

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. A/2015/0399 van 23 juni 2015  
in de zaak 1011/0346/A/8/0389

*In zake:*

■■■■■

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Veerle TOLLENAERE  
kantoor houdende te 9000 Gent, Koning Albertlaan 128  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partij*

*tegen:*

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

*verwerende partij*

*Tussenkomende  
partij:*

■■■■■, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en  
schepenen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaten Antoon LUST en Jelle SNAUWAERT  
kantoor houdende te 8310 Brugge, Baron Ruzettelaan 27  
waar woonplaats wordt gekozen

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 14 december 2010, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 10 november 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad ■■■■■ van 18 juni 2010 ontvankelijk doch ongegrond verklaard.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het inrichten van een bestaande loods tot een woongelegenheden (loft).

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te ■■■■■ en met als kadastrale omschrijving ■■■■■

## **II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend. De tussenkomenende partij heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De behandeling van de vordering die initieel werd toegewezen aan de tweede kamer, werd op 19 november 2013 toegewezen aan de achtste kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 10 december 2013, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Jan BERGÉ heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Olivier COOPMAN die loco advocaat Veerle TOLLENAERE verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Jelle SNAUWAERT die verschijnt voor de tussenkomenende partij, zijn gehoord.

De verwerende partij, alhoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter niet.

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

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

## **III. TUSSENKOMST**

De stad [REDACTED] verzoekt met een aangetekende brief van 18 maart 2011 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de tweede kamer heeft met een beschikking van 23 maart 2011 de tussenkomenende partij toegelaten om in de debatten tussen te komen.

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

## **IV. FEITEN**

Op 8 februari 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van [REDACTED] een aanvraag in voor het inrichten van een bestaande loods tot een woongelegenheden (loft).

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan 'Brugge-Oostkust', gelegen in woongebied.

Het perceel is eveneens gelegen binnen de grenzen van het op 20 oktober 1998 goedgekeurd bijzonder plan van aanleg nr. 147 'Damse Vaart Zuid-West', meer bepaald in een zone 4 voor 'ééngesinswoningen, ambachtelijke werkplaatsen, bergplaatsen' Het perceel is niet gelegen binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 25 februari 2010 tot en met 26 maart 2010, wordt één bezwaarschrift ingediend.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar brengt op 18 februari 2010 een gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad [REDACTED] weigert op 18 juni 2010 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college motiveert zijn beslissing als volgt:

" ...

**TOETSING AAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING**

*De omgeving bevat een diverse typologie van bebouwing en bestemming. De omgeving wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van de rijwoningen op kleine percelen, halfopen en open bebouwing op grotere percelen.*

*De loft (ééngesinswoning zonder commerciële ruimte en gelegen in tweede lijn, bestaat uit een grote ruimte verdeeld in een woonst, een hobbyruimte en geïntegreerde garage. De kleine aanbouw wordt afgebroken en het bestaande hoofdvolume wordt niet gewijzigd.*

*De achtergevel bevindt zich op een afstand van 17,5m van de achterste perceelgrens. De herinrichting gebeurt binnen het bestaande bouwvolume, waarbij de leefruimtes (woonkamer en slaapkamer) het daglicht ontvangen door de raamopeningen in de zuidelijke gevel.*

*Mocht de loods er niet staan zou er nooit toelating worden gegeven om zo diep op een terrein een derde woning op dit perceel te planten. De loods heeft geen enkele erfgoedwaarde zodat behoud ervan en het geven van een nieuwe bestemming niet kan worden gerechtvaardigd.*

*Het voorwerp van de aanvraag (het inplanten van een woning zo diep op dit perceel) betekent een te zware belasting van het terrein.*

*De toegang tot de loft, bereikbaar vanuit de [REDACTED] via de oprit van de garages en door een onderdoorgang is onaantrekkelijk en onvolwaardig.*

*Bijgevolg is het ontwerp schadelijk voor de goede ruimtelijke ordening.*

" ...

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 6 augustus 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 29 september 2010 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren, op grond van de volgende beoordeling:

" ...

