefkwaliteit van het appartement. Het licht dat in de keuken wordt getrokken, gebeurt door een raam dat zich op 6m van de keuken bevindt.

De provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar had nog enkele opmerkingen omtrent de woonkwaliteit en de privacy. Op de hoorzitting wordt dit echter verduidelijkt en toegelicht. Het gaat om een bestaande toestand, waar oorspronkelijk een woongelegenheid was voorzien. In 2004 is een functiewijziging gebeurd naar kapperszaak. Het nu aangevraagde is groter dan hetgeen oorspronkelijk vergund is.

Alle ruimtes zijn voldoende groot en er wordt meer dan genoeg bergruimte voorzien. Het is inderdaad zo dat er zichten mogelijk zijn van appartement A4 naar appartement A5. Dit is echter zo vergund zodat dit nu niet meer in vraag moet gesteld worden. De aanwezige ramen en afstanden zijn al altijd zo geweest. Bovendien bezorgt de aanvrager een ondertekende verklaring van de burens waarin zij stellen dat zij geen bezwaar hebben met de functiewijziging.

De aanvraag is in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

5D CONCLUSIE

Het ontwerp voorziet de bestemmingswijziging van handelszaak naar appartement.

Het college van burgemeester en schepenen had vastgesteld dat de keuken geen daglicht ontvangt en dat de aanvraag dus in strijd is met de verordening. In graad van beroep bezorgt de aanvrager aangepaste plannen waarbij de keuken wordt omgevormd tot een open keuken en waarbij een afzuiging van de dampkap wordt voorzien. Op het aangepaste plan blijkt dat de deur tussen de keuken en de eet/rustruimte wordt verwijderd en dat het bovenste deel van de muur wordt verwijderd. Op die manier kan de keuken daglicht ontvangen via de eet/rustruimte waar een schuifraam aanwezig is van 3m op 2m40. Dit is een oppervlakte van 7m² voor een ruimte (eet/rustruimte + open keuken) met een oppervlakte van 29m². In de eet/rustruimte is ook nog een koepel aanwezig om licht te laten binnenvallen. De keuken zal dus wel daglicht ontvangen, zij het niet via een rechtstreeks aanpalend raam, maar dit wordt ook niet gevraagd door de verordening. Bovendien gaat het om een bestaande toestand en wordt enkel de functie gewijzigd.

Tijdens de hoorzitting wordt duidelijk dat het aangevraagde een verbetering inhoudt van de woongelegenheid die destijds vergund werd. In 2004 is de functie gewijzigd naar kapsalon en nu wenst de aanvrager dit terug op te vormen. De aanvraag is dan ook in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

Het beroep wordt gegrond verklaard en de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend volgens aangepast plan.

...

Dat 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 MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

De verzoekende partij voert in dit middel de schending aan van artikel 28 van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening op het bouwen, verkavelen en op de beplantingen van 25 januari 2011, van artikel 4.3.1, §1 VCRO en van de motiveringsplicht. Zij zet dit als volgt uiteen:

“...

Ook het aangepast plan (stuk 2) voldoet niet aan artikel 28.

Door het supprimeren van de deur die de keuken afsluit van de eet/rustruimte en door een gat te maken door een tussenmuurtje te verlagen, mondt de gecreëerde daglichtopening niet uit in de open lucht, maar in de aanpalende ruimte (nl. de eet/rustruimte). Door deze ingreep ontstaat geenszins een open keuken: het blijven twee ruimtes - enkel de deur wordt gesupprimeerd en een deel van de muur wordt verlaagd.

Dit alleen al volstaat al om de bestreden beslissing te vernietigen.

In haar verslag maakt de PSA bovendien een denkfout door er aan toe te voegen dat het om een bestaande toestand gaat en enkel een functiewijziging wordt gevraagd.

De bestaande vergunde toestand betreft immers een handelszaak, terwijl artikel 28 het over een woongelegenheid heeft. Artikel 28 was dan ook niet van toepassing op de bestaande toestand.

