

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. A/2014/0839 van 9 december 2014  
in de zaak 1011/0245/SA/8/0214

*In zake:* 1. het college van burgemeester en schepenen van de [REDACTED]  
2. de [REDACTED], vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Els EMPEREUR  
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Brusselstraat 59  
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

*verzoekende partijen*

*tegen:*

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

*verwerende partij*

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 10 november 2010, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 26 augustus 2010.

Met dit besluit heeft de deputatie het administratief beroep van [REDACTED] tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de [REDACTED] van 18 juni 2010 ingewilligd.

De deputatie heeft aan [REDACTED] de stedenbouwkundige vergunning verleend voor het verbouwen van een vergund appartementsgebouw.

Het betreft een perceel gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED]

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De Raad heeft met het arrest van 27 augustus 2013 met nummer S/2013/0195 de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

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

De behandeling van de vordering die initieel werd toegewezen aan de eerste kamer, werd op 6 februari 2014 toegewezen aan de achtste kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 4 maart 2014, alwaar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Ludo DE JAGER heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Karolien BULKMANS die loco advocaat Els EMPEREUR verschijnt voor de verzoekende partijen, is gehoord.

De verwerende partij, hoewel 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.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen van titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en van de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009.

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. FEITEN**

Op 9 april 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dient de [REDACTED] bij de eerste verzoekende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het verbouwen van een vergund appartementsgebouw”*.

Het perceel is, zo blijkt uit de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan ‘Antwerpen’, gelegen in woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde.

Het perceel is eveneens gelegen binnen de grenzen van het op 25 maart 1980 goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, ‘Binnenstad’, meer bijzonder in een zone voor kantoren.

Het perceel is niet gelegen binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

De dienst Monumenten- en welstandszorg brengt op 30 april 2010 een gunstig advies uit.

De brandweer brengt op 10 mei 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op datum van 28 mei 2010 een ongunstig advies met de volgende motivering:

“ ...

### **Toetsing aan de wettelijke reglementaire voorschriften**

*De aanvraag is niet in overeenstemming met de bestemming en de voorschriften van het bijzonder plan van aanleg, zoals hoger omschreven.*

#### **2.1 Algemene bepalingen**

*De hoogte en de diepte van de gebouwen, gevelopbouw en gevelgeleiding, de bedaking, de aard, de toepassing en de kleur van de gevelmaterialen, de dakbedekking, de schrijnwerken, de beglazing en de buitenschilderingen moeten in harmonie zijn met het straatbeeld, d.w.z. met die huizen daarin, welke inzake harmonische samenhang gezamenlijk het talrijkst en dus kenmerkend voor de betreffende straat kunnen genoemd worden.*

*De beoogde kroonlijsthoogte bedraagt 18.22 meter, deze hoogte is niet kenmerkend voor de omgeving.*

#### **2.10 Dakvormen, dakkapellen,**

*De vorm van de daken moet in harmonie zijn met de bedaking in de omgeving.*

*De vertrapte dakvorm twee keer terugspringend ten opzichte van de linkerperceelsgrens is niet in harmonie met de daken in de omgeving.*

*De aanvraag werd getoetst aan de bepalingen van de gemeentelijke bouw-en woningverordening. Het ontwerp voldoet hieraan. Het voorliggende project heeft een beperkte oppervlakte en ligt niet in een recent overstroomd of overstromingsgebied, zodat in alle redelijkheid dient geoordeeld dat geen schadelijk effect wordt veroorzaakt in de plaatselijke waterhuishouding...*

### **Beoordeling**

...

*De beoogde uitbreiding situeert zich tegen de hoger opgaande, blinde scheidsmuur van de rechter aanpalende. Aan de linker zijde bevindt zich een braakliggend perceel. Naar de hoek toe, met de [REDACTED], wordt de straat gekenmerkt door lagere historische bebouwing met een gemiddeld profiel van drie bouwlagen onder schuin dak. Het pand, in zijn huidige configuratie met vier bouwlagen onder schuindak, vormt een duidelijke overgang naar de hoger opgaande bebouwing aansluitend bij de [REDACTED]. Het bestaande pand vormt op zichzelf een maximaal overgangsvolume tussen de lagere bebouwing van het oude stadscentrum en de hoger opgaande architectuur langsheen de [REDACTED].*

*De kroonlijst wordt verhoogd van 14.85 meter tot een hoogte van 18.22 meter. Deze kroonlijsthoogte is niet kenmerkend voor de omgeving waardoor de aanvraag strijdig is met artikel 2.1 van het bijzonder plan van aanleg ‘Binnenstad’.*

*De beoogde uitbreiding op de vijfde verdieping situeert zich tot op 2.50 meter van de linker aanpalende, de zesde verdieping wordt circa 5 meter teruggetrokken ten opzichte van de linker perceelsgrens, waardoor de dakvorm vertrap wordt.*

*Een vertrapte dakvorm is niet in harmonie met de omgeving, bijgevolg is de aanvraag op dit punt in strijd met artikel 2.10 van het bijzonder plan van aanleg ‘Binnenstad’...*

