

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/0771 van 8 maart 2016
in de zaak 1112/0410/A/8/0370

In zake: het college van burgemeester en schepenen van de **gemeente** [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Laurent PROOT
kantoor houdende te 9000 Gent, Kasteellaan 141
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**

vertegenwoordigd door:
[REDACTED]

verwerende partij

*Tussenkommende
partij:*

[REDACTED]
bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Sylvie KEMPINAIRE
kantoor houdende te 9051 Gent, Putkapelstraat 105
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 23 januari 2012, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 1 december 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van tussenkommende partij tegen de weigeringsbeslissing van verzoekende partij van 6 juli 2011 ingewilligd.

De deputatie heeft aan tussenkommende partij een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden verleend voor het uitbreiden van een feestzaal tot wooncomplex met dienstverlening (fase 2).

De bestreden beslissing heeft betrekking op percelen gelegen te [REDACTED], met als kadastrale omschrijving [REDACTED].

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

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

2.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 2 juli 2012, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld, de debatten werden gesloten en de zaak in beraad werd genomen.

3.

Met een beschikking van 30 november 2015 heeft de voorzitter van de Raad het beroep toegewezen aan de achtste kamer.

Met het tussenarrest van 30 november 2015 met nummer RvVb/1516/0293 heeft de Raad de heropening van de debatten bevolen en de partijen opnieuw opgeroepen voor de openbare zitting van 7 januari 2016.

Kamervoorzitter Pascal LOUAGE heeft verslag uitgebracht.

Verzoekende partij, verwerende partij en tussenkomenende partij zijn schriftelijk verschenen.

4.

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

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

III. TUSSENKOMST

■■■■ verzoekt met een aangetekende brief van 7 maart 2012 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de eerste kamer heeft met een beschikking van 28 maart 2012 vastgesteld dat er redenen zijn om het verzoek in te willigen en dat verzoekende partij tot tussenkomst beschouwd kan worden als belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO.

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

IV. FEITEN

1.

Op 9 maart 2011 (datum van het ontvangstbewijs) dient tussenkomenende partij bij verzoekende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“uitbreiding van een feestzaal tot wooncomplex met dienstverlening (fase 2)”*.

De aanvraag betreft het oprichten van twee appartementscomplexen (fases 2a en 2b) met in totaal 16 woonegelegenheden (respectievelijk 2x4 en 2x4), tussen en evenwijdig met het bestaande en te behouden gebouw (■■■■■) en het aanpalend hoekperceel aan de ■■■■■ en de ■■■■■ met een appartementsgebouw (met 3 bouwlagen). Er wordt voorzien in bovengrondse parkeerplaatsen, tussen de nieuwbouw en de Veldstraat.

2.

De aanvraag kadert volgens de beschrijvende nota in een ruimer totaalproject houdende de realisatie van een wooncomplex met dienstverlening, en betreft fase 2 van dit project.

Gelijktijdig met voorliggende aanvraag voor fase 2 wordt door tussenkomende partij een bouwaanvraag ingediend voor fase 1 van het project. Deze fase betreft het oprichten van twee appartementscomplexen (fases 1a en 1b) met in totaal 14 woonegelegenheden (respectievelijk 2x4 en 2x3), in aansluiting op het bestaande en te behouden gebouw. Bij dit deelproject wordt voorzien in een ondergrondse parkeergarage, die via de ■■■■■ bereikbaar is langs een toegangsweg achteraan de percelen, gezien vanaf de ■■■■■.

3.

De percelen zijn volgens het gewestplan 'Eeklo-Aalter', goedgekeurd bij koninklijk besluit van 24 maart 1978, gelegen in woongebied.

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.

4.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 28 maart tot en met 26 april 2011, wordt één bezwaarschrift ingediend.

De intercommunale maatschappij voor energievoorziening in West- en Oost-Vlaanderen (Imewo) adviseert op 30 maart 2011 voorwaardelijk gunstig.

Het Agentschap Wegen en Verkeer adviseert op 31 maart 2011 voorwaardelijk gunstig.

Telenet adviseert op 7 april 2011 voorwaardelijk gunstig.

De brandweer van de gemeente ■■■■■ adviseert op 28 april 2011 ongunstig, en weerhoudt onder meer volgend gebrek:

"2.1. Inplanting en toegangswegen.

...

2.1.1. ... Voor de gebouwen met meer dan één bouwlaag moeten de voertuigen van de brandweer ten minste in één punt een gevel kunnen bereiken die op herkenbare plaatsen toegang geeft tot iedere bouwlaag.

Daartoe moeten de voertuigen beschikken over een toegangsmogelijkheid en een opstelplaats:

- *ofwel op de berijdbare rijweg van de openbare weg;*
- *ofwel op een bijzondere toegangsweg vanaf de berijdbare rijweg van de openbare weg en die de volgende karakteristieken vertoont:*
 - *minimale vrije breedte: 4 m;*

- minimale draaistraal: 11 m aan de binnenkant en 15 m aan de buitenkant;
- minimale vrije hoogte: 4 m;
- ...

Het gebouw wordt ingeplant op het terrein van ■■■■■, gelegen langsheen de ■■■■■ te ■■■■■ en is vanaf deze weg bereikbaar via een bijzondere toegangsweg.

De nodige maatregelen moeten genomen worden opdat een gevel, die toegang geeft tot alle delen van het gebouw, voor de voertuigen van de hulpdiensten bereikbaar zou zijn. (verharding terrein aan de voorzijde van het gebouw)"

Verzoekende partij adviseert op 8 juni 2011 ongunstig.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 28 juni 2011 ongunstig, en "sluit zich volledig aan bij de planologische en ruimtelijke motivering van deze aanvraag, zoals opgebouwd door het college".

5.

Verzoekende partij weigert op 6 juli 2011 de stedenbouwkundige vergunning, op basis van volgende motieven:

" ...

De ingediende bezwaarschriften dienen onderzocht en beoordeeld ten aanzien van het totale project en zijn gevolgen. Hiertoe worden beide aanvragen samen beoordeeld.

...

Na invulling van de bestaande bebouwing (890,54m²) voorziet men in een latere fase een 'zorgboulevard. Verdere gegevens hieromtrent zijn niet toegevoegd.

Na realisatie van beide fases zal de terreinbezetting 40 woningen/ha bedragen.

De voorgestelde perceelsgrenzen (rekening houdend met de manier van inspringen) alsook de diepere inplanting van de beide complexen (ten opzichte van de gebouwen aan de zelfde kant van de straat) zijn hier ruimtelijk niet verantwoord. Er ontstaat bovendien een rechtstreekse inkijk naar de aanpalende terreinen.

De aanvraag lijdt tot een tweede, derde, vierde en vijfde bouwzone wat hier geenszins op zijn plaats is rekening houdend met de directe omgeving.

Alle hoogtes worden weergegeven op basis van het referentiepeil ter hoogte van de dorpel wat een totaal verkeerd beeld geeft ten opzichte van het straatpeil of de aanpalende bebouwing.

Al de hierboven vermelde redenen leiden duidelijk tot de conclusie dat de draagkracht van dit terrein ruimschoots overschreden wordt.

..."

6.

Tussenkomen partij tekent tegen deze beslissing op 23 augustus 2011 administratief beroep aan bij verwerende partij.

In dit kader worden de bouwplannen -althans volgens tussenkomende partij- beperkt aangepast, teneinde tegemoet te komen aan de opmerking van de brandweer in het ongunstig advies van 28 april 2011, die stelt dat het ontwerp niet toelaat dat de brandweervoertuigen het gebouw

bereiken. Er wordt met name voorzien in een “doorgang 4m breed voor toegang hulpdiensten en leveringen in grasdallen”. Deze doorgang vertrekt van en sluit aan op de [REDACTED], loopt vervolgens tegenaan en evenwijdig met het aanpalend hoekperceel met het appartementsgebouw, om vervolgens achter de nieuwbouw van fase 2 een rechtse bocht te maken doorheen de tuin en een deel van de voorziene nieuwe vijver, richting het midden van de twee nieuwe gebouwen van fase 1. Tevens dienen daardoor de terrassen aan de achterzijde van het gebouw van fase 2 te worden weggelaten, teneinde een vrije hoogte van 4 m te bekomen voor de brandweerwagens.