Tenslotte stelt de PSA dat het "in eerste instantie" echter aan het college van burgemeester en schepenen (is) om hierover een standpunt in te nemen en te beslissen of de aanvraag voldoet aan de verordening.

In de bestreden beslissing neemt verwerende partij de beoordeling van de PSA rond de strijdigheid met artikel 28 over. Evenwel zwijgt verwerende partij in alle talen over de stelling van de PSA dat het in eerste instantie aan het college van burgemeester en schepenen is

om standpunt in te nemen over het aangepaste plan en om te beslissen of de aanvraag voldoet aan de verordening.

Overeenkomstig artikel 4.3.1 51 tweede lid VCRO kan het vergunningverlenende bestuursorgaan in het geval van strijdigheid met een stedenbouwkundig voorschrift 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.

Een aanpassing van de plannen is slechts mogelijk wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:

1° de wijzigingen doen geen afbreuk aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening;

2° de wijzigingen komen tegemoet aan de adviezen of aan de standpunten, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek zijn ingediend of hebben betrekking op kennelijk bijkomstige zaken;

3° de wijzigingen brengen kennelijk geen schending van de rechten van derden met zich mee.

Verwerende partij motiveert niet waarom het aangepaste plan voldoet aan deze vereisten. Nochtans gaat het om een strijdigheid die een weigeringsgrond was in eerste aanleg en voor de aanvrager aanleiding was om in beroep een aangepast plan voor te leggen.

Evenmin komen we te weten of verwerende partij de aanpassing als een kennelijke bijkomstigheid beschouwt. Volgens de PSA is dat alvast niet het geval, nu zij stelt dat het in eerste instantie aan het college van burgemeester en schepenen is om zich uit te spreken over de conformiteit met artikel 28. Door aan deze pertinente opmerking voorbij te gaan schiet verwerende partij te kort in haar motiveringsplicht.

...

Beoordeling door de Raad

1.

Met de bestreden beslissing wordt een vergunning verleend volgens aangepast plan voor het wijzigen van de bestemming van handelszaak naar appartement. De plannen werden in administratief beroep gewijzigd om tegemoet te komen aan de door de verzoekende partij vastgestelde strijdigheid met artikel 28 van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening inzake voldoende daglicht.

De verzoekende partij acht de bestreden beslissing gebrekkig gemotiveerd. Zij stelt vast dat uit de bestreden beslissing niet blijkt waarom de verwerende partij de aanpassing van de plannen verenigbaar acht met artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO, noch blijkt of zij deze aanpassing als een kennelijke bijkomstigheid beschouwt.

2.1.

Uit artikel 4.3.1, §1, eerste lid VCRO blijkt dat een vergunning geweigerd moet worden als de aanvraag in strijd is met stedenbouwkundige voorschriften, tenzij er daarvan op geldige wijze afgeweken is, of onverenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening.

Artikel 4.3.1, §1, tweede en derde lid VCRO in de toepasselijke versie bepaalt:

“ ...

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.

Een aanpassing van de plannen, zoals vermeld in het tweede lid, is slechts mogelijk wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan:

1° de wijzigingen doen geen afbreuk aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening;

2° de wijzigingen komen tegemoet aan de adviezen of aan de standpunten, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek zijn ingediend of hebben betrekking op kennelijk bijkomstige zaken;

3° de wijzigingen brengen kennelijk geen schending van de rechten van derden met zich mee.

...”

De geciteerde bepaling is het resultaat van de wijziging bij artikel 45 van het decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de decreetgever een “oplossingsgericht vergunnen” voor ogen staat, “zonder dat wordt geraakt aan de essentiële elementen van de rechtsbescherming van derden” (Parl.St. VI. Parl., 2013-14, nr. 2371/1, 34).

