

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

VOORZITTER VAN DE DERDE KAMER

ARREST

nr. S/2014/0181 van 16 december 2014
in de zaak 1314/0699/SA/3/0661

In zake: het college van burgemeester en schepenen van de **gemeente ZWIJNDRECHT**, met kantoor te 2070 Zwijndrecht, Binnenplein 1 en waar woonplaats wordt gekozen

vertegenwoordigd door:
de heer Jan GORIS

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 17 juli 2014 de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 28 mei 2014.

De deputatie heeft het administratief beroep van de heer en mevrouw BRATKOWSKI-VERSTRAETE, hierna de aanvragers, tegen de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij van 11 februari 2014 ontvankelijk en gegrond verklaard.

De deputatie heeft aan de aanvragers een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het uitbreiden van een bestaande eengezinswoning.

De bestreden beslissing heeft betrekking op het perceel gelegen te 2070 Zwijndrecht, Kapellenkouter 20 en met als kadastrale omschrijving 1^{ste} afdeling, sectie A, nummer 410 H2.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft geen nota betreffende de vordering tot schorsing ingediend maar heeft wel een afschrift van het administratief dossier neergelegd.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 7 oktober 2014, waar de vordering tot schorsing werd behandeld.

Kamervoorzitter Filip VAN ACKER heeft verslag uitgebracht.

De heer Jan GORIS die verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

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

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

Op 9 augustus 2005 verleent de verzoekende partij reeds een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden voor de regularisatie van de uitbreiding en de verdere verbouwing van de woning.

Op 18 december 2013 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de aanvragers bij de verzoekende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “*het verbouwen van een eengezinswoning*”.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan ‘Antwerpen’, gelegen in woongebied. Het perceel is eveneens gelegen binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen’, goedgekeurd met een besluit van de Vlaamse Regering van 19 juni 2009.

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

Er werd geen openbaar onderzoek georganiseerd omdat de aanpalende eigenaars het aanvraagformulier en de plannen ondertekenen voor akkoord.

De verzoekende partij weigert op 12 februari 2014 een stedenbouwkundige vergunning aan de aanvragers en motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

De aanvraag maakt deel uit van een omgeving waar zowel gekoppelde als vrijstaande bebouwing voorkomt. Kapellenkouter is een wijk die gekend staat om zijn typische woningen met volgende kenmerken:

- de woningen bestaan uit 2 bouwlagen.*
- de woningen hebben een kroonlijsthoogte van ca. 3,60m.*
- de woningen hebben een zadeldak.*

Het betreft een homogene omgeving waarin uitsluitend woningen voorkomen en dan voornamelijk eengezinswoningen. Alle woningen van de site maken deel uit van een geheelconcept voor de wijk.

... ”

De aanvraag dient dus getoetst te worden aan de specifieke omgevingsomstandigheden van de site, die al vastgelegd zijn in een preadvies dat aan de aanvrager is bezorgd.

De aanvraag voldoet daar niet volledig aan. Zij wijkt af op volgende punten:

- de dakuitbouw op de verdieping is in strijd met het preadvies. Niet alleen tast het het specifieke karakter van de wijk aan, doordat een nieuw type van bebouwing wordt geïntroduceerd binnen de wijk, tevens tast de aanvraag de eenheid van de twee gekoppelde gebouwen aan. Net die eenheid in de gekoppelde bebouwingen, geven de site haar specifieke en eenvormige karakter.*
- ook de dakvensters zijn afwijkend van de typische dakvorm van de wijk. Dit type van dakvensters is totaal nieuw binnen de wijk en ondermijnt op die wijze dan ook het eenvormige karakter van de wijk en van de gekoppelde bebouwing.*

Gezien deze elementen waarop de aanvraag afwijkt van de algemeen binnen de site toegepaste regels, van doorslaggevend belang zijn in de ordening van het gebied dient de aanvraag geweigerd.

...

Het gebouw past zich voor wat betreft het zadeldak niet in, in de bestaande straatwand en het gabarit van de woningen uit zijn omgeving. De schaal is volledig anders dan deze van de overige gebouwen van deze eenvormige site.

...

Het gebouw is opgevat als een compact geheel en belast dus het perceel op een minimale wijze. Enkel de uitbreiding van het zadeldak is afwijkend van het typische karakter van de wijk en verhoogt de bouwdichtheid tot een voor deze wijk abnormale hoogte.