Ingevolge deze aanpassing van de bouwplannen adviseert de brandweer van de gemeente [REDACTED] op 23 oktober 2011 nu wel voorwaardelijk gunstig, waarbij het volgende wordt overwogen:

“2.1. Inplanting en toegangswegen.

...

Het gebouw wordt ingeplant op het terrein van [REDACTED], gelegen langsheen de [REDACTED] te [REDACTED]

De voorgevel van het gebouw is vanaf deze weg bereikbaar via een bijzondere toegangsweg.”

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 9 november 2011 om het beroep van tussenkomende partij niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hierbij wordt het volgende overwogen:

“ ...

2.2. Resultaten openbaar onderzoek

In het bezwaarschrift worden vragen gesteld bij het bouwen in tweede bouwlijn, de ontsluiting van het perceel, de aanduiding van de hoogtes ten opzichte van het referentiepeil in plaats van het maaiveld, de onvoldoende afstand tot de perceelsgrens en de afwatering.

...

2.6.4 De goede ruimtelijke ordening

Voorliggende aanvraag beoogt het uitbreiden van de op het terrein bestaande feestzaal tot wooncomplex met dienstverlening, wat wordt uitgewerkt in de huidige lopende aanvragen met betrekking tot fase 1 en 2. Voorliggende aanvraag omvat de 2e fase van het project.

De bestaande bebouwing van [REDACTED] wordt behouden en de feestzaal wordt uitgebreid met een aangebouwd blok en een afzonderlijk blok wooneenheden, om te resulteren in een wooncomplex met dienstverlening.

Deze tweede fase van de totaalaanvraag, omvat een losstaand gebouw met achter elkaar opgetrokken 4 blokken van telkens 4 woongelegenheden, opgevat met telkens 4 bouwlagen onder een zadeldak.

De kroonlijsthoogtes variëren van 6.87m tot 7.92m en maximaal 9.65m. De nokhoogte wordt voorzien op 12.87m.

De vier -aaneensluitende- woonblokken worden achter elkaar ingeplant, langsheen de linkse perceelsgrens, links naast het bestaande feestzaalcomplex.

Het beoogde project resulteert in een totale bebouwingsdiepte, gemeten vanaf de voorbouwlijn van de feestzaal, van meer dan 50m, ingeplant op 30 m van de grens met het openbaar domein.

Een dergelijke bouwdiepte is ruimtelijk onaanvaardbaar naast een op zich al zeer ruim complex.

Mede door deze zeer grote bouwdiepte wordt bebouwing voorzien binnen een zone van de achtertuinen van de aanpalende percelen. Tijdens het openbaar onderzoek werd hierrond een bezwaarschrift ingediend, dat als gegrond dient beschouwd te worden.

Hierin wordt eveneens gesteld dat de beoogde bebouwingen worden ingeplant op een onvoldoende ruime afstand tot de perceelsgrens.

De afstanden tot de linkse perceelsgrenzen bedragen minimaal 3.88m tot 4.11m. Binnen deze bouwvrije zijdelingse strook wordt bijkomend een 4m brede doorgang voorzien voor hulpdiensten en leveringen, welke leidt tot bij de 14 wooneenheden uit de eerste fase. (eveneens in fase van beroepsdossier)

Deze doorgang behelst bijgevolg de volle breedte van deze bouwvrije afstand ten opzichte van de linkse perceelsgrens.

Rekening houdend met het realiseren van een kroonlijsthoogte variërend van 6.87m tot 7.92m en maximaal 9.65m en nokhoogtes tot 12.87m, is een dergelijke afstand van minimaal 3.88m tot 4.11m te beperkend.

De draagkracht van het terrein wordt ruimschoots overschreden.

Er resteert nog een minimale tussenafstand van ongeveer 5.83m tussen de bestaande feestzaal en het beoogde complex, gemeten bij de eerste woonblok.

Zoals terecht aangehaald in het bezwaarschrift resulteren de voorgestelde gebouwen in een sterk verhoogde inkijk naar de omliggende percelen, met een groter dan gangbare impact op de privacy, dit onder meer vanaf de terrassen die zich langs deze rechtse en achterste perceelsgrens situeren tot op een derde en vierde niveau. Er ontstaat vanaf deze terrassen een rechtstreekse inkijk naar de aanpalende terreinen. Ook dit deel van bezwaarschrift kan bijgetreden en wordt gegrond bevonden.

Een gelijklopende aanvraag ... beoogt de 1^e fase. ... Ook in deze aanvraag worden de vier bouwblokken, met vrij hoge kroonlijst- en nokhoogtes opgetrokken op zeer korte afstand van de rechtse perceelsgrens, waarbij terrassen worden ingericht tot op een vierde niveau, met schending van de privacy voor gevolg.

Voorname 1^e fase-aanvraag voorziet eveneens in een afzonderlijk nutsgebouw, met een grootte van 5m bij 6m, ingeplant bij het einde van de toegangsweg, achteraan op het terrein.

Uit wat voorafgaat, dient geconcludeerd te worden, dat de voorliggende aanvraag de goede ruimtelijke ordening van de omgeving in het gedrang brengt.

Het terrein is onvoldoende groot om het beoogde project op kwalitatieve wijze te kunnen opnemen, dit geldt voor de beide projecten samen maar ook voor elk van de fases op zich.

De opmaak van een masterplan waarbij ook buiten de perceelsgrenzen gekeken wordt is een must om te kunnen komen tot een ruimtelijk kwalitatief geheel dat een meerwaarde biedt voor deze omgeving.

...

Na de hoorzitting op 18 oktober 2011 beslist verwerende partij op 1 december 2011 om het beroep van tussenkomende partij in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen onder voorwaarden, overeenkomstig de gewijzigde plannen. Hierbij wordt het volgende overwogen:

“ ...

2.6.4 De goede ruimtelijke ordening

Voorliggende aanvraag beoogt het uitbreiden van de op het terrein bestaande feestzaal tot wooncomplex met dienstverlening, wat wordt uitgewerkt in de huidige lopende aanvragen met betrekking tot fase 1 en 2. Voorliggende aanvraag omvat de 2e fase van het project.

De bestaande bebouwing van [REDACTED] wordt behouden en de feestzaal wordt uitgebreid met 14 wooneenheden, om te resulteren in een wooncomplex met dienstverlening.

Deze tweede fase van de totaalaanvraag, omvat een losstaand gebouw met achter elkaar opgetrokken 4 blokken van telkens 4 woongelegenheden, opgevat met telkens 4 bouwlagen onder een zadeldak.

De kroonlijsthoogtes variëren van 6.87m tot 7.92m en maximaal 9.65m. De nokhoogte wordt voorzien op 12.87m.

De vier -aaneensluitende- woonblokken worden achter elkaar ingeplant, langsheen de linkse perceelsgrens, links naast het bestaande feestzaalcomplex.

In de onmiddellijke omgeving, rondom de bouwplaats, bevinden zich verschillende volumes met handelsruimtes en appartementen in gesloten bebouwing. De bebouwing tussen het bouwperceel en het centrum van [REDACTED] is volledig gesloten bebouwing. De bebouwing tussen het bouwperceel en de [REDACTED] is halfopen en open.

De in de weigering opgenomen oppervlaktes liggen 30% en 35% lager dan de reële oppervlaktes, zonder dat er rekening gehouden werd met de terrassen. ... In casu gaat het om kwalitatieve, ruime leefbare entiteiten.

In de weigering wordt verwezen naar de latere invulling met een zorgboulevard. Daarentrent wordt vermeld dat er 'geen verdere gegevens toegevoegd zijn'. Het begrip 'zorgboulevard' en 'curatieve ouderenzorg' wordt in de beschrijvende nota toegevoegd, er wordt omschreven waar de bouwaanvrager met de site naartoe wilt en hoe de bouwaanvrager wil tegemoetkomen aan het beleidsplan van de gemeente [REDACTED].