*Het voorgestelde volumen dat zich vertrappt ten opzichte van de linker perceelsgrens houdt geen rekening met de aansluiting naar de lagere bebouwing naar de [REDACTED] toe en is niet kenmerkend voor de omgeving. De invloed van de beoogde uitbreiding op de harmonie van het straatbeeld is dan ook van dien aard dat de aanvraag dient geweigerd.*

*...”*

De eerste verzoekende partij weigert op 18 juni 2010 een stedenbouwkundige vergunning aan [REDACTED] en overweegt hierbij het volgende:

*“ ...*

*Het college van burgemeester en schepenen acht de gevraagde werken niet vatbaar voor vergunning op grond van de argumenten, zoals ontwikkeld in het verlas van de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar.*

*...”*

Tegen deze beslissing tekent [REDACTED] op 12 juli 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

Het Centrum voor Toegankelijkheid van de provincie Antwerpen brengt op 3 augustus 2010 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

In zijn ongedateerd verslag adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar de verwerende partij om het beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen onder voorwaarden.

Na de hoorzitting van 24 augustus 2010, beslist de verwerende partij op 26 augustus 2010 om het beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen overeenkomstig de plannen en overweegt hierbij het volgende:

*“ ...*

### **9. Beoordeling**

*Volgens het vastgestelde gewestplan van Antwerpen (goedgekeurd bij KB van 3 oktober 1979) situeert de aanvraag zich in CHE-gebied.*

*De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven. Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.*

*In gebieden en plaatsen van culturele, historische en/of esthetische waarde wordt de wijziging van de bestaande toestand onderworpen aan bijzondere voorwaarden, gegrond op de wenselijkheid van het behoud.*

*De aanvraag is principieel in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan: de aanvraag heeft betrekking op een reeds bestaand en vergund appartementsgebouw.*

*Volgens het goedgekeurd bijzonder plan van aanleg 'Binnenstad' dd. 25 maart 1980 situeert de aanvraag zich in een zone voor kantoren.*

*De aanvraag is principieel in overeenstemming met dit plan.*

*De volgens de stad opgeworpen tegenstrijdigheden met de geldende voorschriften van het bijzonder plan van aanleg hebben te maken met de harmonie van het straatbeeld. Deze worden dan ook beoordeeld in het kader van de goede ruimtelijke ordening (zie verder)*

*Ook volgens het stadsbestuur voldoet de aanvraag aan de gemeentelijke bouw- en woningverordening. Dit standpunt kan bijgetreden worden.*

*Om te voldoen aan de verordening inzake toegankelijkheid dient het advies van het Centrum voor Toegankelijkheid van de provincie Antwerpen dan ook strikt nageleefd te worden.*

*De aanvraag dient getoetst op haar verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.*

*Volgens het stadsbestuur is de invloed van de beoogde uitbreiding op de harmonie van het straatbeeld van die aard dat de aanvraag dient geweigerd te worden.*

*Enerzijds beoogt het hoger bouwen een afwerking van de rechtsaanpalende hogere blinde scheimuur. Ook al komt de beoogde kroonlijsthoogte niet voor in de omgeving dient ze beschouwd te worden als een overgang tussen de hogere bebouwing aan de [REDACTED] en de lagere bebouwing aan de [REDACTED].*

*Anderzijds verspringt de dakvorm ten opzichte van het linksaanpalende perceel, van 2m50 op de 5<sup>de</sup> verdieping tot 5m op de 6<sup>de</sup>. Dit om een overgang te maken naar de lagere bebouwing links. In tegenstelling tot de argumentatie van het stadsbestuur komt deze dakvorm wek degelijk voor in de omgeving. Het grote beeldbepalende gebouw aan de overkant van de straat vertoont een getrapte dakvorm ten aanzien van de kleinschaligere bebouwing aan de [REDACTED].*

*Het terras op de 2<sup>de</sup> verdieping, geen voorwerp van huidige aanvraag, dient uitgevoerd volgens de in rood aangeduide beperkingen op de bouwplannen van de vorige vergunning.*

*...*

**Algemene conclusie:**

***De aanvraag is in overeenstemming met de decretale en reglementaire bepalingen, op voorwaarde dat:***

***Het advies van de brandweer strikt wordt nageleefd;***

***Het advies van het Centrum voor Toegankelijkheid strikt wordt nageleefd.***

***De aanvraag kan vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening worden aanvaard.***

*..."*

Dit is de bestreden beslissing.

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

##### **A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep**

De Raad stelt vast dat de bestreden beslissing aan de verzoekende partijen werd betekend op 11 oktober 2010. De vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van de bestreden beslissing werd ingesteld met een aangetekende brief van 10 november 2010. Het beroep werd aldus tijdig ingesteld.

##### **B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij**

De Raad stelt vast dat de eerste verzoekende partij het bij het dossier betrokken vergunningverlenend bestuursorgaan is en dat de eerste verzoekende partij aldus kan worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 2° VCRO.

Voormelde vaststelling verhindert echter niet dat de tweede verzoekende partij, als (publiekrechtelijke) rechtspersoon, zich naar het oordeel van de Raad met goed gevolg kan beroepen op artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 3° VCRO om de wettigheid van een vergunningsbeslissing aan te vechten indien blijkt dat zij rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge een vergunningsbeslissing.