...”

De aanvragers tekenen tegen deze beslissing op 19 maart 2014 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 21 mei 2014 om dit beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

“ ...

Omgeving: De omgeving wordt gekenmerkt door een zeer homogene bebouwing met enkel witte eengezinswoningen bestaande uit 1 bouwlaag en een 2^{de} bouwlaag onder (een rood pannen) schuine dak. In de wijk/straat komen enkele types van bebouwingen voor die een ritmering hebben met de nodige regelmaat en met afwisselende ruime bouwvrije stroken.

Functie en mobiliteit: eengezinswoning blijft -> inpasbaar en geen invloed op verkeer.

Schaal en ruimtegebruik:

- de schaal van de woning wordt op het gelijkvloers vergroot met een diepte van 1,90m: aanbouw van +/- 50 m² tot max. 12m bouwdiepte -> bestaanbaar in omgeving op gelijkvloers = OK om te voldoen aan moderne woonbehoefte.*
- De diepte van de woning onder het schuine dak worden uitgebreid met 4,16m tot de maximale achtergevellijn van 12m: +/- 50% uitbreiding van het volume onder het haakse schuine dak -3 geen enkel gebouw heeft een diepte van meer dan 7,84m onder het schuine dak.*
- Het klopt dat op zich niets wijzigt aan het uitzicht van de voorgevel, die hierdoor kan behouden blijven doch is het niet correct van de stellen dat dit niets aan het straatbeeld zou veranderen -> door de zeer brede bouwvrije zijtuinstrook van +/- 8,5m zicht op het schuine dakvlak vanop de straat.*

- 2 dakkapellen in dakvlak van de zijgevel komt nergens voor in het schuine vlak in de zijgevel van de woning (enkel bij enkele andere types van woningen in voor- en achtergevel) + wel invloed op voorgevelbeeld.
- Uitbreiding verdieping is noodzakelijk om te kunnen voldoen aan de moderne eisen van wooncomfort.

Visueel-vormelijk:

- De homogeniteit van de wijk zou door het uitbreiden van deze woning op de verdieping door middel van doortrekken van het zadeldak verloren dreigen te gaan.
 - Alle daken in deze omgeving zijn naargelang het type woning gelijkvormig, zowel qua diepte, hellingsgraad, nokhoogte als materiaalgebruik.
 - Nu toelating verlenen om deze dakbasis in de lengte aan te passen zou enkel kunnen leiden tot het verlies van de eigenheid van deze wijk die doorheen de jaren goed bewaard is gebleven.
 - Voorgestelde materiaalgebruik is wel aanvaardbaar.
- Hinder: geen te verwachten hinderaspecten.

...

Na de hoorzitting van 27 mei 2014 beslist de verwerende partij op 28 mei 2014 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

De functie van het aangevraagde blijft behouden, de eengezinswoning wordt namelijk louter uitgebreid waardoor de bestaande functie behouden blijft en bijgevolg ook inpasbaar is.

Zoals hierboven reeds gesteld blijft de functie van eengezinswoning behouden bijgevolg wordt er geen negatieve impact verwacht op de mobiliteit aangezien deze niet verhoogd wordt.

De schaal van het project wordt gewijzigd ten aanzien van de bestaande situatie en ten aanzien van de overige bebouwing in deze wijk. De schaal van de woning wordt op het gelijkvloers vergroot, zo wordt er een uitbreiding voorzien over de ganse breedte van de gevel met een diepte van 1,90m. Voor het gelijkvloers is dit aanvaardbaar aangezien dergelijke bouwdieptes in deze wijk voorkomen en reeds bestaan. Het betreft immers maar een beperkte uitbreiding van +/- 50 m² doch met een grote impact op het comfort van de woning. Door deze uitbouw bestaat de mogelijkheid om te kunnen voldoen aan de moderne en eigen woonbehoefte en is er in functie van de aanvragers meer bureelruimte.