*De plaats van de aanvraag bevindt zich op een perceel gelegen in [REDACTED], aan de [REDACTED]. Op 22.09.09 werd vergunning verleend voor het bouwen van twee woningen aan de straat, de knappe nieuwe straatgevel is te zien op plan ¾. Deze nog te bouwen woningen voorzien in een doorgang naar de achterliggende garages, en naar een loods, die niet op de inventaris van onroerend erfgoed voorkomt. Deze loods is niet merkwaardig te noemen. Nu zou een eengezinswoning worden voorzien in de loods*

(voormalig metaalverwerkend bedrijf).

Het voorstel is in strijd met de specifieke opmerking 14, enkel op deze zone van toepassing, zoals aangegeven op plan 2.1B van het BPA. Deze opmerking is kort:

*'Eengezinswoningen kunnen enkel toegelaten worden aan de straatzijde en niet op achtergelegen gronden'.*

Daar waar beroeper stelt dat in dezelfde zone 4 van het BPA een vergunning verleend werd voor het [REDACTED], kan dit geen aanleiding zijn om nu op deze plek een woning toe te laten. Geval per geval dient bekeken, de situatie verschilt telkenmale voor wat betreft aanpalenden, toegang, bouwhoogte, zichten...

Artikel 4.4.1 van de codex voorziet de mogelijkheid beperkte afwijkingen toe te staan van de voorschriften van een BPA. Dit artikel voorziet echter niet in de mogelijkheid om af te wijken van een bestemmingsvoorschrift. Bovendien dienen de afwijkingen beperkt te zijn. Dit is niet het geval. Het voorstel kan als een oneigenlijke wijziging van de voorschriften van het BPA beschouwd worden.

Bovenstaande juridische belemmering maakt een verdere opportuniteitsbeoordeling in feite irrelevant. De codex bepaalt in art. 4.3.1 het volgende:

*Indien het aangevraagde gelegen is in een gebied dat geordend wordt door een ruimtelijk uitvoeringsplan, een gemeentelijk plan van aanleg of een verkavelingsvergunning waarvan niet op geldige wijze afgeweken wordt, en in zoverre dat plan of die vergunning voorschriften bevat die de aandachtspunten inzake goede ruimtelijke ordening behandelen en regelen, worden deze voorschriften geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven.*

*Het voorzien van een woning in tweede bouwdiepte is een principe dat bovendien slechts zelden toegepast kan worden. Het verbouwen van een verouderde, vanuit erfgoedstandpunt niet waardevolle loods tot woning is op deze plek, in tweede bouwdiepte, ver van de straat, ruimtelijk niet aangewezen, gezien de omliggende tuinen. De bereikbaarheid van de woning is overigens vrij beperkt, via de lange onderdoorgang, onaantrekkelijk en onvolwaardig, langsheen een batterij garages.*

*Het voorstel is juridisch niet mogelijk gezien de afwijking van het gemeentelijk bijzonder plan van aanleg. Ruimtelijk is het voorstel niet aangewezen.*

...

Na de hoorzitting van 12 oktober 2010 beslist de verwerende partij op 10 november 2010 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

#### **4B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN**

(...)

*De aanvraag is gelegen binnen de contour van het BPA 147 Damse Vaart Zuid-West dd 20.10.98, meer bepaald in zone 4 (eengezinswoningen, ambachtelijke werkplaatsen en bergplaatsen).*

*Het voorstel is in strijd met de specifieke opmerking 14, enkel op deze zone van toepassing, zoals aangegeven op plan 2.1B van het BPA. Deze opmerking is kort:*

*‘Eengezinswoningen kunnen enkel toegelaten worden aan de straatzijde en niet op achtergelegen gronden’.*

*Artikel 4.4.1 van de codex voorziet de mogelijkheid beperkte afwijkingen toe te staan van de voorschriften van een verordening, rup, BPA of verkavelingsvergunning, enkel wat de perceelsafmetingen, de dakvorm, de afmetingen en de plaatsing van de bouwwerken, alsmede de voorschriften in verband met hun uiterlijk betreft. Dit artikel voorziet echter niet in de mogelijkheid om af te wijken van een bestemmingsvoorschrift. (R.v.St., 27 juni 1989, nr. 32.851 (■■■■■) toen art. 49bis).*