Zoals blijkt uit artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO, strekt een voorwaarde, met inbegrip van een beperkte aanpassing van de plannen, ertoe om een onverenigbaarheid van de aanvraag met het recht of de goede ruimtelijke ordening te remediëren. Het enkele feit dat het opleggen van een voorwaarde of een aanpassing van de plannen noodzakelijk is om de vergunning af te leveren, volstaat dan ook niet om te besluiten dat de voorwaarden of de plaanadaptaties de perken van artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO te buiten gaan.

2.2.

De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen bepalen dat elke eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuursorganen of voor een ander bestuur, in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat deze overwegingen afdoende moeten zijn. Een vergunningsbeslissing moet derhalve duidelijk en op afdoende wijze de redenen opgeven waarop het vergunningverlenend bestuursorgaan zijn beslissing steunt.

3.1.

Het wordt niet betwist dat de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening op voorliggende aanvraag van toepassing is. Artikel 28 van deze verordening luidt als volgt:

“ ...

Elke kamer en elke woongelegenheden moet daglicht ontvangen.

In een ééngezinswoning en in een appartement moeten de woonkamer, de keuken en de slaapkamer(s) daglicht ontvangen.

Voor een kamer wordt de minimale licht- en luchttoetredingsnorm bepaald op één tiende van de effectieve verblijfsoppervlakte van de kamer, met een minimum van 1m².

Voor een woonkamer en een keuken in een woongelegenheden wordt de minimale licht- en luchttoetredingsnorm bepaald op één tiende van de effectieve verblijfsoppervlakte, voor de slaapkamers op één vijftiende, telkens met een minimum van 1m².

De daglichtopeningen voldoen aan beide volgende voorwaarden:

Uitmonden in de open lucht

Minstens de helft van de lichtopeningen in een ruimte moet voorzien zijn van schrijnwerk dat geopend kan worden.

De vergunningverlenende overheid kan bij gemotiveerde beslissing afwijkingen op bovenvermelde bepaling toestaan om kunsthistorische redenen.

...

Uit deze bepaling volgt dat in een appartement onder meer de keuken daglicht moet ontvangen. De daglichtopening moet daarbij uitmonden in open lucht.

3.2.

De verzoekende partij oordeelde betreffende de verenigbaarheid van de aanvraag met bovenvermeld artikel 28 van de verordening als volgt:

“ ...

De keuken heeft geen ramen waardoor de minimale licht- en luchttoetredingsnorm niet behaald wordt. De aanvraag is strijdig met artikel 28.

“ ...

Er wordt niet betwist dat de aanvrager naar aanleiding van dit weigeringsmotief tijdens de administratieve beroepsprocedure gewijzigde plannen heeft bijgebracht. De wijziging betreft de verwijdering van de deur tussen de keuken en de eetruimte, evenals het bovenste deel van de muur tussen deze beide ruimtes.

3.3.

De verwerende partij acht de aanvraag in overeenstemming met artikel 28 van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening en motiveert dit als volgt:

“ ...

Het college van burgemeester en schepenen had vastgesteld dat de keuken geen daglicht ontvangt en dat de aanvraag dus in strijd is met de verordening. In graad van beroep bezorgt de aanvrager aangepaste plannen waarbij de keuken wordt omgevormd tot een open keuken en waarbij een afzuiging van de dampkap wordt voorzien. Op het aangepaste plan blijkt dat de deur tussen de keuken en de eet/ruimte wordt verwijderd en dat het bovenste deel van de muur wordt verwijderd. Op die manier kan de keuken daglicht ontvangen via de eet/ruimte waar een schuifraam aanwezig is van 3m op 2m⁴⁰. Dit is een oppervlakte van 7m² voor een ruimte (eet/ruimte + open keuken) met een oppervlakte van 29m². In de eet/ruimte is ook nog een koepel aanwezig om licht te laten binnenvallen. De keuken zal dus wel daglicht ontvangen, zij het niet via een rechtstreeks

aanpalend raam, maar dit wordt ook niet gevraagd door de verordening. Bovendien gaat het om een bestaande toestand en wordt enkel de functie gewijzigd.

...

3.4.