De schaal op de verdieping is eveneens aanvaardbaar, zo zal de diepte van de woning onder het schuine dak worden uitgebreid met 4,16m. Tot de maximale achtergevellijn, na de verbouwingen van het gelijkvloers, van 12m. Dit komt neer op een uitbreiding van het dakverdiep met +/- 50% waardoor deze verbouwing alvast niet als kleinschalig kan beschouwd worden. De nieuwe uitbreiding is in functie van de bestaande eengezinswoning en vergroot het wooncomfort zodat deze woningen blijvend dienst kunnen doen als eengezinswoningen in de rand van Antwerpen. Momenteel is er in de straat geen enkel gebouw voorzien met een diepte van meer dan 7,84m onder het schuine dak. Doch kan men in de omgeving verschillende diepere bouwlagen terugvinden, al zeker op de eerste verdieping; het beperken van een bouwdiepte op de eerste verdieping tot slechts +/- 8m is niet meer hedendaags. Als men kwalitatief en met

respect voor de eigenheid van de wijk wenst te verdichten dient er een grotere bouwdiepte op de verdieping te worden toegestaan. In de wijk, straat, Kapellenkouter zijn er enkele types van woningen dewelke elkaar met de nodige regelmaat afwisselen. Deze ritmiek en deze type woningen zorgen min of meer voor een eenduidig karakter van de wijk, het doorbreken hiervan zou nefast zijn voor de goede ruimtelijke ordening van deze straat/wijk; Doch doorbreekt huidige aanvraag geenszins deze ritmiek aangezien de voorgevel volledig behouden blijft. Mogelijk is het zichtbaar in de bouwvrije zijtuinstrook dewelke hier vrij ruim is doch zal het dak niet zo atypisch voorkomen aangezien het materiaalgebruik wordt doorgetrokken en de helling en nok niets wijzigen ten aanzien van het bestaande dak. In dit dakvlak voorziet men eveneens 2 dakkapellen wat verder in de straat meermaals voorkomt in het schuine vlak van het dak. De dakkapellen zullen door hun plaatsing, verder weg van de bouwlijn, ook geen invloed hebben op het straatbeeld.

Tenslotte voorziet de aanvraag ook in een wijziging aan de voorgevel. Zo zal het bouwkundig linkse gedeelte, voorbij de snijlijn met het schuine dak, worden gesloopt en opnieuw worden ingericht. De nieuwe oprichting is volledig gelijk aan het oorspronkelijk volume, zowel qua schaal als materiaalgebruik, waardoor deze heropbouw dan ook toelaatbaar is, zelfs noodzakelijk om de eigenheid van de woning te behouden.

De aanvraag is visueel-vormelijk aanvaardbaar. De aanvraag is gelegen in een wijk met een bepaalde eigenheid en identiteit. De identiteit van de wijk zou door het uitbreiden van deze woning niet verloren gaan. Alle daken in deze omgeving zijn naargelang het type woning gelijkvormig, zowel qua hellingsgraad, nokhoogte als materiaalgebruik. Nu wordt enkel de diepte aangepast zodat de eigenheid, dewelke in grote mate wordt bepaald door het straatbeeld, niet aangetast. Dat het pand of de wijk niet opgenomen is in een lijst van bouwkundig erfgoed of nog beschermder, doet op zich geen uitspraak over de eigenheid van de wijk. Een moderne wijk met enkel recente nieuwbouw kan immers ook een eigenheid hebben waarover gewaakt moet worden, dit is immers mede de afweging van goede ruimtelijke ordening.

Het voorziene materiaalgebruik van het project is eveneens gebeurd met respect voor de aanpalende, de straat en de wijk. Zo wordt er enkel wit-geschilderde baksteen gebruikt als zichtbaar blijvende delen van de gevels en rode dakpannen bij het dak. Dit is overwegend het gebruikte materiaal in de wijk, het is esthetisch en het is duurzaam waardoor het gebruikte materiaal aanvaardbaar is.

Er zijn geen onvoorziene of abnormale hinderaspecten te verwachten ten aanzien van de gebruikelijke in een centrumomgeving van een gemeente, bovendien heeft de rechtstreeks aanpalende eigenaar de plannen voor akkoord ondertekend waardoor ook deze geen hinder verwacht. In alle redelijkheid dient dan ook geoordeeld te worden dat er geen hinder- of comfortverlies te verwachten is.
...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT SCHORSING

De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van de voorliggende vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging en tot vernietiging van de bestreden beslissing niet. Het ontbreken van excepties ontslaat de Raad niet van de plicht om de ontvankelijkheid van een beroep ambtshalve

te onderzoeken. De Raad is echter van oordeel dat vermeld onderzoek slechts aan de orde is wanneer de voorwaarden om de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing te bevelen, zijn vervuld. Zoals hierna zal blijken, is dit niet het geval.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT SCHORSING

Luidens artikel 4.8.18, §2, eerste lid VCRO kan de Raad de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing enkel bevelen als de onmiddellijke tenuitvoerlegging van die beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokken en als de verzoekende partij ernstige middelen aanvoert die de vernietiging van de aangevochten beslissing kunnen verantwoorden.

A. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij omschrijft het moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat zij meent te lijden als volgt:

“ ...

De door de deputatie afgeleverde vergunning zal zonder twijfel een aanzienlijk verstorende impact hebben op de gewenste ontwikkelingen binnen de wijk, zoals die zijn uitgetekend door de gemeente. Verzoekers menen dan ook een moeilijk te herstellen ernstig nadeel te zullen lijden door de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing, alvorens de Raad zich heeft kunnen uitspreken over de vernietiging. Dat nadeel zal zich tevens uitstrekken over alle andere eigenaars van percelen binnen de wijk, die – door het door de gemeente gevoerde beleid – terecht een bepaald verwachtingspatroon hebben over de ontwikkelingen binnen de wijk, welke door de bestreden beslissing van de deputatie van de provincie Antwerpen in het gedrang komt.

Met name is de wetgeving over de stedenbouwkundige handhaving door de Vlaamse Overheid op een dergelijke wijze uitgehold, dat de gemeente niet langer de afbraak van de in het kader van de bestreden vergunning eventueel opgerichte bouwsels, kan realiseren. Wij menen tevens dat ook de vergunningsaanvrager gebaat is bij de schorsing, gezien die anderzijds wel degelijk nadeel kan ondervinden van niet door een vergunning gedekte, opgerichte bouwwerken.

...”

2.

De verwerende partij heeft geen nota betreffende de vordering tot schorsing ingediend en lijkt het ingeroepen moeilijk te herstellen ernstig nadeel dan ook niet te betwisten.

Beoordeling door de Raad

1.

In de memorie van toelichting wijst de decreetgever erop dat het begrip ‘moeilijk te herstellen ernstig nadeel’ eveneens wordt gehanteerd binnen het schorsingscontentieux van de Raad van State en dat vermeld begrip, voor wat de mogelijkheid tot schorsing in procedures voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen betreft, in diezelfde zin mag worden begrepen (*Parl. St. VI. Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, p. 222, nr. 627*). Opdat de schorsing van de tenuitvoerlegging van de

bestreden beslissing door de Raad zou kunnen bevolen worden, moet de verzoekende partij doen blijken van een ernstig nadeel dat moeilijk te herstellen en bovendien persoonlijk is.

De verzoekende partij dient aan de hand van concrete en precieze gegevens aan te duiden waaruit enerzijds de ernst van het persoonlijke nadeel bestaat dat zij ondergaat of dreigt te ondergaan, wat inhoudt dat concrete en precieze aanduidingen moeten worden verschaft over de aard en de omvang van het nadeel dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de aangevochten beslissing kan berokkenen, en waaruit anderzijds het moeilijk te herstellen karakter van het nadeel blijkt.

In hoofde van een bestuurlijke overheid (zoals de verzoekende partij) kan er bijkomend echter slechts sprake zijn van een persoonlijk moeilijk te herstellen ernstig nadeel indien de bestreden beslissing de uitoefening van de overheidstaak of de bestuursopdracht waarmee die overheid belast is, verhindert of in ernstige mate bemoeilijkt en indien de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing de werking van haar diensten in die mate in het gedrang zou brengen dat zij haar taken als overheid niet meer zou kunnen uitoefenen. Het nadeel van een bestuurlijke overheid kan daarom niet zonder meer gelijkgeschakeld worden met het nadeel dat private natuurlijke personen of rechtspersonen dienen aan te tonen.

2.

Als moeilijk te herstellen ernstig nadeel dat zij met de voorliggende vordering tot schorsing wenst te voorkomen, werpt de verzoekende partij op dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing een aanzienlijk versturende impact zal hebben op de gewenste ontwikkelingen binnen de wijk.