*De argumenten aangehaald door de beroeper veranderen niets aan de legaliteitsbelemmering. Een opportuniteitsbeoordeling, met name of de aanvraag tot het inrichten van een woning in deze oude maar niet merkwaardige loods verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening, is dan ook irrelevant.*

*Dit kan immers als een oneigenlijke wijziging van de voorschriften van het BPA gezien worden en in tegenspraak met de geest en de bedoeling van het plan van aanleg. Tevens is het voorstel in strijd met het karakter van de tuinzone.*

*Het afwijkingsvoorstel is inhoudelijk niet aanvaardbaar omdat het niet voldoet aan de volgende criteria:*

- het geeft geen aanleiding tot een oneigenlijke wijziging van de voorschriften van het BPA of de verkavelingsvergunning*
- de algemene strekking van het plan of de verkaveling blijft geeerbiedigd*
- de afwijking is niet strijdig met de goede ruimtelijke aanleg van het gebied*

*Ontwerper heeft vanaf de beginfase van het ontwerp geen rekening gehouden met de goedgekeurde en zeker gekende voorschriften van het plan van aanleg.*

*Ten aanvullende titel dient opgemerkt dat afwijken van een BPA steeds een uitzondering moet blijven, geen basisrecht.*

#### **4C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING**

*De argumenten van beroeper kunnen weerlegd worden voor wat betreft verwijzing naar het structuurplan: dit plan vormt immers geen basis om vergunningsaanvragen te beoordelen, eerder een visie tot opmaak van uitvoeringsplannen of het nemen van andere initiatieven.*

*Een openbaar onderzoek werd gehouden, waarbij een bezwaarschrift ingediend werd, waarbij een huisnummer op de plannen gecorrigeerd wordt. De tuin achter het perceel behoort tot de woning in de ■■■■■. Bezwaar wordt ingediend inzake de ramen in de achtergevel van de loods, die zich weliswaar op 18m van de tuin van bezwaarindiener bevindt.*

*De codex bepaalt in art. 4.3.1 het volgende:*

*indien het aangevraagde gelegen is in een gebied dat geordend wordt door een ruimtelijk uitvoeringsplan, een gemeentelijk plan van aanleg of een verkavelingsvergunning waarvan niet op geldige wijze afgeweken wordt, en in zoverre dat plan of die vergunning voorschriften bevat die de aandachtspunten inzake goede ruimtelijke ordening behandelen en regelen, worden deze voorschriften geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven.*

*In de voorschriften van het BPA wordt uitdrukkelijk bepaald dat eengezinswoningen enkel kunnen worden opgericht aan de straat en niet op achtergelegen gronden. Indien dus wel een woning zou worden opgericht op een achtergelegen grond impliceert dit bijgevolg slechte ruimtelijke ordening.*

*Het voorstel is derhalve niet passend in zijn omgeving en niet verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening.*

#### **4D CONCLUSIE** (...)

*Het voorstel is in strijd met de specifieke opmerking 14, enkel op deze zone van toepassing, zoals aangegeven op plan 2.1B van het BPA. Deze opmerking is kort:*

*‘Eengezinswoningen kunnen enkel toegelaten worden aan de straatzijde en niet op achtergelegen gronden’.*

*Artikel 4.4.1 van de codex voorziet de mogelijkheid beperkte afwijkingen toe te staan van de voorschriften van een BPA. Dit artikel voorziet echter niet in de mogelijkheid om af te wijken van een bestemmingsvoorschrift. Bovendien dienen de afwijkingen beperkt te zijn. Dit is niet het geval. Het voorstel kan als een oneigenlijke wijziging van de voorschriften van het BPA beschouwd worden.*

*Bovenstaande juridische belemmering maakt een verdere opportuniteitsbeoordeling in feite irrelevant. De codex bepaalt in art. 4.3.1 het volgende:*

(...)

*Het voorstel is juridisch niet mogelijk gezien de afwijking van het gemeentelijk bijzonder plan van aanleg  
....”*

Dit is de bestreden beslissing.