Uit de motivering in de bestreden beslissing blijkt dat het verwijderen van de deur en het bovenste gedeelte van de muur tussen de keuken en de eetruimte de strijdigheid met artikel 28 van de toepasselijke verordening moet remediëren.

Uit deze overwegingen blijkt echter niet of en waarom de verwerende partij geoordeeld heeft dat de voorgelegde plaanpassing kan beschouwd worden als een 'beperkte' aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen, noch waarom zij meent dat deze plaanpassing voldoet aan de drie voorwaarden in artikel 4.3.1, §1, lid 3 VCRO. De verwerende partij lijkt daar volledig aan voorbij te gaan en verwijst zelfs niet eens naar artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO. Artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO moet nochtans restrictief worden toegepast en de verwerende partij moet dan ook concreet beoordelen waarom de voorgestelde wijzigingen beperkt en dus niet essentieel zijn, en of deze wijzigingen voldoen aan de voorwaarden uit artikel 4.3.1, §1, derde lid VCRO.

Daarnaast oordeelde de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn ongunstig advies dat het in eerste instantie aan het college van burgemeester en schepenen toekomt om over aanpassing van de plannen terzake een standpunt in te nemen en te beslissen of de aanvraag voldoet aan artikel 28 van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening. Hiervan wordt in de bestreden beslissing geen melding gemaakt.

Overigens kan op basis van de gegevens van de aanvraag en de verschillende adviezen in de vergunningsprocedure niet ontkend worden dat de aanpassing van de aanvraag een grote impact heeft op de woonkwaliteit van het appartement. Er kan dan ook niet redelijkerwijze zonder meer van uitgegaan worden dat de aanpassing op dit punt beperkt is. Te meer daar bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in de bestreden beslissing, ondanks de doorgevoerde wijzigingen, nog steeds vragen worden gesteld naar de leefkwaliteit van het appartement, gelet op de vaststelling dat het licht in de keuken wordt gerealiseerd door een schuifraam dat zich op zes meter afstand bevindt.

4.

Uit het voorgaande moet besloten worden dat de verwerende partij het aangevraagde niet heeft getoetst aan de vereisten van artikel 4.3.1, §1, tweede en derde lid VCRO. Minstens blijkt uit de motivering van de bestreden beslissing niet waarom de plaanpassingen in verband met het ontvangen van daglicht in de keuken beperkt en louter bijkomstig zouden zijn, noch dat met die plaanpassingen afdoende is tegemoet gekomen aan de adviezen, *in casu* het ongunstig advies van de gemeentelijk stedenbouwkundige ambtenaar, zoals overgenomen in de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

In dit middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4.3.1, §2 VCRO en van de motiveringsplicht. Zij zet dit als volgt uiteen:

“ ...

Artikel 4.3.1 5 2 VCRO stelt:

...

In haar verslag beoordeelt de PSA de verenigbaarheid van het project met de goede ruimtelijke ordening als volgt:

...

Volgens verwerende partij daarentegen is de aanvraag wel in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening. Zij motiveert haar standpunt in de bestreden beslissing als volgt:

...

Deze motivering kan niet aanvaard worden in het licht van wat artikel 4.3.1 52 VCRO vereist.

Zowel de PSA als verwerende partij gaan er nogal gemakkelijk vanuit dat het aangepaste plan een open keuken voorziet waardoor het probleem juridisch is opgelost, maar toont de formulering aan dat zij zelf niet overtuigd zijn van de conformiteit met artikel 28: zij stellen dat de aanvraag lijkt te voldoen aan de verordening (quod non, zoals onder de uiteenzetting van het eerste middel aangetoond).

De PSA wijst er op dat het licht dat in de keuken wordt getrokken, gebeurt door een raam dat zich op 6m van de keuken bevindt. Zij stelt vervolgens dat het appartement misschien wel voldoet aan de minimumnormen met betrekking tot leefkwaliteit maar dat dit niet betekent dat het voorstel per definitie in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening.

De beperkte leefkwaliteit was een weigeringsgrond voor verzoekende partij.