De perceelsbezetting, na realisatie van beide fases, wordt 40 entiteiten /ha, wat volgens de gemeente onaanvaardbaar zou zijn. De bestaande bebouwing heeft een terreinbezetting van 12,08 %, het perceel heeft een oppervlakte van 7.368 m². Na de oprichting van de eerste fase is de oppervlakte van de bebouwing 1.309,26 m² (20 woningen/ha) en na de oprichting van de tweede fase is de oppervlakte van de bebouwing 23,45 % of 40 woningen/ha. Het perceel is dus voor minder dan 1/4 bezet.

De bouwaanvrager wijst terecht naar het boek 'Dichter wonen, een voorbeeldboek uitgegeven door de Vlaamse Gemeenschap. ... De invulling van open ruimtes met verdichtingsprojecten is dus niet uitzonderlijk en wordt zelfs uitdrukkelijk gestimuleerd door de overheid.

De voorgestelde perceelbezetting van 40 woningen/ha niet aanvaarden staat diametraal tegenover de huidige tendensen en richtlijnen van de Vlaamse Overheid. ... De demografische veranderingen en de verandering in de samenstelling van de gezinnen heeft voor gevolg dat er stedenbouwkundig een grotere behoefte is aan kleinere woningen.

Het voorgestelde project past dus volledig met de behoeften en het beleid.

Ook zijn er in de nabije omgeving recent verschillende projecten gerealiseerd waarbij dergelijke perceelsbezetting ruim werd overschreden.

Bijvoorbeeld: links van het perceel van de bouwaanvrager (kant [REDACTED]) werd een volume met 27 appartementen gebouwd op een perceel van 3200m², wat overeenkomt met een perceelsbezetting van 84 entiteiten per ha.

Dit argument hanteren is dus meten met twee maten en gewichten.

De bestaande tuin wordt volledig behouden met uitzondering waar de bebouwing komt. De belangrijkste en oude bomen kunnen blijven staan. Het reliëf van de tuin wordt niet gewijzigd. De inplanting is zo gekozen dat er een openheid behouden blijft van het terrein.

In fase één is de minimale afstand tot de perceelsgrenzen 5.50m. In fase twee is dat op de meeste plaatsen 4 m. Op het aanpalende perceel (aan fase 2) staat het gebouw nogmaals 4 m van de perceelsgrens. M.a.w. tussen het bestaande gebouw en het op te trekken gebouw (fase 2) is er 8 m afstand. Het perceel van verzoekster kan niet gehypothekeerd worden omdat de gemeente [REDACTED] op het aanpalende perceel wel heeft toegelaten dat er een appartementsblok werd opgetrokken op 4 m afstand van de perceelsgrenzen. Het betreft een meergezinswoning met drie bouwlagen en een dak. Er moet consequent opgetreden worden, doch iedereen moet gelijk behandeld worden.

De gebouwen van de eerste fase aansluitend op de bestaande gebouwen hebben een zelfde kroonlijsthoogte.

De gebouwen van de tweede fase die naast de bestaande meergezinswoning (linker aanpalende perceel) worden gebouwd respecteren volledig de kroonlijsthoogte van het gebouw op het aanpalende perceel. Het volledig project past dus met de bestaande bebouwingen.

Met het aspect inkijk is bij het concept nu precies heel uitdrukkelijk rekening gehouden. Alle woonruimtes situeren zich naar de binnenkoer. Langs de perceelsgrenzen zijn enkel inkommen, slaapkamers en nutsruimtes voorzien. Daarenboven zijn er heel royale afstanden ten opzichte van de perceelsgrenzen gerespecteerd.

Het referentiepeil is het vloerpas van de bestaande bebouwing, wat ook logisch is. Het niveau van de straat ligt inderdaad veel lager, wat duidelijk op alle plannen aangeduid staat. Belangrijk is dat het gabarit gelijkaardig is aan dat van de bestaande bebouwing op het perceel en ook van de bebouwing op het aanpalende perceel. Op de plannen van fase 2 is het gabarit van de aanpalende bebouwing ook aangeduid, kwestie om te kunnen aantonen dat het gabarit niet overschreden wordt.

Het gaat niet om individuele bouwblokken, maar om één geheel, dat in zijn geheel bereikbaar is vanop de openbare weg. Dit project moet als één geheel beoordeeld worden. Er is hier dus geen sprake van verschillende bouwzones.

2.7 Conclusie

Uit wat voorafgaat, dient besloten dat het beroep voor inwilliging vatbaar is.

De stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend onder de voorwaarde dat het brandweeradvies stipt nageleefd wordt, conform het beperkt aangepast plan.

besluit:

... Stedenbouwkundige vergunning wordt verleend volgens ingediend plan, beperkt gewijzigd voor wat betreft plan 2, onder de voorwaarde dat het brandweeradvies van 23 oktober 2011 stipt nageleefd wordt.

...

Dit is de bestreden beslissing.

8.

Er wordt opgemerkt dat verwerende partij gelijktijdig met voormelde bestreden beslissing op 1 december 2011 aan tussenkomen partij ook een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden verleende voor fase 1 van het bouwproject. Tegen deze beslissing werd door verzoekende partij eveneens beroep tot vernietiging ingesteld bij de Raad, gekend onder rolnummer 1112/0411/A/8/370.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In het eerste middel roept verzoekende partij de schending in van de artikelen 4.3.1, § 1, laatste lid, 4.7.12 en 4.7.15 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna VCRO), artikel 3, §3, 3° van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunningen, verkavelingsaanvragen en aanvragen tot verkavelingswijziging, bevoegdheidsoverschrijding, de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

Het middel wordt opgesplitst in drie onderdelen, waarvan de eerste twee onderdelen als volgt worden toegelicht:

“Geen essentiële wijziging van de plannen in graad van beroep

Uitgangspunt is dat essentiële wijzigingen van de bouwplannen in graad van beroep niet mogelijk zijn. Niet alleen is de deputatie niet bevoegd om over essentieel gewijzigde plannen te oordelen, maar tevens wordt hiermee de formaliteit van het openbaar onderzoek miskend.

Het college van burgemeester en schepenen is overeenkomstig artikel 4.7.12 VCRO bevoegd voor de afgifte van stedenbouwkundige vergunningen. Dit brengt met zich mee dat, bij een essentiële wijziging van de bouwplannen na het instellen van een beroep, de deputatie niet bevoegd is om kennis te nemen van die gewijzigde plannen. ...

Bovendien miskent de wijziging van de plannen in graad van beroep (en dus noodzakelijkerwijs na het openbaar onderzoek) de formaliteit van het openbaar onderzoek. De ratio legis van het openbaar onderzoek bestaat er immers precies in om enerzijds aan derden-belanghebbenden de mogelijkheid te bieden kennis te nemen van de bouwaanvraag en hiertegen bezwaren in te dienen én anderzijds de overheden toe te laten met kennis van zaken te oordelen over de aanvraag. Door het op een essentiële manier wijzigen van de plannen na het openbaar onderzoek, wordt deze finaliteit volledig onderuit gehaald ...

In ieder geval staat vast dat de deputatie in casu een gewijzigd plan heeft vergund, met name het plan van 16 augustus 2011, dat voorziet in een meer dan 4 m brede toegangsweg in grasdallen voor de hulpdiensten en de leveringen ...

... gaat het wel degelijk om een essentiële wijziging van de bouwplannen. Zo besliste de Raad van State herhaaldelijk dat een wijziging essentieel is indien zij een noodzakelijke voorwaarde bleek te vormen om de gevraagde vergunning te verlenen.