## **V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

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

## **VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

### **A. Eerste middel**

#### *Standpunt van de partijen*

Het middel is genomen uit de schending van de voorschriften van het BPA nr. 147 ‘Damse Vaart Zuid-West’, goedgekeurd bij ministerieel besluit van 20 oktober 1998 (hierna: het BPA), van de artikelen 4.4.1, §1 en 4.3.1. VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1999 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), en van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel.

1.

In een eerste onderdeel stelt de verzoekende partij dat de aanvraag bestaanbaar is met de bestemmingsbepalingen van het gewestplan Brugge-Oostkust (KB 7 april 1977) en van het BPA nr.147 'Damse Vaart Zuid-West'.

De aanvraag ligt in de zone 4 van het BPA waarvan de hoofdbestemming eengezinswoningen (W1), bergplaatsen, autobergplaatsen (B), ambachtelijke werkplaatsen en kleine ondernemingen is waarvan de eraan verbonden gevaar risico's en hinder voor de omgeving kunnen beperkt worden tot en binnen de inrichting zelf (A). Deze bestemmingen gelden telkens voor het volledige perceel waarvan de maximale terreinbezetting is bepaald op 80%. De plaatsing van de gebouwen wordt vastgesteld in bouwzones die de afstanden tot de rooilijn en de kavelgrenzen vaststellen. Voor zone 4 geldt de opmerking 14 van kolom 16, die luidt als volgt:

*'Eengezinswoningen kunnen enkel worden toegelaten aan de straatzijde en niet op achtergelegen grond.'*

Uit de bestreden beslissing blijkt niet duidelijk, zo stelt de verzoekende partij verder, of de aanvraag wordt beschouwd als een afwijking van de bestemming, dan wel als een niet-beperkte afwijking zoals bedoeld in artikel 4.4.1, §1, eerste lid VCRO. Dit is een schending van de formele motiveringsplicht en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

De opmerking 14 is volgens de verzoekende partij geen bestemmingsvoorschrift, maar heeft enkel betrekking op de inplanting van de eengezinswoningen, en laat aldus een beperkte afwijking van de voorschriften van het BPA toe, in de zin van artikel 4.4.1, §1, eerste lid VCRO.

De aanvraag betreft geen nieuwbouw, maar de *inplanting* van de loft in bestaande gebouwen die minder dan 80% van het terrein beslaan. De woning past binnen de hoofdbestemming eengezinswoningen, die minder belastend is dan de andere (A) bestemmingen. De opmerking 14 die in het BPA voorkomt in kolom 16 heeft zoals de overige opmerkingen geen betrekking op de bestemming van de zones. Dit spoort met het doel van het BPA. Indien dit anders zou zijn, zou het perceel van de aanvraag zijn opgenomen in de zone 1 waar de maximale bouwdiepte op 15 meter is bepaald. Er is in het BPA ook geen definitie van het begrip achtergelegen gronden.

De verzoekende partij leidt uit het feit dat eerder in 2003 met gunstig advies van de toenmalige gemachtigde ambtenaar door het college van burgemeester en schepenen in de zone 4 eengezinswoningen zijn vergund op achtergelegen gronden, een schending van het gelijkheidsbeginsel af.

De verzoekende partij bekritiseert verder het motief van de bestreden beslissing dat de aanvraag als een oneigenlijke wijziging van de voorschriften van het BPA kan gezien worden, wat in tegenspraak is met de geest en de bedoeling van het plan van aanleg en in strijd met het karakter van de tuinzone. Dat niet wordt uitgelegd wat strijdig is met de geest en de bedoeling van het BPA en met de tuinzone is een schending van de formele motiveringsplicht. Vermits de aanvraag geen nieuwbouw betreft is er geen sprake van een oneigenlijke wijziging van het BPA, met name van de opmerking 14.

De verzoekende partij onderstreept nog dat de gevraagde eengezinswoning een veel geringere impact op de onmiddellijke omgeving heeft dan de bergplaats, werkplaats en kleine ondernemingen die in de loods kunnen worden ingericht. De draagkracht van het perceel wordt niet overschreden.