Door in haar verzoekschrift onder andere te verwijzen naar het duurzaam verstoren van het stedenbouwkundig beleid van de stad, maakt de tweede verzoekende partij voldoende aannemelijk dat zij hinder en nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden vergunningsbeslissing. Bovendien worden de aard en de omvang van deze hinder en nadelen, in het licht van de toepassing van artikel 4.8.16, §1, eerste lid 3° VCRO, voldoende concreet omschreven en valt niet te betwisten dat er een causaal verband kan bestaan met de realisatie van de werken die middels de bestreden beslissing werden vergund. Ook de tweede verzoekende partij kan bijgevolg aangemerkt worden als belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO.

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

##### **A. Eerste en tweede middel**

*Standpunt van de partijen*

1.

In het eerste middel roepen de verzoekende partijen de volgende schendingen in:

*“..."*

***Genomen uit de schending van art. 6.1.2.3 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen en het Gewestplan Antwerpen, goedgekeurd bij K.B. van 3 oktober 1979, zoals gewijzigd bij Ministerieel Besluit van 28 oktober 1998, en van artikel 4.3.1 § 1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening en de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, alsook van de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel;***

*De bestreden beslissing schendt artikel 6.1.2.3 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen en het Gewestplan Antwerpen (KB Gewestplannen) doordat geen enkel onderzoek is gebeurd naar de bijzondere voorwaarde van de wenselijkheid van het behoud van de bestaande dakconstructie, terwijl dit volgens de gewestplanvoorschriften nochtans noodzakelijk is.*

*De bestreden beslissing schendt verder de motiveringsplicht, zoals gewaarborgd door de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, alsook de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel doordat de wenselijkheid van het behoud van de bestaande dakstructuur niet onderzocht is, en er geen enkele motivering van de aanvaardbaarheid van de sloop van het bestaande zadeldak werd opgenomen, in het licht van de bijzondere voorwaarde van de wenselijkheid van behoud van gebouwen en delen van gebouwen in CHE- gebied.*

Toelichting bij het eerste middel:

Art. 4.3.1. §1. van de VCRO bepaalt:

"Een vergunning wordt geweigerd:

1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met:

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

*In casu is het gebied bestemd als een woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde. Het BPA "Binnenstad" heeft deze woonbestemming nader ingevuld tot zone voor kantoren, maar heeft geen afbreuk willen doen aan de wenselijkheid van het behoud van het gebouw, zoals voorgeschreven in de stedenbouwkundige voorschriften van het Gewestplan Antwerpen. Het BPA "Binnenstad" vult deze bijzondere voorwaarde van behoud verder in, door een inhoudelijke specificering en verstrenging van de harmonieregel.*

#### **1.1.1 Schending van de stedenbouwkundige voorschriften inzake "CHE- gebied" van het Gewestplan Antwerpen**

*De bestreden beslissing stelt onterecht dat de aanvraag in overeenstemming zou zijn met de bestemming "woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde" ("CHE-gebied"), daar de aanvraag betrekking heeft op een "reeds bestaand en vergund appartementsgebouw.*

*Hierdoor schendt de bestreden beslissing vooreerst artikel 6.1.2.3 van het KB Gewestplannen.*

*Deze bepaling stelt:*

*"de gebieden en plaatsen van culturele, historische en/of esthetische waarde. In deze gebieden wordt de wijziging van de bestaande toestand onderworpen aan bijzondere voorwaarden, gegrond op de wenselijkheid van het behoud." (eigen onderstreping)*

*Uit voornoemde bepaling volgt aldus dat voor een aanvraag, zoals in casu, die in een dergelijk "CHE-gebied" is gelegen, een wijziging van de bestaande toestand te worden onderworpen aan bijzondere voorwaarden, gegrond op de wenselijkheid van het behoud. Dit behoud heeft uiteraard niet enkel betrekking op de buitenkant, maar ook op interieurs. Het Gewestplanvoorschrift is immers algemeen van toepassing op het gehele bouwproject en sluit interieurs of delen van gebouwe geenszins uit, wel integendeel. Het is hierbij irrelevant dat het gebouw al dan niet bestaand of vergund is. **Elke wijziging aan een bestaand gebouw moet immers worden getoetst aan voormeld voorschrift, wat inhoudt dat moet worden onderzocht of een deel van een gebouw (in casu het zadeldak) moet worden behouden, en er dient te worden gemotiveerd waarom er desgevallend kan worden afgeweken van de bijzondere voorwaarde inzake de wenselijkheid van het behoud.***

*De Raad van State heeft dit bevestigd in haar vaste rechtspraak.*

*In een analoge situatie, waar de Gewestplanbestemming dezelfde was, en er eveneens een BPA was dat met specifieke voorschriften invulling gaf aan de wenselijkheid van behoud van gebouwen en een harmonieregel voorschreef, stelde de Raad dat het onwettig was de voorschriften van het BPA niet te toetsen tegen de achtergrond van de wenselijkheid van het behoud van een bestaand gebouw (R.v.St., [REDACTED], nr. 66.379 van 23 mei 1997; eigen onderstropping):*