*...
Welnu, in casu werden de plannen gewijzigd om tegemoet te komen aan het ongunstig advies van de brandweer. Door de aanpassingen kon de brandweer wel gunstig adviseren, hetgeen op zich al bewijst dat de aanpassing als essentieel dient te worden beschouwd.*

Bovendien betreft de wijziging de aanleg van een meer dan 4 m brede toegangsweg tot tegen de perceelsgrens met het links aanpalende gebouw. Die toegangsweg zou niet alleen worden gebruikt voor de hulpdiensten, maar ook voor de leveringen. Die wijziging heeft ontegensprekelijk potentieel een ernstige impact op de leefomgeving van de bewoners van de links aanpalende meergezinswoning, hetgeen niet het geval was in de initiële aanvraag. De finaliteit van het openbaar onderzoek werd dan ook duidelijk geschonden.

*...
Hiermee rekening houdend dient dan ook te worden besloten dat de plannen wel degelijk essentieel werden gewijzigd, zodat de deputatie niet bevoegd was om erover te oordelen én er een nieuw openbaar onderzoek diende te worden gevoerd.”*

2.

Verwerende partij repliceert hierop als volgt:

“... Meer specifiek betreffen de wijzigingen de aanduiding op de plannen van een brandweer- en leveringsweg in grasdallen naar het nieuwe gebouwenblok.

Aangezien deze weg kan omschreven worden als een essentiële toegang tot deze bouwblokken -zij is nodig voor leveringen en brandveiligheid-, is zij vrijgesteld van vergunningsplicht.

Het is dan ook duidelijk dat dit niet als een essentiële wijziging kan worden aanzien, nu de weg niet noodzakelijk op de plannen moest worden aangeduid. De aanduiding ervan op de plannen is enkel ter verduidelijking bedoeld. Zij kan op elk moment zonder vergunning door de bouwheer worden aangelegd. De aanduiding ervan op de plannen verankert enkel het traject.”

3.

Tussenkomende partij sluit zich aan bij de repliek van verwerende partij, en voegt hieraan nog het volgende toe:

“... Het gaat louter om de toegang voor de hulpdiensten. ...

Zoals door de deputatie zelf werd aangegeven was voor deze weg zelfs geen vergunning nodig (Art. 3.1.8° B. VI. 16.07.2010) doch om een positief brandweer advies te hebben werd dit op de plannen aangeduid.

Het gaat dus niet over de toegang tot de gebouwen zelf voor de gebruikers en bewoners. Deze toegangsweg zal slechts occasioneel gebruikt worden.”

4.

Verzoekende partij repliceert in haar wederantwoordnota als volgt:

“Vooreerst is de stelling dat de betrokken toegangsweg niet vergunningsplichtig zou zijn overeenkomstig artikel 3.1.8° van het Vrijstellingenbesluit niet juist.

Het gaat immers niet om een “strikt noodzakelijke toegang of oprit” naar het gebouw. Die vrijstellingsgrond betreft de wandelpaden en opritten tussen het openbaar domein en het gebouw, maar niet een 4 meter brede toegangsweg voor brandweer en leveranciers. Dit is van een totaal andere orde dan hetgeen is bedoeld in artikel 3.1.8 ° Vrijstellingenbesluit (dat, als uitzonderingsregel, strikt dient te worden geïnterpreteerd). Dit wordt eigenlijk al aangetoond door het gegeven dat er nog andere bestaande toegangen en inritten tot het gebouw zijn. Vraag is dan ook al of het gaat om “strikt noodzakelijke toegangen” tot het gebouw.

Bovendien kan de vrijstellingsgrond van artikel 3.1.8 ° Vrijstellingenbesluit enkel worden toegepast in de mate dat de handelingen volledig worden uitgevoerd binnen een straal van 30 meter van het vergunde gebouw (artikel 3.2.1° Vrijstellingenbesluit), hetgeen in casu niet zo is. Minstens een gedeelte van de toegangsweg zit duidelijk en ruim buiten die straal.

Het staat dan ook vast dat de toegangsweg wel degelijk vergunningsplichtig is.

Bovendien, zelfs indien de toegangsweg niet vergunningsplichtig zou zijn geweest, quod non, blijft de vaststelling wel dat die toegangsweg wel een cruciale voorwaarde was voor het bekomen van de stedenbouwkundige vergunning ... hetgeen ... voldoende is om te kunnen spreken van een essentiële wijziging. Bovendien ... de gewijzigde locatie van de toegangsweg ... potentieel een belangrijke impact kan hebben op de bewoners van dat aanpalende gebouw (leveringen, etc.), zodat die mensen het recht moesten hebben gehad om in het kader van het openbaar onderzoek hieromtrent hun stem te laten gelden.”

Beoordeling door de Raad

1.

Verzoekende partij argumenteert in het eerste en tweede onderdeel van het middel in essentie dat verwerende partij de bouwaanvraag heeft beoordeeld op basis van bouwplannen waaraan in graad van administratief beroep essentiële wijzigingen werden aangebracht, waardoor zij zowel haar bevoegdheid als de formaliteit van het openbaar onderzoek heeft miskend.

2.

Artikel 4.7.12 VCRO luidt als volgt :

“Een vergunning wordt binnen de reguliere procedure afgeleverd door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente waarin het voorwerp van de vergunning gelegen is.”

Artikel 4.3.1, §1 VCRO luidde op het ogenblik van de bestreden beslissing als volgt :

“§1. Een vergunning wordt geweigerd :

1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met :

a) stedenbouwkundige voorschriften ..., voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken.

b) een goede ruimtelijke ordening;

...

In de gevallen, vermeld in het eerste lid, 1° ..., 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.”

3.

Zoals blijkt uit geciteerd artikel 4.3.1, §1, lid 2 VCRO, beoogt een voorwaarde, met inbegrip van een beperkte aanpassing van de ingediende plannen, om een onverenigbaarheid van de vergunningsaanvraag met de stedenbouwkundige voorschriften of de goede ruimtelijke ordening te remediëren. Die finaliteit wordt in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid als volgt verwoord: *“Door het opleggen van een voorwaarde geeft het vergunningverlenende bestuursorgaan te kennen dat zonder deze voorwaarde het aangevraagde niet vergunbaar is.”* (VI. P., Parl. St., 2008-09, 2011/1, p. 116, nr. 372, lid 2). Het enkele feit dat een aanpassing van de bouwplannen noodzakelijk is om de vergunning te (kunnen) verlenen volstaat derhalve niet om te besluiten dat de planaanpassing de grenzen van artikel 4.3.1, §1, lid 2 VCRO te buiten gaat, gezien dergelijke voorwaarde net bedoeld is om een niet-vergunbare bouwaanvraag toch vergunbaar te maken.

4.

Vermits artikel 4.3.1, §1, lid 2 VCRO een uitzondering vormt op het principe in artikel 4.3.1, §1, lid 1, 1° VCRO dat een vergunningsaanvraag moet worden geweigerd als de aanvraag onverenigbaar is met de verordenende voorschriften of met de goede ruimtelijke ordening, dient dit artikel restrictief te worden geïnterpreteerd en toegepast. Deze vaststelling vindt steun in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, waarin onder de titel *“Uitzonderingsregeling : het opleggen van voorwaarden”* wordt overwogen dat *“indien het aangevraagde in beginsel geweigerd moet worden ... 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”* (VI. P., Parl. St., 2008-09, 2011/1, p. 128, nr. 409, lid 1).

5.

Gelet op het statuut van uitzonderingsregeling heeft de decreetgever strikte grenzen gesteld aan de mogelijkheid om voorwaarden te verbinden aan de afgifte van een vergunning, en kan een voorwaarde houdende de beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen slechts betrekking hebben op *“kennelijk bijkomstige zaken”*. De interpretatie van voormeld begrip dient volgens de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (VI. P., Parl. St., 2008-09, 2011/1, p. 128, nr. 410) mede te worden betrokken op de vraag of er al dan niet een openbaar onderzoek moet worden gehouden, vermits daarin het volgende wordt overwogen:

“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 niet 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; ...

Uit voormeld tekstfragment blijkt dat de decreetgever wenste te vermijden dat de mogelijkheid om de bouwplannen beperkt aan te passen ten koste zou gaan van het recht van belanghebbende derden om hun bezwaren en opmerkingen betreffende de aanvraag op nuttige wijze te doen gelden. De Raad besluit daaruit dat een planwijziging enkel toelaatbaar is indien manifest duidelijk is dat ze geen afbreuk doet aan de belangen van derden en geen nieuw openbaar onderzoek vergt.