Een tweede onderdeel van het middel heeft betrekking op de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

De verzoekende partij legt uit dat de bestreden beslissing ten onrechte niet oordeelt over een bezwaar dat tijdens het openbaar onderzoek werd geformuleerd met betrekking tot de inkijk vanuit ramen van het aangevraagde pand op een belendend perceel. Het aanvaarden van dit bezwaar zonder daarvoor een motief te geven is een schending van de Motiveringswet en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Het motief waarin de deputatie stelt dat het toelaten van de woning op een achtergelegen grond *slechte ruimtelijke ordening* is omdat de voorschriften van het BPA dit verbieden wordt door de verzoekende partij beschouwd als een schending van artikel 4.3.1, §2 VCRO omdat de aandachtspunten van het punt 1° van die bepaling niet worden vermeld en het dus niet blijkt waarom de aanvraag niet onder één van de aandachtspunten en criteria van de bepaling valt.

2.

De verwerende partij antwoordt dat de opmerking 14 van het BPA duidelijk een bestemmingsvoorschrift is en eengezinswoningen op achtergelegen gronden, derhalve dus in tweede bouwlijn, verbiedt. Het onderscheid dat de verzoekende partij maakt tussen nieuwbouw eengezinswoningen enerzijds en functiewijzigingen van bestaande constructies naar eengezinswoningen anderzijds is niet dienend. Indien een dergelijke differentiëring zou zijn beoogd, zou de tekst van het voorschrift dit uitdrukkelijk hebben gesteld.

De vergunningsbeslissing van 2003 waar de verzoekende partij bij wijze van precedent naar verwijst, is niet door de verwerende partij genomen, zodat zij op dit punt het redelijkheids-, gelijkheids-, en vertrouwensbeginsel niet kan hebben geschonden.

In de bestreden beslissing werd vastgesteld dat de aanvraag een oneigenlijke wijziging van het BPA impliceert omdat de gevraagde afwijking betrekking heeft op de bestemming van het gebied. Volledigheidshalve werd onderzocht of de afwijking al dan niet van beperkte aard is en niet indruist tegen de algemene strekking van het plan. Dit maakt deel uit van het zorgvuldig onderzoek. De opmerking 14 is voldoende precies om vast te stellen dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de geest en het doel van het BPA.

Wat het tweede onderdeel betreft stelt de verwerende partij dat zij gelet op de legaliteitsbelemmering de aanvraag niet aan de goede ruimtelijke ordening moest toetsen. Daarenboven kan de Raad in het kader van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht zich voor wat de beoordeling van de goede ruimte ordening betreft niet in de plaats stellen van de deputatie. Een loutere opportuniteitsstoets behoort niet tot de bevoegdheid van de Raad.

3.

De tussenkomen partij wijst er op dat de verwerende partij de vergunning heeft geweigerd omdat de aanvraag in strijd is met de bemerking 14 van het BPA. De toepassing van artikel 4.4.1, §1 VCRO kan daaraan niet verhelpen, gelet op het feit dat er vooreerst een afwijking werd gevraagd van een bestemmingsvoorschrift, terwijl er daarenboven in geen geval sprake is van een beperkte afwijking. Eén en ander wordt in het eensluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar duidelijk gesteld. De legaliteitsbelemmering maakt een verdere opportuniteitsbeoordeling irrelevant.

De tussenkomen partij onderstreept de ondubbelzinnige duidelijkheid van de beide weigeringsgronden (afwijking van een bestemmingsvoorschrift en niet-beperkte afwijking), en zij legt uit waarom deze correct zijn.



Titel IV VCRO bepaalt dat een *bestemmingsvoorschrift* in een BPA betrekking heeft op de omschrijving van de gedetailleerde bestemming van de verschillende delen van het grondgebied voor bewoning, nijverheid, landbouw of enig ander gebruik. Opmerking 14 van het BPA bestemt de achtergelegen gronden binnen zone 4 als een gebied waarin geen eengezinswoningen mogen voorkomen. De bemerking betreft dus een bestemmingsvoorschrift, zodat overeenkomstig artikel 4.4.1, §1 VCRO geen afwijking mogelijk is. Het is daartoe niet nodig dat een vastomlijnde zone wordt afgebakend. De argumentatie van de verzoekende partij als zou het niet om een bestemmingsvoorschrift gaan omdat het theoretisch mogelijk is dat een woning tot in de achterliggende gronden zou doorlopen, zodat de gronden niet absoluut bestemd worden als niet-woongebied, is dus onjuist. Het is de functie wonen die voor vrijstaande gebouwen op achterliggende gronden verboden is.