*Overwegende dat de verwerende partij onder meer antwoordt dat "anders dat verzoekster voorhoudt er op vandaag geen werkelijk harmonieus straatbeeld meer in de [REDACTED] (bestaat)", dat "woningen nrs. 5 en 7 gewone rijhuizen (zijn) met een modern karakter; woning nr. 23 heeft een vernieuwde gevel waarin het balkon of erker is weggewerkt en vervangen door een aluminiumstructuur met verticale glasvlakken (enz. ...)";*

***Overwegende dat de bouwpercelen zijn opgenomen in een woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde van het gewestplan Gentse en Kanaalzone, dat in dergelijk gebied de wijziging van de bestaande toestand onderworpen wordt aan bijzondere voorwaarden, gegrond op de wenselijkheid van het behoud; dat de bouwpercelen tevens zijn gelegen binnen de grenzen van het bij besluit van 9 juni 1995 goedgekeurd bijzonder plan van aanleg n° 122 "Binnenstad – Deel Muinkpark"; dat bedoeld plan zich richt naar de voormelde aanwijzingen en bepalingen van het gewestplan en deze aanvult; dat de bouwpercelen zijn opgenomen in een zone BB2 van het bijzonder plan van aanleg;***

*dat artikel 3.1. "Algemene bepalingen" van de stedenbouwkundige voorschriften van bedoeld plan bepaalt :*

*"De hoogte en de diepte van de gebouwen, de gevelopbouw en de gevelgeleding, de bedaking, de aard, de toepassing en de kleur van de gevelmaterialen, de dakbedekking, de schrijnwerken, de beglazing en de buitenschilderingen moeten in harmonie zijn met het straatbeeld, d.w.z. met die huizen welke inzake harmonische samenhang gezamenlijk het meest kenmerkend voor de betreffende straat kunnen genoemd worden, die m.a.w. de stadslandschappelijke kwaliteit van de straatwand bepalen"; dat artikel 3.5. volgende voorschriften bepaalt : "Het kenmerkend ritme van een straatwand moet hetzij bewaard, hetzij versterkt worden. Het zijn vooral de in de binnenstad overheersende verticaliteit van de gevelarchitectuur en de typerende tra- veebreedtes die gerespecteerd zullen moeten worden. Er kan in geen geval gerefereerd worden naar de bestaande gevels die de harmonische samenhang van het straatbeeld in het gedrang brengen. Bij verbouwingen van de benedenverdieping van een pand moet zowel de horizontale als de verticale geleding gerespecteerd worden. Indien de harmonische opbouw van de gevel zulks*



vraagt kan opgelegd worden dat de penanten op hun oorspronkelijke plaats behouden blijven. Mochten de penanten voor de inwerkingtreding van deze voorschriften weggebroken zijn, kan naar aanleiding van latere verbouwingen voorgeschreven worden ze opnieuw aan te brengen. In dat geval zijn de penanten aan de bovenverdiepingen, indien ze bewaard zijn gebleven, bepalend voor de plaats van de herbouw ervan op de benedenverdieping". (...)

Overwegende dat op 5 januari 1996 door de Stedelijke Commissie van Monumenten en Stadsgezichten een negatief advies over de vergunningsaanvraag werd gegeven "omdat door de sloping van beide gevels het homogeen vroeg-20ste-eeuwse straatbeeld zou verstoord worden en de voorgestelde nieuwbouw een ware stijlbreuk zou teweegbrengen"; dat op 23 januari 1996 door de Dienst Monumentenzorg van de stad Gent een ongunstig advies werd uitgebracht omdat "de realisatie van het voorgestelde ontwerp een schaal- en architectuurbreuk zou betekenen binnen de bestaande architecturaal merkwaardige wooncontext";

(...)

**Overwegende dat de wijziging van de bestaande toestand, waaraan het gewestplan culturele, historische en/of esthetische waarde heeft verbonden, aan voorwaarden onderwerpt; dat die voorwaarden afhankelijk zijn van de wenselijkheid van het behoud; dat terzake het bijzonder plan van aanleg bepalingen bevat die streven naar behoud en respect van het straatbeeld en van de gevels die de waarde van dat straatbeeld vormen; dat terzake luidens de aangehaalde adviezen van de bevoegde stadsdiensten de te slopen gevels mede "de bestaande architecturaal merkwaardige wooncontext" bepalen; dat het bestreden besluit voorbijgaat aan de vraag of de huizen nrs. [REDACTED] zelf niet kenmerkend zijn voor het straatbeeld en zo ja, of blijkens de bepalingen van het bijzonder plan van aanleg, niet in de eerste plaats moet worden gestreefd naar hun behoud; dat het middel ernstig is."**

In een recent arrest bevestigde de Raad van State dat elke wijziging van de bestaande toestand moet worden getoetst en gemotiveerd, gelet op de wenselijkheid van het behoud van de bestaande toestand (R.v.St., [REDACTED], nr. 188.766 van 12 december 2008).

Uit het voorgaande blijkt dus dat de bestemmingsvoorschriften voor CHE- gebied werden geschonden.

### **1.1.2 Geen motivering inzake wenselijkheid van het behoud**

De bestreden beslissing stelt louter dat de aanvraag in overeenstemming is met de bestemming woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde, daar de aanvraag betrekking heeft op een "reeds bestaand en vergund" appartementsgebouw.