In de weigeringsbeslissing werd dit als volgt geformuleerd:

...

Ook de PSA was niet overtuigd of de woonkwaliteit voldoende is: los van de discussie over de conformiteit met artikel 28 van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening wijst zij op de grote afstand van de keuken naar het raam. Verwerende partij gaat daaraan volledig voorbij.

Zij countert de kritiek van de PSA als volgt:

"De provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar had nog enkele opmerkingen omtrent de woonkwaliteit en de privacy. Op de hoorzitting wordt dit echter verduidelijkt en toegelicht. Het gaat om een bestaande toestand, waar oorspronkelijk een woongelegenheden was voorzien. In 2004 is een functiewijziging gebeurd naar kapperszaak. Het nu aangevraagde is groter dan hetgeen oorspronkelijk vergund is. "

De oorspronkelijke vergunning dateert uit 1965 (stuk 9). De functie van de oorspronkelijke woning werd in 2004 gewijzigd naar kapsalon. Tijdens de behandeling van voorliggend dossier ging de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, daarin gevolgd door verzoekende partij, er van uit dat er een opsplitsingsproblematiek speelt. In zijn verzoekschrift klaarde aanvrager deze vermeende overtreding uit, en reeds tijdens de hoorzitting heeft verzoekende partij zich aangesloten bij de stelling dat er geen overtredingsproblematiek speelt.

Uit de afgeleverde vergunning uit 2004 voor de wijziging van bestemming naar kapperszaak, blijkt evenwel duidelijk dat beide appartementen (bekend als A4 en A5) één functioneel geheel vormden en dat de in voorliggende bestreden vergunning als

"eet/ruimte" bestemde ruimte in de vergunning van 2004 bestemd was als en de ruimte die nu herbestemd wordt tot "slaapkamer" in 2004 bestemd werd als "bureel", Zowel de living als de slaapkamer waren in de vergunning uit 2004 voorzien in de zone van appartement A4 (stuk 10). Hoe kan verwerende partij dan redelijk stellen dat het aangevraagde groter is dan hetgeen oorspronkelijk vergund is?

Zelfs als verwerende partij doelt op de initiële vergunning van 1965 kan de situatie onmogelijk groter zijn dan toen, want vandaag wordt enkel een functiewijziging beoogd. Ook in 2004 gebeurde alles binnen het oorspronkelijk vergunde volume. Als men de situatie vergelijkt met die ten tijde van de vergunning uit 2004, gaat de oppervlakte van de woongelegenheden er op achteruit, aangezien beide appartementen één functioneel geheel vormden en er één woongelegenheden was met kapperszaak.

...

Beoordeling door de Raad

1.

In het tweede middel bekritiseert de verzoekende partij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening, en dit wat betreft het aspect van de leefkwaliteit van het appartement.

Zij verwijst hierbij naar het weigeringsmotief terzake in haar beslissing in eerste aanleg en naar het ongunstig advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar inzake de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.

2.

Overeenkomstig de toepasselijke versie van artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, d en §2, eerste lid VCRO, behoort het tot de taak van de verwerende partij om na te gaan of het aangevraagde project verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. Of dit het geval is en op welke motieven de verwerende partij zich hiertoe beroept, moet blijken uit de motivering van de bestreden beslissing.

De Raad kan zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de verwerende partij. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidscontrole is de Raad wel bevoegd om na te gaan of de verwerende partij de haar toegekende 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 haar besluit is kunnen komen.

Bij de beoordeling van de verenigbaarheid van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening dient de verwerende partij rekening te houden met de voor het dossier relevante in de omgeving bestaande toestand, rekening houdend met de specifieke gegevens van het dossier en met de aandachtspunten en criteria uit artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO die, voor zover noodzakelijk en relevant, voor het aangevraagde onderzocht moeten worden.

3.1.

Wat betreft de leefkwaliteit van het appartement was de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van oordeel dat de aanvraag niet overeenstemt met de goede ruimtelijke ordening. Hij overwoog hieromtrent als volgt:

" ...