Het begrip *beperkte afwijking* in artikel 4.4.1, §1 VCRO is de decretale neerslag van de reeds door de Raad van State gehuldigde regel dat afwijkingen van essentiële plangegevens niet mogelijk zijn. De bestreden beslissing oordeelt terecht dat de afwijking van het BPA dermate essentieel is dat er sprake is van een oneigenlijke wijziging van de voorschriften van het BPA. De opmerking 14 geldt specifiek enkel en alleen voor zone 4 en de gevraagde functie voor het volledige bouwwerk is geen beperkte afwijking.

De tussenkommende partij verwerpt de kritiek van de verzoekende partij op de motieven. Er is geen schending van de formele motiveringswet, de motivering is afdoende. Een weigering gegrond op de strijdigheid met bestemmingsvoorschriften behoeft geen verdere motivering. Er kan geen motivering van de motieven worden geëist en het niet opnemen van evidente en dus overtuigende motieven is niet strijdig met de formele motiveringsplicht.

Nog steeds wat het eerste onderdeel betreft stelt de tussenkommende partij met betrekking tot het precedent van 12 december 2003 dat elke aanvraag afzonderlijk moet worden onderzocht en beoordeeld op basis van de concrete situatie. Het precedent werd niet door de verwerende partij vergund. Er was geen andere beslissing mogelijk hetgeen betekent dat het vertrouwensbeginsel niet kan geschonden zijn, het kan niet *contra legem* worden ingeroepen.

Wat het tweede onderdeel betreft stelt de tussenkommende partij dat de bestreden beslissing terecht verwijst naar artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 3° VCRO. De bemerking 14 van het BPA kan geacht worden de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening weer te geven. Een verdere beoordeling van de diverse criteria van de goede ruimtelijke ordening is overbodig.

4.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij met betrekking tot het eerste onderdeel nog dat de opmerking 14 in de kolom 16 – bemerkingen (slechts) een inplantingsbepaling voor ééngesinswoningen is en geen bouwvrije zone afbakent. Die afbakening volgens bemerking 14 is op grond van het BPA overigens niet mogelijk. De strekking van het BPA is wonen, dit is de hoofdfunctie in alle zones.

In de hypothese dat de bemerking 14 geen bestemmingsvoorschrift is, moet het afwijkend karakter van de aanvraag niet worden onderzocht.

Wat het tweede onderdeel betreft, moet de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening van de plaats maar worden onderzocht indien de bemerking 14 als een inplantingsbepaling wordt beoordeeld.

### *Beoordeling door de Raad*

In het eerste onderdeel van het middel wordt verdedigd dat de bemerking 14 van de kolom 16 van het BPA nr. 147 'Damse Vaart Zuid-West' geen bestemmingsbepaling is, maar wel een inplantingsbepaling die een beperkte afwijking in de zin van artikel 4.4.1, §1 VCRO toelaat.

Het debat lijkt eerder van semantische aard te zijn. De verzoekende partij begrijpt dat de kwalificatie van de bemerking 14 als een bestemmingsbepaling de vergunning van de aanvraag uitsluit. In functie daarvan miskent zij de draagwijdte en de betekenis van de bemerking.

De bemerking is kort maar op zichzelf duidelijk en ze behoeft geen interpretatie. Er is geen taalkundige analyse en evenmin een afbakeningsplan nodig om te weten wat het betekent dat eengezinswoningen *'alleen aan de straatzijde en niet op achtergelegen gronden'* worden toegelaten. Dit kan in redelijkheid niets anders betekenen dan dat een woning moet palen aan, of minstens in de onmiddellijke nabijheid van de straat moet staan, en daar geen grotere diepte kan hebben dan wat in de voorschriften of gebruikelijke regels is bepaald. Indien anders wordt geredeneerd kan het eenvoudig kenbare doel van de bemerking niet worden bereikt, dit is dat in afwijking van de hoofdbestemming die het BPA voor de zone 4 vaststelt, er op de achtergelegen gronden (toch) geen eengezinswoningen worden toegelaten. De bemerking 14 specificeert legitiem op welke plaatsen van de zone 4 de eengezinswoningen worden toegelaten. Dit is op zichzelf niet strijdig met wat de verzoekende partij het doel of de strekking van het BPA noemt. De verzoekende partij legt overigens niet uit waaruit die tegenstrijdigheid precies zou bestaan.