6.

Het wordt niet betwist dat de bouwaanvraag die tot de bestreden beslissing heeft geleid, op grond van artikel 3, §3 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning, verkavelingsaanvragen en aanvragen tot verkavelingswijziging aan een openbaar onderzoek moest worden onderworpen. Dit werd in casu georganiseerd van 28 maart tot en met 26 april 2011.

Het wordt ook niet betwist dat de stedenbouwkundige vergunning blijkens de bestreden beslissing niet kon of zou worden verleend zonder de betwiste planaanpassing. Dit blijkt enerzijds uit het overwegend gedeelte, waarin wordt gesteld dat *“de stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend onder de voorwaarde dat het brandweeradvies stipt nageleefd wordt, conform het beperkt aangepast plan”*, en anderzijds uit het beschikkend gedeelte, waarin wordt gesteld dat *“Stedenbouwkundige vergunning wordt verleend volgens ingediend plan, beperkt gewijzigd voor wat betreft plan 2, onder de voorwaarde dat het brandweeradvies van 23 oktober 2011 stipt nageleefd wordt.*

Het wordt evenmin betwist dat verwerende partij in de bestreden beslissing niet motiveert waarom zij meent dat de betwiste planaanpassing betrekking heeft op kennelijk bijkomstige zaken in de zin van artikel 4.3.1, §1, lid 2 VCRO.

7.

De betwiste wijziging van de oorspronkelijke bouwplannen heeft betrekking op plan 2 houdende *“inplanting na werken + nutsgebouw”*, dat op 16 augustus 2011 werd gewijzigd. Op dat plan wordt (bijkomend) voorzien in een *“doorgang 4m breed voor toegang hulpdiensten en leveringen in grasdallen”*. Deze doorgang vertrekt van en sluit aan op de [REDACTED], ter hoogte van de perceelgrens met het aanpalend hoekperceel met het appartementsgebouw. Van daaruit loopt de doorgang tegenaan en evenwijdig met het aanpalend hoekperceel in de bouwvrije zijdelingse strook langsheen de twee nieuwe gebouwen van fase 2 van het totaalproject, om vervolgens achter deze gebouwen een rechtse bocht te maken, doorheen de tuin en een deel van de op de plannen aangeduide nieuwe vijver, richting het midden van de twee nieuwe gebouwen van fase 1. Tussenkomen partij komt hiermee tegemoet aan het ongunstig advies van de brandweer van 28 april 2011, waarin was opgemerkt dat het (initiële) ontwerp niet toelaat dat brandweervoertuigen de nieuwe gebouwen bereiken.

8.

De Raad oordeelt dat verwerende partij niet op goede gronden kon oordelen dat voormelde planwijziging kan worden beschouwd als een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen, die betrekking heeft op kennelijk bijkomstige zaken in de zin van artikel 4.3.1, §1, lid 2 VCRO. De planwijziging is gezien haar omvang en functie van aard om de belangen van derden aan te tasten. Het betreft ingevolge de lengte en de breedte van de toegangsweg vooreerst een aanzienlijke (bijkomende) verharde oppervlakte. Het eerste deel van de toegangsweg, vanaf de [REDACTED], loopt bovendien over een afstand van meer dan 70 meter tegenaan de perceelgrens met het aanpalend hoekperceel met appartementsgebouw. Gelet op het gebruik van deze toegangsweg voor leveringen kan niet worden uitgesloten dat omwonenden hiertegen bezwaar wensen in te dienen wegens bijvoorbeeld te verwachten geluidshinder. Ook is dit stuk toegangsweg voor een groot deel gelegen tussen de perceelgrens en de beoogde nieuwe appartementscomplexen van fase 2, op een plaats waar initieel groenvoorzieningen waren ingetekend. Zoals wordt opgemerkt door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, behelst de 4 meter brede doorgang aldaar de volle breedte van de bouwvrije afstand ten opzichte van de linkse perceelgrens. Het tweede deel van de weg loopt doorheen de binnentuin, die maximaal zou worden behouden, evenals deels door de nieuwe vijver die op de initiële plannen was aangeduid. Het bouwplan voor fase 2 houdende "*inplanting na werken*", voorzag ter hoogte van het eerste deel van de toegangsweg vanaf de Veldstraat initieel, naast een groenstrook tussen het bouwperceel en het aanpalend hoekperceel, tevens 10 parkeerplaatsen. Deze parkeerplaatsen worden in het aangepast bouwplan opgeschoven, terwijl er tegenaan de [REDACTED], ter hoogte van het bestaande gebouw, 8 nieuwe parkeerplaatsen worden gecreëerd.

9.

In navolging van voormelde vaststelling diende (ook) het gewijzigd plan aan een openbaar onderzoek te worden onderworpen, om derden in staat te stellen om kennis te nemen van de nieuw ontworpen situatie, en om daarover hun opmerkingen en bezwaren te formuleren, opdat de vergunningverlenende overheid met kennis van zaken zou kunnen oordelen. Dit standpunt wordt nog versterkt door de ongunstige adviezen van zowel verzoekende partij als van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, waarin bezwaren werden geuit ten aanzien van het bouwproject (zonder de bijkomende toegangsweg met een aanzienlijke verharde oppervlakte) omwille van de onvoldoende afstand tussen de beoogde bebouwingen en de omliggende perceelgrenzen, en omwille van de vaststelling dat de draagkracht van het terrein door het totale project ruimschoots wordt overschreden (waarbij de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar opmerkte dat de bijkomende doorgang de volle breedte van de bouwvrije afstand ten opzichte van de linkse perceelgrens behelsde). Het gewijzigd plan noodzaakt derhalve eveneens tot bijkomende adviezen.

10.

Voormelde vaststelling heeft tevens tot gevolg dat verwerende partij, gelet op de principiële bevoegdheid van verzoekende partij overeenkomstig artikel 4.7.12. VCRO, niet (langer) bevoegd was om kennis te nemen van de gewijzigde bouwplannen, waarvan de wijziging niet kan worden beschouwd als een beperkte aanpassing die betrekking heeft op kennelijk bijkomstige zaken. Het komt in eerste instantie aan verzoekende partij toe om zich uit te spreken over deze (nieuwe) bouwplannen.

11.

De stelling dat de betreffende toegangsweg, op basis artikel 3.1, 8° van het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 2010 tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is, zou vrijgesteld zijn van vergunningsplicht, en derhalve geenszins zou kunnen worden beschouwd als een essentiële en niet beperkte aanpassing van het aanvraagplan, mist feitelijke grondslag, en doet geen afbreuk aan voormelde vaststellingen.

11.1.

De voor huidig dossier relevante artikelen van voormeld besluit van 16 juli 2010 luiden als volgt:

“Artikel 3.1.

*Een stedenbouwkundige vergunning is niet nodig voor de volgende handelingen:
8° de strikt noodzakelijke toegangen tot en opritten naar het gebouw of de gebouwen;*

Artikel 3.2.

De vrijstelling, vermeld in artikel 3.1, geldt enkel als de handelingen voldoen aan de volgende voorwaarden

1° ze worden volledig uitgevoerd binnen een straal van 30 meter van een hoofdzakelijk vergund of vergund geacht gebouw; ...”

11.2.

De toegangsweg voldoet niet aan de duidelijke voorwaarden in geciteerde artikelen, die gezien ze een uitzondering vormen op de principiële vergunningsplicht strikt moeten worden geïnterpreteerd. Onafgezien van de vaststelling dat de toegangsweg niet volledig wordt uitgevoerd binnen een straal van 30 meter van de nieuwbouw van fase 1, betreft het evenmin een *“strikt noodzakelijke toegang tot en oprit naar het gebouw of de gebouwen”*. Dit blijkt reeds afdoende uit de repliek van tussenkommende partij, waarbij expliciet het volgende wordt gesteld :

*“Het gaat dus niet over de toegang tot de gebouwen zelf voor de gebruikers en bewoners.
Deze toegangsweg zal slechts occasioneel gebruikt worden.”*

De toegangsweg kan *in casu* derhalve niet naderhand, zonder stedenbouwkundige vergunning worden aangelegd. Bovendien staat deze toegangsweg vermeld op de (gewijzigde) bouwplannen, zodat ze samen met de andere onderdelen van de aanvraag moet worden beoordeeld door de vergunningverlenende overheid, onder meer op basis van de resultaten van het openbaar onderzoek.