Door het voorzien van een open keuken lijkt de aanvraag wel te voldoen aan de verordening, aangezien er geen rechtstreeks daglicht gevraagd. Er kunnen echter wel

vragen gesteld worden bij de leefkwaliteit van het appartement. Het licht dat in de keuken wordt getrokken, gebeurt door een raam dat zich op 6m van de keuken bevindt.

Het appartement voldoet misschien wel aan de minimumnormen met betrekking tot leefkwaliteit maar dit betekent niet dat het per definitie in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening. Zoals het college ook terecht opmerkt, zijn de raampartijen niet conform het burgerlijk wetboek met betrekking tot de lichten en zichten. Dit toont aan dat een appartement op deze plaats niet evident is. Het is onduidelijk welke afscheiding nu aanwezig is op de koer tussen het bestaande appartement A4 en het nieuwe appartement.

...

Niet alle ruimtes van het appartement zijn kwalitatief ingericht en er is sprake van veel inkijkmogelijkheden waardoor het inrichten van een appartement op deze locatie niet evident is. Er is immers onduidelijkheid over de manier waarop de privacy van de bewoners van beide appartementen zal gerespecteerd worden.

...”

De verwerende partij oordeelt dat de aanvraag in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening en overweegt terzake als volgt:

“..."

Door het voorzien van een open keuken lijkt de aanvraag wel te voldoen aan de verordening, aangezien er geen rechtstreeks daglicht gevraagd. Er kunnen echter wel vragen gesteld worden bij de leefkwaliteit van het appartement. Het licht dat in de keuken wordt getrokken, gebeurt door een raam dat zich op 6m van de keuken bevindt.

De provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar had nog enkele opmerkingen omtrent de woonkwaliteit en de privacy. Op de hoorzitting wordt dit echter verduidelijkt en toegelicht. Het gaat om een bestaande toestand, waar oorspronkelijk een woongelegenheid was voorzien. In 2004 is een functiewijziging gebeurd naar kapperszaak. Het nu aangevraagde is groter dan hetgeen oorspronkelijk vergund is.

Alle ruimtes zijn voldoende groot en er wordt meer dan genoeg bergruimte voorzien. Het is inderdaad zo dat er zichten mogelijk zijn van appartement A4 naar appartement A5. Dit is echter zo vergund zodat dit nu niet meer in vraag moet gesteld worden. De aanwezige ramen en afstanden zijn al altijd zo geweest. Bovendien bezorgt de aanvrager een ondertekende verklaring van de burens waarin zij stellen dat zij geen bezwaar hebben met de functiewijziging.

...”

3.2.

Uit deze motivering blijkt dat de verwerende partij erkent dat er vragen gesteld kunnen worden over de leefkwaliteit van het appartement, waarbij zij, net zoals de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, verwijst naar het feit dat het licht in de keuken wordt gerealiseerd door een raam dat zich op zes meter afstand bevindt. Verder verduidelijkt de verwerende partij evenwel niet op welke wijze zij dit gegeven aanvaardbaar acht in het licht van een goede ruimtelijke ordening.

Vervolgens verwijst zij naar de omstandigheid dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar opmerkingen uitlet omtrent de woonkwaliteit en privacy, maar stelt dat dit op de hoorzitting wordt verduidelijkt en toegelicht. Met name overweegt zij dat het een bestaande toestand betreft waar oorspronkelijk een woongelegenheid was voorzien en waarbij in 2004 een functiewijziging doorgevoerd werd naar kapperszaak. Ook wat betreft de zichten die tussen het voorliggende appartement en het naastliggende appartement A4 mogelijk zijn verwijst de verwerende partij naar

het feit dat dit zo vergund is geweest en de aanwezige ramen en afstanden al altijd zo geweest zijn.

4.1.