De aanvraag heeft betrekking op de inplanting van een woning in een bestaande loods die zich ondubbelzinnig niet aan de straat maar wel op een achtergelegen deel van het perceel bevindt. Een en ander blijkt uit het plan van de aanvraag zelf, dat de configuratie van de bebouwing aan de straat duidelijk weergeeft. De bestreden beslissing vermeldt in haar conclusie een stedenbouwkundige vergunning van 22 september 2009 voor de bouw van twee woningen aan de staartzijde van het perceel [REDACTED]. Daaruit alleen al volgt dat de voorliggende aanvraag geen bebouwing aan de staartzijde betreft, maar betrekking heeft op een achtergelegen grond. De bestreden beslissing stelt de feiten in dit verband juist vast en oordeelt ze ook correct. Er is geen onzorgvuldigheid.

De aanwezigheid van historische bebouwing op de percelen is voor de lezing van de bemerking niet pertinent. Hetzelfde geldt voor het feit dat de aanvraag geen nieuwbouw betreft, maar een verbouwing van een bestaande loods. De bemerking 14 geldt per hypothese ook voor een vergunningsplichtige functiewijziging.

De bestreden beslissing stelt op grond van juiste juridische en feitelijke motieven vast dat de bemerking 14 van de kolom 16 van het BPA nr. 147 'Damse Vaart Zuid-West' een legaliteitsbelemmering oplevert. De beslissing is niet kennelijk onredelijk. Ze houdt ook geen schending van het gelijkheidsbeginsel in, nu eventuele precedents in de vorm van vergunningen voor woningen in de achtergelegen delen van zone 4 de noodzakelijke beoordeling van de aanvraag op haar eigen kenmerken en waarde niet kunnen in de weg staan.

Met de verwerende en tussenkomende partijen kan verder worden aangenomen dat de bemerking 14 als bestemmingsvoorschrift niet toelaat om de aanvraag als een beperkte afwijking in de zin van artikel 4.4.1, §1 VCRO te vergunnen. De bestreden beslissing stelt duidelijk en letterlijk dat de bepaling niet toelaat om af te wijken van een bestemmingsvoorschrift. De verzoekende partij kan dus niet worden gevolgd waar zij stelt dat niet duidelijk blijkt of de aanvraag wordt beschouwd als een afwijking van de bestemming, dan wel als een niet-beperkte afwijking zoals bedoeld in artikel 4.4.1, §1 VCRO. De bepaling is niet geschonden, en er is ter

zake geen motiveringsgebrek. Overigens, een eengezinswoning is als bouwproject, zelfs bij wijze van verbouwing van een loods, ook in ondergeschikte orde niet als een beperkte afwijking te beschouwen.

De vaststelling van de legaliteitsbelemmering, dit is van de onbestaanbaarheid van de aanvraag met de bestemming van de plaats, maakt het onderzoek van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening van de plaats, dit is het voorwerp van het tweede onderdeel van het middel, overbodig.

Het middel is ongegrond.

## **B. Tweede middel**

### *Standpunt van de partijen*

In het tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van artikelen 4.7.17, 4.7.21, §7 en 4.7.22. VCRO, van de artikelen 4.4.1. en 4.3.1. VCRO, van de artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1999 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen, en van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel en de materiële motiveringsplicht.

1.

De verzoekende partij legt uit dat het verslag van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar niet in het vergunningsdossier van het college van burgemeester en schepenen aanwezig was, terwijl dit verslag volgens artikel 4.7.17. VCRO van het vergunningsdossier deel moet uitmaken en dit dossier volgens artikel 4.7.22. VCRO aan het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar moet zijn toegevoegd.