Het eerste en het tweede onderdeel van het eerste middel zijn in de aangegeven mate gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In het tweede middel roept verzoekende partij de schending in van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en van de materiële motiveringsplicht, van artikel 19, lid 3 van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, van artikel 4.7.21, §1 VCRO en van de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

Het middel wordt opgesplitst in drie onderdelen, waarvan de eerste twee onderdelen als volgt worden toegelicht:

“ ...

1. Uitgangspunt

... de deputatie steeds duidelijk en concreet de redenen dient aan te geven die haar beslissing verantwoorden. Deze motivering dient des te meer precies te zijn te zijn

wanneer de adviezen andersluidend waren en in een concrete motivering de redenen hebben aangegeven waarom de vergunning moet worden geweigerd.

...

Uit de vergunningsbeslissing ... dient dan ook duidelijk te blijken dat ... de inhoud van het verslag van de PSA bij het besluitvormingsproces werd betrokken. Zoniet wordt het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden.

...

Verder dient ... de formele motiveringsplicht strenger te worden beoordeeld indien de overheid zich niet aansluit bij het advies ...

... de redengeving van de deputatie over de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening des te meer concreet en precies dient te zijn wanneer het voorstel van beslissing van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar andersluidend is en in een concrete motivering de redenen aangeeft waarom de vergunning moet worden geweigerd

...

Dit is hier duidelijk niet het geval.

1.1. Geen verwijzing naar het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar

... bij de beoordeling van de aanvraag in de bestreden beslissing met geen woord wordt gerept over dat verslag, laat staan dat zou blijken dat rekening werd gehouden met de determinerende overwegingen van dat verslag.

1.2. Gebrekkige weerlegging van het advies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar

... de in de bestreden beslissing opgenomen motivering in geen geval afdoende is, temeer er op de deputatie een strengere motiveringsplicht rustte gelet op het grondig onderbouwde ongunstig verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar van 9 november 2011.

De deputatie heeft op geen enkele manier de standpunten van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar weerlegd in haar beslissing, wel integendeel. Het volstaat in dit verband een vergelijking te maken tussen de tekst van het verslag van de PSA en de tekst van de vergunningsbeslissing op het vlak van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening. Hieruit blijkt duidelijk dat de deputatie de totaal tegenstrijdige standpunten van de PSA niet heeft weerlegd.

Meer in het bijzonder oordeelde de PSA dat dat de aanvraag door de combinatie van de zeer grote bouwdiepte (50 m gemeten vanaf de voorbouwlijn van de feestzaal, ingeplant op 30m van de grens met het openbaardomein), de bouwhoogte (kroonlijsthoogte van 6.82 tot 7.92 m maximaal 9.65m en nokhoogte tot 12,87 m) en de beperkte afstand tot de perceelsgrenzen (3.88 tot 4.11m, terwijl in die strook dan nog eens de toegangsweg voor de brandweer en de leveringen wordt voorzien), de goede ruimtelijke ordening aantast en leidt tot een overschrijding van de ruimtelijke draagkracht van het perceel en dat de vergunning om die reden moest worden geweigerd ...

Nochtans moet ... worden vastgesteld dat de deputatie deze negatieve argumentatie van de PSA helemaal niet beantwoordde. Er werd met geen woord gerept over de zeer grote bouwdiepte, die nochtans essentieel is en er, in combinatie niet de bouwhoogte en de te beperkte afstanden tot de perceelsgrenzen, voor zorgt dat het gebouw onaanvaardbaar is. Er werden integendeel slechts een aantal nietszeggende ... en zelfs foute stellingen weergegeven in de vergunningsbeslissing:

...

Met andere woorden: waar de PSA in zijn verslag wees op het gegeven dat de aanvraag omwille van de grote bouwdiepte, gecombineerd met de geringe afstand tot de perceelsgrenzen en de grote bouwhoogte, onaanvaardbaar was, gaat de deputatie die argumentatie volledig uit de weg en poneert zij eenvoudig dat de aanvraag niet leidt tot overmatige inkijk en dat de afstanden tot de perceelsgrenzen aanvaardbaar zijn. Geen woord evenwel over het gegeven dat door de zeer diepe inplanting van het gebouw (en de bouwhoogte en afstanden tot de perceelsgrenzen) het gebouw ruimtelijk onaanvaardbaar is.

...

2. De motivering is niet draagkrachtig.

In essentie oordeelt de deputatie dat de vergunde meergezinswoning aanvaardbaar is, nu zij op een aanvaardbare afstand van de perceelsgrens zou worden ingeplant en er bovendien geen inkijk zou zijn, nu alle woonruimtes zich naar de binnenkoer zouden richten en er dus geen inkijk zou zijn naar het rechts aanpalende perceel en naar achteren.

Zoals blijkt uit het verslag van de PSA, blijkt dat deze argumenten feitelijk fout zijn.

Zo wordt in het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar duidelijk uiteengezet dat de combinatie van de diepe inplanting op het perceel (50 m, gemeten vanaf de voorbouwlijn van de bestaande feestzaal en ingeplant op 30 m van de grens met het openbaar domein) en de relatief grote bouwhoogte (kroonlijsthoogte van 6.87 tot 7.92m en maximaal 9.65 m en nokhoogte tot 12,687 m) ervoor zorgen dat de afstand tot de perceelsgrens (iets meer dan 5 m) totaal ontoereikend is.

In de bestreden beslissing wordt hier eenvoudig op gereageerd door de afstanden tot de perceelsgrens te bevestigen en te poneren dat dit aanvaardbaar zou zijn (want nog 8 m afstand tot de meergezinswoning op het links aanpalende perceel). Bovendien wordt vermeld dat het college van burgemeester en schepenen niet consequent zou zijn, nu het gebouw op het links aanpalend perceel evenzeer op 4 m van de perceelsgrens komt. De bouw mogelijkheden op het bouwperceel zouden niet mogen worden gehypothekeerd door de te korte afstand van de aanpalende meergezinswoning tot de perceelsgrens.

Het spreekt voor zich dat die redenering totaal fout en naast de kwestie is. Feit is en blijft dat een afstand van 4 m tot de perceelsgrens voor een gebouw met een dergelijk gabariet én inplantingsplaats (diepe inplanting op het perceel), rekening houdend het feit dat die afstand dan nog eens wordt ingenomen door een toegangsweg, totaal ontoereikend is. In de beslissing van de deputatie wordt met die elementen geen rekening gehouden, maar boudweg geponeerd dat dit zou volstaan. En bovendien zou één en ander veroorzaakt worden door de (te) korte afstand tot de perceelsgrens van het aanpalend gebouw. Dit is uiteraard evenzeer een totale verkeerde redenering. Bij de beoordeling van de conformiteit van de voorliggende bouwaanvraag met de goede ruimtelijke ordening dient rekening te worden gehouden met de bestaande feitelijke toestand in de omgeving. ... Er moet derhalve rekening worden gehouden met het aanpalend gebouw en de afstand van dat gebouw tot de perceelsgrens. Uiteraard kan de afstand van dat gebouw tot de perceelsgrens geen "wetmatigheid" vormen, die met zich zou meebrengen dat elke aanvraag in de omgeving evenzeer op 4 m van de perceelsgrens zou mogen komen. Dit is uiteraard totaal fout. Bovendien is het aanpalend gebouw totaal anders georiënteerd en wordt het niet diep op het perceel ingeplant, hetgeen nu net het fundamentele probleem uitmaakt van de voorliggende bouwaanvraag.