De vage beschouwingen die steunen op een in het verleden bestaande toestand voldoen evenwel niet als motivering van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. Dat de aanvraag een weergave is van de toestand zoals de oorspronkelijke woongelegenheid bestond en de ramen en afstanden hierbij altijd zo zijn geweest, is geen ter zake doend antwoord op de privacy hinder die bij huidige aanvraag ontstaat door de inkijsmogelijkheid van het tegenoverliggende appartement.

Met deze overwegingen komt de verwerende partij geenszins tegemoet aan, noch biedt zij een antwoord op de opmerking van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat een appartement op deze plaats niet evident is gelet op de vele inkijsmogelijkheden, en dat onduidelijk is welke afscheiding nu aanwezig is op de koer tussen het voorliggende appartement A5 en het bestaande appartement A4, en dus hoe de privacy tussen de bewoners van beide appartementen zal gerespecteerd worden.

Ook in de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij werd overigens gewezen op de twee raampartijen die op korte afstand recht tegenover elkaar uitgeven op de koer, en op de schuine zichten die evenzeer vanop beperkte afstand kunnen genomen worden. De omstandigheid dat een ondertekende verklaring voorligt van de burens waarin zij stellen geen bezwaar te hebben met de functiewijziging, kan daarnaast geen verantwoording bieden voor de vaststelling dat de aanvraag zoals ze voorligt leidt tot aanzienlijke inkijsmogelijkheid en er geen garantie bestaat dat de privacy tussen beide appartementen gerespecteerd wordt.

Wanneer de verwerende partij andersluidend wenst te oordelen, vereist de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel nochtans dat zij haar beslissing op de punten waarmee ze een ander standpunt inneemt, des te concreter en zorgvuldiger neemt.

4.2.

De verwerende partij overweegt nog dat huidige aanvraag groter is dan hetgeen oorspronkelijk vergund. Los van de vraag of de verwerende partij dit correct kon vaststellen, gelet op het feit dat uit de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij blijkt dat oorspronkelijk het volledige gelijkvloers van appartement nummer 41 één geheel uitmaakte - eerst als woongelegenheid, later als kapperszaak met woongelegenheid - maakt het gegeven dat huidige aanvraag groter is dan het oorspronkelijk vergunde op zich de woonkwaliteit niet aanvaardbaar. Te meer daar elke aanvraag telkens op zich moet worden getoetst aan de (evoluerende) goede ruimtelijke ordening op dat ogenblik, zodat niet zonder meer kan worden uitgegaan van de vaststelling dat de aangevraagde bestemmingswijziging daarmee per definitie conform is.

Gegeven het voorgaande moet vastgesteld worden dat de bestreden beslissing geen afdoende motivering bevat als verantwoording van de gunstige beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening, in het bijzonder wat de woonkwaliteit betreft, gelet op de wijze waarop het daglicht in de keuken gerealiseerd wordt en de vele inkijsmogelijkheden, waarvoor geen garantie geboden wordt dat de privacy wordt gerespecteerd. De motivering van de verwerende partij waarom ze in tegenstelling tot de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar uiteindelijk tot het besluit komt dat de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening kan niet als afdoende noch pertinent beschouwd worden.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

VI. KOSTEN

Met toepassing van artikel 33 DBRC-decreet legt de Raad de kosten van het beroep geheel of voor een deel ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld. In zoverre de bestreden beslissing wordt vernietigd, dient de verwerende partij als de ten gronde in het ongelijk gestelde partij aangeduid te worden en vallen de kosten van het beroep, zijnde het door de verzoekende partij betaalde rolrecht, ten laste van de verwerende partij.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 31 mei 2018, waarbij aan de heer Patrick CUYPERS de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het wijzigen van de bestemming van handelszaak naar appartement op het perceel gelegen te 8380 Zeebrugge, Rederskaai 41, A5, en met als kadastrale omschrijving afdeling 12/BRUGGE, sectie P, nummer 0047E 12.
2. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de heer Patrick CUYPERS en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
3. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partij, bepaald op 200 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 5 november 2019 door de derde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Yannick DEGREEF

Filip VAN ACKER