**Er wordt echter geen enkele aandacht besteed aan de nochtans essentiële vraag of het behoud van het bestaand zadeldak niet wenselijk en zelfs noodzakelijk was, gelet op de bijzondere voorwaarde van behoud van gebouwen en delen ervan in de stedenbouwkundige voorschriften van het Gewestplan Antwerpen (cfr. supra). Er wordt geen enkele motivering opgenomen, waaruit blijkt waarom er in casu kan worden afgeweken van de bijzondere voorwaarde inzake de wenselijkheid van het behoud.**

**Elke wijziging aan een bestaand gebouw moet immers worden getoetst aan voormeld voorschrift, wat inhoudt dat er een motivering moet worden opgenomen omtrent de al dan niet wenselijkheid van het behoud van het deel van het gebouw dat verbouwd of vervangen wordt.**

De Raad van State heeft dit bevestigd in haar vaste rechtspraak (cfr. supra onder 6.1.1).

Dit alles klemmt des te meer, nu eerste verzoekende partij in haar weigering van 18 juni 2010 heeft geoordeeld dat de sloop van het zadeldak, en de vervanging ervan door een vertrapte dakvorm stedenbouwkundige niet aanvaardbaar is. Ook de Gemeentelijke Stedenbouwkundige Ambtenaar adviseerde in die zin. Het gebrek aan motivering waarom het zadeldak toch zou kunnen worden vervangen door een vertrapte dakvorm en de bestaande toestand dus toch zou kunnen worden gewijzigd, alsmede het gebrek aan bijzondere voorwaarden, gelet op de wenselijkheid van het behoud conform de Gewestplanvoorschriften, heeft tot gevolg dat de bestreden beslissing onwettig is.

De artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (hierna “Wet Motivering Bestuurshandelingen”) schrijven nochtans voor dat een vergunningsbeslissing afdoende gemotiveerd moet worden, wat inhoudt dat ze motieven moet vermelden die de beslissing kunnen schragen:

“Art. 2. De bestuurshandelingen van de besturen bedoeld in artikel 1 moeten uitdrukkelijk worden gemotiveerd.

Art. 3. De opgelegde motivering moet in de akte de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. **Zij moet afdoende zijn.**”

De Raad van State oordeelde in dat verband dat, zo een beroepsbeslissing ingaat tegen een weigeringsbeslissing in eerste aanleg, des te concreter moet blijken waarom de in eerste aanleg uiteengezette weigeringsmotieven niet kunnen worden gevolgd, temeer wanneer een ongunstig advies werd verstrekt van de Gewestelijke Stedenbouwkundige Ambtenaar (in niet-ontvoogde Gemeenten), mutatis mutandis van toepassing indien een ongunstig advies voorligt van de Gemeentelijke Stedenbouwkundige Ambtenaar voor wat betreft ontvoogde Gemeenten, zoals tweede verzoekende partij:

“Overwegende dat artikel 53, § 3, van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, bepaalt dat de beslissingen van onder meer de bestendige deputatie met redenen worden omkleed; dat deze formele motiveringsverplichting inhoudt dat de bestendige deputatie in de beslissing zelf de juridische en feitelijke overwegingen dient te vermelden waarop zij is gesteund, en dat deze afdoende moeten zijn; dat hieruit volgt dat enkel met de in de bestreden beslissing zelf opgenomen motieven rekening kan worden gehouden; Overwegende dat om te voldoen aan de haar opgelegde motiveringsverplichting de bestendige deputatie, wanneer zij over een bouwberoep uitspraak doet, er niet toe gehouden is alle bezwaren en opmerkingen die tijdens de voorafgaande procedure werden geformuleerd te beantwoorden; dat zij kan volstaan aan te geven welke, met een degelijke ruimtelijke ordening verband houdende redenen haar beslissing verantwoorden; **dat deze redengeving des te meer concreet en precies moet zijn wanneer de gemachtigde ambtenaar in eerste instantie een ongunstig advies heeft uitgebracht en in een concrete motivering de redenen heeft aangegeven waarom de vergunning moet worden geweigerd;**

Overwegende dat de bouwaanvraag in eerste instantie door het college van burgemeester en schepenen werd geweigerd op grond van het ongunstig advies

van de gemachtigde ambtenaar; dat dit ongunstig advies is gesteund op volgende motieven : (...)

Overwegende dat het bestreden besluit het standpunt van de gemachtigde ambtenaar niet is bijgetreden op grond van volgende motieven : (...)