De verzoekende partij beperkt zich in haar uiteenzetting evenwel tot een loutere verwijzing naar het door haar “uitgetekend” beleid met betrekking tot deze wijk. Een dergelijke uiterst summiere omschrijving van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel is naar het oordeel van de Raad onvoldoende concreet en precies om de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing in voorkomend geval te kunnen verantwoorden.

Het loutere gegeven dat het stedenbouwkundig beleid van de verzoekende partij wordt doorkruist door een beslissing van de verwerende partij is op zichzelf immers onvoldoende om als een ernstig nadeel aanvaard te kunnen worden. Het behoort immers tot de aard en de kenmerken van het georganiseerd administratief beroep dat de verwerende partij zelf een beslissing kan nemen, na onderzoek van “*de aanvraag in haar volledigheid*” (artikel 4.7.21 §1 in fine VCRO).

De Raad is derhalve van oordeel dat de verzoekende partij niet aantoont dat de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing in voorkomend geval de uitoefening van de overheidstaken of de bestuursopdrachten waarmee zij belast is, verhindert of in ernstige mate bemoeilijkt, dan wel de werking van haar diensten in die mate in het gedrang brengt dat zij haar taken als overheid niet meer zou kunnen uitoefenen.

Hoewel in de door de verzoekende partij aangevoerde middelen wordt verwezen naar de ‘preadviezen’ en waaruit haar beleidsmatig gewenste visie zou blijken, moet het door de verzoekende partij ingeroepen moeilijk te herstellen ernstig nadeel in essentie herleid worden tot een betwisting, samengevat in zes middelen, aangaande de regelmatigheid van de bestreden beslissing.

De mogelijke onwettigheid van de bestreden beslissing betreft evenwel een discussie over de grond van de zaak en levert de verzoekende partij op zich geen nadeel op dat de voor de

schorsing vereiste graad van ernst vertoont. De omstandigheid dat de verzoekende partij een publieke overheid is, doet hieraan, minstens niet zonder meer, geen afbreuk.

3.

De verzoekende partij kan ook niet nuttig verwijzen naar het “verwachtingspatroon” van de overige bewoners van de wijk om in voorkomend geval de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing te verantwoorden. Het gebeurlijk geschonden ‘verwachtingspatroon’ van de buurtbewoners is niet enkel al te hypothetisch, en dus onvoldoende concreet en precies, het is bovendien geen persoonlijk nadeel van de verzoekende partij.

Een verwijzing naar het nadeel dat de aanvragers zouden kunnen lijden, namelijk het uitvoeren van *“niet door een vergunning gedekte, opgerichte bouwwerken”* is evenmin dienstig aangezien ook dit nadeel geen persoonlijk nadeel van de verzoekende partij is en er niet kan ingezien worden hoe aldus de uitoefening van de overheidstaken of de bestuursopdrachten waarmee de verzoekende partij belast is, worden verhinderd of in ernstige mate bemoeilijkt. Laat staan dat vermeld nadeel de werking van haar diensten dermate in het gedrang brengt dat zij haar taken als overheid niet meer zou kunnen uitoefenen

Er is dan ook niet voldaan aan de in artikel 4.8.18, §2, eerste lid VCRO gestelde voorwaarde dat een bestreden vergunningsbeslissing slechts geschorst kan worden ter voorkoming van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel. Deze vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen.

B. Ernstige middelen

Aangezien in het vorige onderdeel wordt vastgesteld dat de verzoekende partij niet voldoende aantoont dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing haar een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen, is een onderzoek naar de ernst van de middelen niet aan de orde.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad verwerpt de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.
2. De zaak wordt voor de behandeling van de vordering tot vernietiging verwezen naar de tweede kamer, voorgezeten door mevrouw Hilde LIEVENS.
3. Het oorspronkelijke rolnummer wordt voor de behandeling van de vordering tot vernietiging gewijzigd in het rolnummer 1314/0699/SA/2/0661.
4. De uitspraak over de kosten wordt uitgesteld tot de beslissing over de vordering tot vernietiging.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 16 december 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, derde kamer, samengesteld uit:

Filip VAN ACKER, voorzitter van de derde kamer,
met bijstand van
Bram CARDOEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier, De voorzitter van de derde kamer,

Bram CARDOEN

Filip VAN ACKER