...

Verder poneert de deputatie dat er geen probleem zou zijn met inkijk naar het rechts aanpalende perceel, nu alle leefruimtes zich richten naar de binnenkoer. Ook die stelling is fout, nu de deputatie abstractie maakt van de -nochtans in het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar vermelde- terrassen aan de rechter- en achterzijde van de vergunde meergezinswoning. Het spreekt voor zich dat vanop die terrassen op een dergelijk kleine afstand van de perceelsgrenzen en mede rekening houdend met de bouwdiepte en bouwhoogte, een onaanvaardbare inkijk zal kunnen worden genomen in de aanpalende percelen.
...

2.

Verwerende partij repliceert hierop als volgt:

“...
Het verslag van de PSA is geen advies in de zin van artikel 4.7.16, §1VCRO. Het is een voorbereidende stap in de beroepsprocedure waarvan het besluit van de deputatie het eindresultaat is. Enkel de deputatie heeft het mandaat en de bevoegdheid om een beslissing over het beroep te treffen. De deputatie moet weliswaar haar beslissing op deugdelijke en afdoende motieven steunen, waardoor burgers kunnen begrijpen hoe zij tot haar beslissing is kunnen komen, maar zij hoeft zich daarbij niet te verantwoorden tegenover haar administratie.

Verzoekster argumenteert vervolgens dat de deputatie ten onrechte en alleszins op een niet afdoende gemotiveerde wijze van oordeel is dat de goede ruimtelijke ordening niet wordt geschaad door het aangevraagde project.

Verzoekster focust daarbij quasi uitsluitend op het gebrek aan de expliciete vermelding van de bouwdiepte van het project in de bestreden beslissing.

De deputatie motiveert nochtans omstandig ...

De deputatie motiveert aldus in concreto wat betreft de bouwdichtheid, de perceelsbezetting, de inplanting op het terrein, de afstand en tot de perceelsgrenzen, de afwezigheid van inkijk door de specifieke oriëntatie, het gabariet, en het feit dat er geen sprake is van bebouwing in tweede bouworde, maar wel van 1 ruimtelijk geheel.

Op al deze punten gaat de deputatie expliciet, uitgebreid, en in concreto in. Zij oordeelt dat het project op al deze punten voldoet aan de vereisten van een goede ruimtelijke ordening. Aangezien de deputatie zeer duidelijk stelt dat er geen sprake is van een nieuwe bebouwing in tweede bouworde, maar dat de nieuwe aanvraag een ruimtelijk geheel vormt, alsook dat alle afstanden tot de perceelsgrenzen aanvaardbaar zijn gelet op de specifieke uitvoering van het project, en gelet op diens specifieke omgeving, dan is het eveneens duidelijk dat de deputatie de bouwdiepte aanvaardbaar vindt.

De deputatie maakte een concrete en duidelijk gemotiveerde beoordeling over de overeenstemming van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening. Het feit dat verzoekster zich hierin niet kan vinden maakt niet dat deze beoordeling kennelijk onredelijk of onwettig zou zijn.
...”

3.

Tussenkomende partij overweegt aanvullend op het verweer van de deputatie nog het volgende:

“... is er geen enkele wettelijke grondslag dat bepaalt dat het verslag van de PSA woord voor woord moet weerlegd worden.

Het enige wat moete gebeuren is dat de deputatie een verantwoording heeft voor haar beslissing.

De deputatie heeft dit in casu zeker gedaan.”

4.

Verzoekende partij repliceert in haar wederantwoordnota als volgt:

“De repliek van de verwerende en de tussenkomende partij is naast de kwestie.

Er wordt immers niet geantwoord op de fundamentele vaststelling dat de deputatie geenszins concreet motiveerde waarom werd afgeweken van het -het zij herhaald-duidelijk onderbouwd negatief advies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

Verzoekende partij argumenteert in het eerste en tweede onderdeel van het middel in essentie dat uit de bestreden beslissing niet blijkt dat verwerende partij, bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening, de onderbouwde determinerende motieven in het andersluidend advies van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar concreet en afdoende bij haar beoordeling heeft betrokken.

2.

Artikel 4.7.23, §1 VCRO luidt als volgt:

“§1. De deputatie neemt haar beslissing omtrent het ingestelde beroep op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar en nadat zij of haar gemachtigde de betrokken partijen op hun verzoek schriftelijk of mondeling heeft gehoord.”

3.

Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar kan worden beschouwd als een onafhankelijk en extern synthese-advies, opgesteld vanuit een eigen onderzoeksbevoegdheid van de ambtenaar. Verwerende partij is door dit advies echter niet gebonden, en kan hiervan afwijken. Wel heeft zij overeenkomstig artikel 4.7.23., §1 VCRO de verplichting om het (andersluidend) verslag in haar beoordeling en besluitvorming te betrekken. Het volstaat hierbij dat verwerende partij alle andersluidende elementen van het verslag in de motivering van de bestreden beslissing ontmoet, en dat uit de bestreden beslissing duidelijk blijkt waarom zij afwijkt van de andere zienswijze in het verslag en op welke punten. Verwerende partij dient daarbij de andersluidende motieven van het verslag niet letterlijk te citeren in haar beslissing, noch moet zij het verslag punt voor punt weerleggen. Uit de motivering van de bestreden beslissing moet expliciet of impliciet blijken waarom verwerende partij het verslag niet bijtreedt.

Wanneer verwerende partij, zoals *in casu*, in haar beoordeling afwijkt van het ongunstig advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, en oordeelt dat de aanvraag toch verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening, vereisen de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel dat zij haar beslissing op dit punt des te concreter en zorgvuldiger motiveert.

4.

In casu blijkt uit de stukken van het dossier dat verwerende partij als vergunningverlenend bestuursorgaan andersluidend oordeelt dan de doorheen de administratieve procedure uitgebrachte adviezen. Terwijl zowel verzoekende partij als de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar en de provinciale stedenbouwkundig ambtenaar, in navolging van het tijdens het openbaar onderzoek geformuleerde bezwaarschrift inzake relevante en te beoordelen aspecten van de bouwaanvraag, de verenigbaarheid van de bouwaanvraag met de goede ruimtelijke ordening ongunstig beoordeelden, meent verwerende partij dat de aanvraag hiermee wel conform is. Derhalve neemt verwerende partij in die omstandigheden een niet-evidente beslissing, waardoor grotere eisen kunnen worden gesteld aan haar verplichting tot formele motivering en zorgvuldigheid, in het bijzonder met betrekking tot de ruimtelijke aspecten die tot uiting kwamen in de andersluidende adviezen, inzonderheid het (andersluidend) verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

5.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar oordeelde in zijn verslag van 9 november 2011 op gemotiveerde wijze dat *“de voorliggende aanvraag de goede ruimtelijke ordening van de omgeving in het gedrang brengt, en dat het terrein onvoldoende groot is om het beoogde project op kwalitatieve wijze te kunnen opnemen”*. Hij voegde hieraan toe dat dit oordeel *“geldt voor de beide projecten samen maar ook voor elk van de fases op zich”*.

De ambtenaar kwam tot deze conclusie op basis van pertinente vaststellingen inzake respectievelijk de totale bebouwingsdiepte, de afstand tot de perceelgrenzen, de draagkracht van het terrein en de inkijk naar de omliggende percelen, en onderschreef om die redenen het bezwaarschrift van omwonenden. In het verslag wordt met name het volgende overwogen:

“- ... een totale bebouwingsdiepte, gemeten vanaf de voorbouwlijn van de feestzaal, van meer dan 50m, ingeplant op 30 m van de grens met het openbaar domein. Een dergelijke bouwdiepte is ruimtelijk onaanvaardbaar naast een op zich al zeer ruim complex. Mede door deze zeer grote bouwdiepte wordt bebouwing voorzien binnen een zone van de achtertuinen van de aanpalende percelen.