Overwegende dat het bestreden besluit op het eerste gezicht niet aangeeft waarom het bezwaar van de gemachtigde ambtenaar dat door een te grote bouwdiepte de goede plaatselijke aanleg in het gedrang komt niet meer dient te worden gevolgd;" (R.v.St., [REDACTED], nr. 84.370 van 23 december 1999)

En nog (R.v.St., nr. 188.766 van 12 december 2008; eigen onderstreping):

**"4.2.2.2. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen bepalen dat eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die beogen rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuursden of voor een ander bestuur, uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd, dat in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moeten worden vermeld die aan de beslissing ten grondslag liggen en dat deze afdoende moeten zijn. Artikel 6 van dezelfde wet bepaalt dat deze "slechts van toepassing is op de bijzondere regelingen waarbij de uitdrukkelijke motivering van bepaalde bestuurshandelingen is voorgeschreven, in zoverre deze regelingen minder strenge verplichtingen opleggen". Uit één en ander volgt dat op het stuk van de motiveringsverplichting de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen een wet van suppletoire aard is. Artikel 55, §3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna : het gecoördineerde decreet), legt aan de deputatie en aan de Vlaamse regering, wanneer zij in beroep uitspraak doen over bouw- en verkavelingsaanvragen, een motiveringsverplichting op die niet minder streng is dan deze voorgeschreven door de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Derhalve vallen deze beslissingen niet onder de toepassing van laatstgenoemde wet. Uit wat voorafgaat volgt dat de ingeroepen schending van de motiveringsverplichting geacht moet worden te zijn afgeleid uit de schending van artikel 55, §3 van het gecoördineerde decreet."**

De VCRO bevat geen gelijkaardige bepaling als het vroegere artikel 55 §3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, waardoor moet geoordeeld worden dat de "suppletieve regeling" inzake de materiële en formele motiveringsplicht van de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (hierna "Wet Motivering Bestuurshandelingen") thans wel van toepassing is. Deze artikelen zijn geschonden, nu er geen motivering wordt gegeven waarom de aanvraag kan aanvaard worden, gelet op de bijzondere voorwaarde van de wenselijkheid van het behoud in het toepasselijke gewestplanvoorschrift.

...

In hun toelichtende nota voegen de verzoekende partijen hier niets wezenlijks aan toe.

2.

In het tweede middel roepen de verzoekende partijen de volgende schendingen in:

“ ...

**Genomen uit de schending van artikel 4.3.1 §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van het BPA “Binnenstad” en van de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel,**

Toelichting bij het tweede middel:

Art. 4.3.1. §1-2 van de VCRO bepaalt:

"Een vergunning wordt geweigerd:

1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met:

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

In wat volgt, wordt aangetoond dat de aanvraag manifest strijdig is met de artikelen 2.1 en 2.8 van het toepasselijke BPA “Binnenstad” en er dus geen vergunning kon worden verleend.

**Voorafgaandelijk zij opgemerkt dat de bestreden beslissing er blijkbaar vanuit ging dat het voor de toepassing van de stedenbouwkundige voorschriften 2.1 en 2.10 van het BPA zou volstaan om een gebruikelijke toetsing aan het begrip “goede ruimtelijke ordening” door te voeren. Dit is evenwel manifest onwettig, nu het BPA een gedetailleerde werkwijze voor de toepassing van de harmonieregel bevat, die strenger is dan een gewone beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.** Doordat de bestreden beslissing deze werkwijze niet is gevolgd, schendt zij de voornoemde voorschriften, zoals hierna wordt aangetoond.

#### **1.1.1 De kroonlijsthoogte van het gebouw schendt de harmonieregel in het BPA “Binnenstad”**

De meest manifeste schending van de bepalingen van het BPA Binnenstad, betreft de bewering in de bestreden beslissing inzake de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de kroonlijsthoogte.

De bestreden beslissing stelt terzake:

“Enerzijds beoogt het hoger bouwen een afwerking van de rechtsaanpalende hogere blinde scheimuur. Ook al komt de beoogde kroonlijsthoogte van 18m22 niet voor in de omgeving, dient ze beschouwd te worden als een overgang tussen de hogere bebouwing aan de [REDACTED] en de lagere bebouwing aan de [REDACTED]”.

**De bestreden beslissing bevestigt enerzijds hetgeen door verzoekende partijen reeds aangetoond was, nl. dat in de onmiddellijke omgeving van de aanvraag geen dergelijke kroonlijsthoogte voorkomt.** Ten overvloede blijkt dit uit de foto's die verzoekende partijen als **STUK 13** voegen bij onderhavig verzoekschrift. Verwerende partij tracht dan maar te verwijzen naar lagere en hogere bebouwing op een ruimere afstand aan weerszijden van het gebouw, waarvoor het gebouw in de aanvraag als “overgang” zou dienen.

*Dit standpunt van verwerende partij in de bestreden beslissing gaat lijnrecht in tegen de harmonieregel, zoals deze wordt vastgelegd in artikel 2.1. van de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA:*

***“De hoogte en de diepte van de gebouwen, de gevelopbouw en gevelgeleiding, de bedaking, de aard, de toepassing en de kleur van de gevelmaterialen, de dakbedekking, de schrijnwerken, de beglazing en de buitenschilderingen moeten in harmonie zijn met het straatbeeld, d.w.z. met die huizen daarin, welke inzake harmonische samenhang gezamenlijk het talrijkst en dus kenmerkend voor de betreffende straat genoemd kunnen worden.*”**

*In een straat waar meer dan de helft van het aanwezige aantal huizen nieuw of onherkenbaar verbouwd zijn, zal worden nagegaan in hoever deze gezamenlijk voldoende harmonische samenhang vertonen om zodanig wezenlijk als toonaangevend, dus zowel inzake aantal als inzake harmonie, te kunnen gelden. Is dit voor de helft of meer huizen in die straat het geval, dan zal deze nieuwe harmonische samenhang bepalend zijn voor verdere nieuwbouw. Is dit niet voor de helft of meer huizen in die straat het geval, dan zal de harmonische samenhang van de nog bestaande oorspronkelijke huizen bepaald zijn voor de verdere nieuwbouw en verbouwing.”*