Het advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar was daarenboven gunstig, zowel wat de afwijking van het BPA betreft als wat de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening betreft. Daarenboven verwierp het de bezwaren als ongegrond. Ten onrechte heeft de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dit advies als ongunstig bestempeld. Deze misleiding heeft aanleiding gegeven tot het ongeldig motief in de bestreden beslissing dat de *'ontwerper vanaf de beginfase van het ontwerp geen rekening heeft gehouden met de goedgekeurde en zeker gekende voorschriften van het plan van aanleg'*.

2.

De verwerende partij antwoordt dat zij bij toepassing van de devolutive werking van het administratief hoger beroep de aanvraag maar geheel opnieuw en ten gronde onderzoekt. Haar kan dus niet worden verweten te hebben afgeweken van het advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar. Daarenboven heeft het merendeel van het advies betrekking op de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening, terwijl het bestreden besluit expliciet verwijst naar de legaliteitsbelemmering. Het advies was dus niet determinerend voor de inhoud van de bestreden beslissing en werd op zichzelf afdoende gemotiveerd.

3.

De tussenkomende partij merkt op dat de inventaris van het gemeentelijk dossier de *'adviezen'* bevat. Dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar het advies als negatief vermeldt bewijst alleen dat hij van het advies kennis heeft genomen en een materiële vergissing maakte. Er is geen schending van het zorgvuldigheidsbeginsel noch van de beweerde geschonden bepalingen van het VCRO omdat het college van burgemeester en schepenen de fout heeft begaan en niet

de verwerende partij. Verder wijst de tussenkomende partij ook op de devolutieve werking van het administratief hoger beroep en zij stelt dat het beweerdelijk ontbreken van het advies in het vergunningendossier geen schending van de motiveringsplicht is vermits het ter voldoening aan die plicht volstaat dat de beslissing de feitelijke en juridische gronden vermeldt waarop zij is gesteund en die haar kunnen dragen.

4.

In haar wederantwoordnota voegt de verzoekende partij geen nieuwe elementen aan haar oorspronkelijke uiteenzetting van het middel toe.

#### *Beoordeling door de Raad*

De deputatie onderzoekt de aanvraag die het voorwerp is van het administratief hoger beroep in haar volledigheid en handelt als orgaan van actief bestuur.

De verzoekende partij legt uit dat de deputatie, mede op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, werd misleid door de afwezigheid van een volledig vergunningendossier zoals het door het college van burgemeester en schepenen op grond van 4.7.17. VCRO moet worden samengesteld met een verslag van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, en op grond van artikel 4.7.21, §7 VCRO moet worden overgelegd aan de deputatie.

De misleiding, c.q. schending van de ingeroepen bepalingen komt volgens de verzoekende partij tot uiting in het motief in de bestreden beslissing dat de *‘ontwerper vanaf de beginfase van het ontwerp geen rekening heeft gehouden met de goedgekeurde en zeker gekende voorschriften van het plan van aanleg’*.

De Raad stelt vast dat dit een overtollig motief is dat niet tot de besluitvorming van de bestreden beslissing heeft bijgedragen. Een dergelijk motief kan niet tot vernietiging leiden. De uitgedrukte motieven van de beslissing zijn op zichzelf draagkrachtig en afdoende.

De deputatie kan in die zin ook niet misleid zijn door de afwezigheid in het vergunningendossier van een advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar. De misleiding wordt hoe dan ook niet aangetoond.

Het middel is ongegrond.

#### **C. Verzoek tot het opleggen van een bevel**

Het verzoek tot het opnemen van bepalingen in de nieuwe beslissing van de deputatie is gelet op de ongegrondheid van de middelen zonder voorwerp.

**OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het verzoek tot tussenkomst van het college van burgemeester en schepenen van de stad [REDACTED] is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk maar ongegrond.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 23 juni 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Jan BERGÉ,                      voorzitter van de achtste kamer,  
   met bijstand van

Ben VERSCHUEREN,        toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,                                      De voorzitter van de achtste kamer,

Ben VERSCHUEREN

Jan BERGÉ