- ... beoogde bebouwingen worden ingeplant op een onvoldoende ruime afstand tot de perceelsgrens. De afstanden tot de linkse perceelsgrenzen bedragen minimaal 3.88m tot 4.11m. Binnen deze bouwvrije zijdelingse strook wordt bijkomend een 4m brede doorgang voorzien voor hulpdiensten en leveringen ... Deze doorgang behelst bijgevolg de volle breedte van deze bouwvrije afstand ten opzichte van de linkse perceelsgrens. Rekening houdend met het realiseren van een kroonlijsthoogte variërend van 6.87m tot 7.92m en maximaal 9.65m en nokhoogtes tot 12.87m, is een dergelijke afstand van minimaal 3.88m tot 4.11m te beperkend. ...

- Er resteert nog een minimale tussenafstand van ongeveer 5.83m tussen de bestaande feestzaal en het beoogde complex, gemeten bij de eerste woonblok.

- Het totale project resulteert erin dat de draagkracht van het terrein ruimschoots wordt overschreden.

- ... resulteren de voorgestelde gebouwen in een sterk verhoogde inkijk naar de omliggende percelen, met een groter dan gangbare impact op de privacy, dit onder meer vanaf de terrassen die zich langs deze rechtse en achterste perceelsgrens situeren tot op een derde en vierde niveau. Er ontstaat vanaf deze terrassen een rechtstreekse inkijk naar de aanpalende terreinen. ...”

6.

De Raad stelt vast dat verwerende partij in de bestreden beslissing niet afdoende motiveert waarom zij, in tegenstelling tot de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar, oordeelt dat de bouwaanvraag de goede ruimtelijke ordening van de omgeving niet in het gedrang brengt, en dat het terrein wel voldoende groot is om het beoogde project op kwalitatieve wijze te kunnen opnemen. Er wordt met name niet concreet en precies gemotiveerd waarom zij meent dat de totale bebouwingsdiepte aldaar wel aanvaardbaar is, noch waarom de afstanden tot de omliggende perceelgrenzen volgens haar wel voldoende ruim zijn, noch waarom de draagkracht van het terrein niet wordt overschreden, noch waarom de inkijk naar de omliggende percelen een gangbare impact heeft op de privacy. In de bestreden beslissing wordt daaromtrent (inzake fase 2) het volgende overwogen:

“- De bestaande tuin wordt volledig behouden met uitzondering waar de bebouwing komt. De belangrijkste en oude bomen kunnen blijven staan. Het reliëf van de tuin wordt niet gewijzigd. De inplanting is zo gekozen dat er een openheid behouden blijft van het terrein.

- In fase één is de minimale afstand tot de perceelsgrenzen 5.50m. In fase twee is dat op de meeste plaatsen 4 m. Op het aanpalende perceel (aan fase 2) staat het gebouw nogmaals 4 m van de perceelsgrens. M.a.w. tussen het bestaande gebouw en het op te trekken gebouw (fase 2) is er 8 m afstand. Het perceel van verzoekster kan niet gehypothekeerd worden omdat de gemeente [REDACTED] op het aanpalende perceel wel heeft toegelaten dat er een appartementsblok werd opgetrokken op 4m afstand van de perceelsgrenzen. Het betreft een meergezinswoning met drie bouwlagen en een dak. Er moet consequent opgetreden worden, doch iedereen moet gelijk behandeld worden.

- De gebouwen van de tweede fase die naast de bestaande meergezinswoning (linker aanpalende perceel) worden gebouwd respecteren volledig de kroonlijsthoogte van het gebouw op het aanpalende perceel. Het volledig project past dus met de bestaande bebouwingen.

- Met het aspect inkijk is bij het concept nu precies heel uitdrukkelijk rekening gehouden. Alle woonruimtes situeren zich naar de binnenkoer. Langs de perceelsgrenzen zijn enkel inkommen, slaapkamers en nutsruimtes voorzien. Daarenboven zijn er heel royale afstanden ten opzichte van de perceelsgrenzen gerespecteerd.

- Het gaat niet om individuele bouwblokken, maar om één geheel, dat in zijn geheel bereikbaar is vanop de openbare weg. Dit project moet als één geheel beoordeeld worden. Er is hier dus geen sprake van verschillende bouwzones.”

Op basis van deze motivering blijkt niet dat de determinerende motieven in het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar om te besluiten tot de onverenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening in de bestreden beslissing werden ontmoet, noch waarom ze door verwerende partij niet werden bijgetreden. Hoewel verwerende partij ruime aandacht besteedt aan de voorgestelde perceelbezetting van 40 woningen/ha, overweegt zij inzake de bouwdiepte enkel dat “de inplanting zo gekozen is dat er een openheid behouden blijft van het terrein”, en dat “het niet gaat om individuele bouwblokken, maar om één geheel”, waarbij “er geen sprake is van verschillende bouwzones”. Inzake de afstand tot de perceelgrenzen bevestigt zij enkel dat “in fase twee de minimale afstand tot de perceelgrenzen op de meeste plaatsen 4 m is”, dat “er tussen het bestaande gebouw en het op te trekken gebouw 8 m afstand is” en dat “het perceel van verzoekster kan niet gehypothekeerd worden omdat de gemeente [REDACTED] op het aanpalende perceel wel heeft toegelaten dat er een appartementsblok werd opgetrokken op 4m afstand van de perceelsgrenzen”. Inzake de sterk verhoogde inkijk naar de omliggende percelen vanaf onder meer de terrassen die zich langs de rechtse en achterste perceelgrens situeren tot op een derde en vierde niveau, met een grotere dan gangbare impact

op de privacy, overweegt zij enkel dat “*alle woonruimtes zich situeren naar de binnenkoer*”, dat er “*langs de perceelgrenzen enkel inkommen, slaapkamers en nutsruimtes zijn voorzien*”, en dat er “*heel royale afstanden ten opzichte van de perceelgrenzen zijn gerespecteerd*”.

7.

Gelet op voormelde vergelijking tussen de determinerende weigeringsmotieven in het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar en de motivering daaromtrent in de bestreden beslissing, blijkt dat verwerende partij, in het licht van haar zwaardere motiveringsplicht ingevolge het andersluidend verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar (en de overige andersluidende adviezen), onvoldoende motiveert waarom de aanvraag kon worden ingewilligd. De betreffende motieven inzake totale bebouwingsdiepte, afstanden tot de omliggende perceelgrenzen, draagkracht van het terrein en inkijk naar de omliggende percelen worden in de bestreden beslissing immers amper besproken dan wel buiten beschouwing gelaten, terwijl ze in hoofde van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar doorslaggevend waren om de aanvraag onverenigbaar te beschouwen met de goede ruimtelijke ordening. Zo vormt de stelling dat het perceel van tussenkomende partij niet gehypothekeerd kan worden omwille van de afstand tot de perceelgrens van het aanpalend appartementsgebouw bezwaarlijk een afdoende motivering in het licht van de opmerking van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar inzake de te beperkte bouwvrije afstand ten opzichte van de linkse perceelgrens, rekening houdend met de kroonlijsthoogtes en de nokhoogtes. Bovendien werd hierbij door de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar nog opgemerkt dat de bijkomende doorgang van 4 meter breed voor hulpdiensten en leveringen de volle breedte omvat van de bouwvrije zijdelingse strook ten opzichte van de linkse perceelgrens, waarover de bestreden beslissing het stilzwijgen bewaart.

Het eerste en tweede onderdeel van het tweede middel zijn in de aangegeven mate gegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van [REDACTED] is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van verwerende partij van 1 december 2011, waarbij aan tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het uitbreiden van een feestzaal tot wooncomplex met dienstverlening (fase 2) op de percelen gelegen te [REDACTED], met als kadastrale omschrijving [REDACTED].
4. De Raad beveelt verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over de aanvraag van tussenkomende partij en dit binnen een vervaltermijn van vier maanden, te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
5. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van verwerende partij.
6. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van tussenkomende partij.

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

Pascal LOUAGE, voorzitter van de achtste kamer,
met bijstand van

Heidi HUANG, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Heidi HUANG

Pascal LOUAGE