*Verwerende partij heeft de harmonieregel uit voormeld voorschrift niet toegepast.*

*In de bestreden beslissing wordt enerzijds erkend dat de kroonlijsthoogte van het gebouw nergens in de omgeving voorkomt, maar er wordt niet het reglementaire gevolg aan gekoppeld. De toepassing van de harmonieregel noopt in dat geval tot weigering van de vergunning, nu alle (zelfs niet de “talrijkste”) huizen een (veel) lagere kroonlijsthoogte hebben dan het gebouw, dat het voorwerp uitmaakt van de aanvraag.*

*Ook wordt geenszins gemotiveerd welk geheel dan wel als “harmonisch samenhangend” zou moeten worden beschouwd, en welke panden als uitgangspunt zouden zijn genomen, voorafgaandelijk aan de toepassing van de harmonieregel.*

*Dit maakt dat de bestreden beslissing artikel 2.1 van het BPA “Binnenstad” schendt.*

### **1.1.2 De vertrapte dakvorm schendt de harmonieregel in de voorschriften van het BPA “Binnenstad”**

*De bestreden beslissing stelt met betrekking tot de aanvaardbaarheid van de getrapte dakvorm:*

*“Anderzijds verspringt de dakvorm ten opzichte van het linksaanpalende perceel, van 2m50 op de 5e verdieping tot 5m op de 6e. Dit om een overgang te maken naar de lagere bebouwing links. In tegenstelling tot de argumentatie van het stadsbestuur komt deze dakvorm wel degelijk voor in de omgeving. Het grote beeldbepalende gebouw aan de overkant van de straat vertoont een getrapte dakvorm ten aanzien van de kleinschaligere bebouwing aan de XXXXXXXXXX*

*Artikelen 2.10. van de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA stelt:*

***“Dakvormen, dakkapellen***

*De vorm van de daken moet **in harmonie zijn met de bedaking in de omgeving**.(...) (eigen onderstreping)*

*Artikel 2.10 moet worden samen gelezen met artikel 2.1 van het BPA “Binnenstad”, dat het begrip “in harmonie zijn” nader invult. **Volgens dit voorschrift moet de “harmonie met het straatbeeld” worden getoetst aan de huizen die gezamenlijk het talrijkst en dus kenmerkend voor die betreffende straat genoemd kunnen worden.***

*De bestreden beslissing acht de getrapte dakvorm aanvaardbaar omdat er één gebouw (qua schaal en volume overigens totaal onvergelijkbaar, en zeker niet kenmerkend voor de bebouwing in de omgeving) een getrapte dakvorm heeft. Dit is een manifest onwettige toepassing van de harmonieregel, die net impliceert dat een toetsing moet worden doorgevoerd naar de typische dakvorm van de daken in de omgeving. Uit de bijgevoegde foto's (**STUK 14**) blijkt dat alle andere huizen ofwel een zadeldak ofwel een plat dak hebben, zodat de bedaking niet kan aanvaard worden, gelet op de harmonieregel.*

*Het zij trouwens opgemerkt dat het gebouw aan de overzijde van de straat niet kenmerkend is voor de historische en lagere bebouwing aan de [REDACTED], en zelfs als “mastodontaal gebouw” een verstoring vormt van het historische karakter van de wijk, zeker richting de [REDACTED].*

*De bestreden beslissing schendt de artikelen 2.1 en 2.8 van het BPA “Binnenstad”.  
...”*

In hun toelichtende nota voegen de verzoekende partijen hier niets wezenlijks aan toe.

## Beoordeling door de Raad

1.

Luidens artikel 4.3.1. §1, 1°, b) VCRO wordt een vergunning geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken.

Het voorwerp van de voorliggende vergunningsaanvraag bevindt zich volgens het Gewestplan Antwerpen, goedgekeurd bij KB van 3 oktober 1979, in woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde (CHE-gebied).

Luidens artikel 6.1.2.3 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen wordt in de gebieden en plaatsen van culturele, historische en/of esthetische waarde de wijziging van de bestaande toestand onderworpen aan bijzondere voorwaarden, gegrond op de wenselijkheid van het behoud.

In het bij besluit van 25 maart 1980 goedgekeurde bijzonder plan van aanleg “Antwerpen-Binnenstad” wordt de woonbestemming nader ingevuld tot zone voor kantoren, en worden de stedenbouwkundige voorschriften van het Gewestplan Antwerpen verder aangescherpt door een inhoudelijke specificering van de harmonieregel, verwoord in artikel 2.1. van het BPA:

“ ...

*De hoogte en de diepte van de gebouwen, gevelopbouw en gevelgeleiding, de bedaking, de aard, de toepassing en de kleur van de gevelmaterialen, de dakbedekking, de schrijnwerken, de beglazing en de buitenschilderingen moeten in harmonie zijn met het straatbeeld, d.w.z. met die huizen daarin, welke inzake harmonische samenhang gezamenlijk het talrijkst en dus kenmerkend voor de betreffende straat kunnen genoemd worden. In een straat waar meer dan de helft van het aanwezige aantal huizen nieuw of onherkenbaar verbouwd zijn, zal worden nagegaan in hoever deze gezamenlijk voldoende harmonische samenhang vertonen om zodanig wezenlijk als toonaangevend, dus zowel inzake aantal als inzake harmonie, te kunnen gelden. Is dit voor de helft of meer huizen in die straat het geval, dan zal deze nieuwe harmonische samenhang bepalend zijn voor verdere nieuwbouw. Is dit niet voor de helft of meer huizen in die straat het geval, dan zal de harmonische samenhang van de nog bestaande oorspronkelijke huizen bepaald zijn voor de verdere nieuwbouw en verbouwing.*

...”

Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht dient een vergunningverlenende overheid in de beslissing zelf duidelijk de juridische en feitelijke overwegingen te vermelden waarop zij haar beslissing steunt, derwijze dat het de belanghebbende mogelijk is met kennis van zaken tegen de beslissing op te komen. Deze redengeving moet des te meer concreet en precies zijn wanneer, zoals in de voorliggende zaak, het college van burgemeester en schepenen, de eerste verzoekende partij, in het kader van het administratief beroep reeds argumenteerde dat het aangevraagde niet verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften.

2.

De Raad merkt op dat verwerende partij als vergunningverlenend bestuursorgaan diende na te gaan in welke mate het aangevraagde verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften, *in casu* de voorwaarde uit artikel 6.1.2.3. Inrichtingsbesluit, zoals verder uitgewerkt in de harmonieregel uit artikel 2.1. van het BPA “Antwerpen-Binnenstad”.

De Raad stelt vast dat de beoordeling van de verwerende partij met betrekking tot de verenigbaarheid van het aangevraagde met de stedenbouwkundige voorschriften in essentie beperkt is tot de volgende vaststellingen:

“...

*In gebieden en plaatsen van culturele, historische en/of esthetische waarde wordt de wijziging van de bestaande toestand onderworpen aan bijzondere voorwaarden, gegrond op de wenselijkheid van het behoud.*

*De aanvraag is principieel in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan: de aanvraag heeft betrekking op een reeds bestaand en vergund appartementsgebouw.*

(...)

*Volgens het stadsbestuur is de invloed van de beoogde uitbreiding op de harmonie van het straatbeeld van die aard dat de aanvraag dient geweigerd te worden.*

*Eenzijds beoogt het hoger bouwen een afwerking van de rechtsaanpalende hogere blinde scheimuur. Ook al komt de beoogde kroonlijsthoogte niet voor in de omgeving dient ze beschouwd te worden als een overgang tussen de hogere bebouwing aan de [REDACTED] en de lagere bebouwing aan de [REDACTED].*

*Anderzijds verspringt de dakvorm ten opzichte van het linksaanpalende perceel, van 2m50 op de 5<sup>de</sup> verdieping tot 5m op de 6<sup>de</sup>. Dit om een overgang te maken naar de lagere bebouwing links. In tegenstelling tot de argumentatie van het stadsbestuur komt deze dakvorm wek degelijk voor in de omgeving. Het grote beeldbepalende gebouw aan de overkant van de straat vertoont een getrapte dakvorm ten aanzien van de kleinschaligere bebouwing aan de [REDACTED].*

“...

3.

De Raad stelt vast dat nergens uit de bestreden beslissing blijkt of en in welke mate de verwerende partij de (on)wenselijkheid van het behoud van de bestaande toestand, zoals bedoeld in artikel 6.1.2.3. Inrichtingsbesluit, heeft onderzocht, behoudens de niet ter zake doende vaststelling dat de aanvraag betrekking heeft op een reeds bestaand en vergund appartementsgebouw. Evenmin blijkt uit de bestreden beslissing of de verwerende partij de erg precieze kwantitatieve beoordelingscriteria voor de toepassing van de harmonieregel, zoals vastgelegd in artikel 2.1. van het B.P.A. “Antwerpen Binnenstad”, heeft gehanteerd. In tegendeel wekt zij de indruk van het omgekeerde, door enkel te refereren aan de “hogere bebouwing aan de [REDACTED]” en het “grote beeldbepalende gebouw aan de overkant van de straat”.

4.

De Raad oordeelt dat de verwerende partij, door zich in haar besluitvorming te beperken tot de hiervoor aangehaalde argumenten, de op haar rustende verplichtingen uit artikel 2 en 3 van der Motiveringswet en uit artikel 4.3.1, §1, 1°, a) VCRO schendt.

Het middel is gegrond.

## **B. Overige middelen**

De overige middelen worden niet onderzocht aangezien dit niet tot een ruimere vernietiging kan leiden.



## OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 26 augustus 2010, waarbij aan de [REDACTED] de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het verbouwen van een vergund appartementsgebouw op een perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED]
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de [REDACTED] en dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 350 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 9 december 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Ludo DE JAGER                      voorzitter van de achtste kamer,  
met bijstand van

Katrien VISSERS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Katrien VISSERS

Ludo DE JAGER