

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1617/0062 van 15 september 2016
in de zaak 1213/0310/A/8/0289

In zake: het **college van burgemeester en schepenen** van de **stad Dendermonde**

vertegenwoordigd door:
advocaten Peter DE SMEDT en Wannes THYSSEN
kantoor houdende te 9000 Gent, Kasteellaan 141
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

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

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

Verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 8 januari 2013 de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 15 november 2012.

Verwerende partij heeft het administratief beroep van de heer Geert Van NUFFEL, architect, namens de heer Paul BLINDEMAN en mevrouw Maria VAN DEN ABBEEL, aanvragers, tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Dendermonde van 2 juli 2012 ingewilligd.

Verwerende partij heeft aan de aanvragers een stedenbouwkundige vergunning verleend voor de bouw van appartementen met garages na de sloop van een woning.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te 9200 Oudegem, deelgemeente van Dendermonde, Varenbergstraat 19, met als kadastrale omschrijving afdeling 6, sectie B, nummer 0571 T.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

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

2.

Partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 21 januari 2014, waarop de vordering tot vernietiging werd behandeld, de debatten werden gesloten en de zaak in beraad werd genomen.

3.

Met een beschikking van 29 februari 2016 heeft de voorzitter van de Raad voor Vergunningsbetwistingen het beroep toegewezen aan de achtste kamer.

Met een tussenarrest van 1 maart 2016 met nummer RvVb/A/1516/0728 heeft de Raad de heropening van de debatten bevolen en de partijen opnieuw opgeroepen voor de openbare zitting van 5 april 2016.

Kamervoorzitter Pascal LOUAGE heeft verslag uitgebracht.

4.

Advocaat Karolien BEKE die loco advocaat Wannes THYSSEN verschijnt voor verzoekende partij en mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN die verschijnt voor verwerende partij zijn gehoord.

5.

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

1.

Op 29 maart 2012 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de aanvragers bij verzoekende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het bouwen van appartementen met garage na slopen van woning”*.

De beoogde meergezinswoning heeft twee bouwlagen met zadeldak en telt vijf wooneenheden, waarvan twee wooneenheden als duplexen binnen het dakvolume, met elk één slaapkamer met dressing in een tweede niveau onder dak.

2.

Het perceel is volgens het gewestplan ‘Dendermonde’, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 november 1978, gelegen in woongebied.

Het perceel is eveneens gelegen binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Hullenberg’, goedgekeurd bij besluit van verwerende partij van 16 september 2010, in een zone voor wonen.

De te slopen woning is opgenomen op de inventaris van het bouwkundig erfgoed dd. 9 november 2011.

3.

De aanvraag is niet onderworpen aan een openbaar onderzoek.

De gemeentelijke conservator-stadsarchivaris adviseert op 27 april 2012 gunstig.

Het gemeentelijk Loket Topografie adviseert voorwaardelijk op 9 mei 2012 gunstig.

De gewestelijke vrijwillige brandweerdienst Dendermonde adviseert op 12 mei 2012 voorwaardelijk gunstig.

Het Agentschap Onroerend Erfgoed – Oost-Vlaanderen adviseert op 25 mei 2012 ongunstig als volgt:

“ ...

*Het goed in kwestie beantwoordt nog steeds aan de beschrijving waarmee het in de inventaris is opgenomen. Daarnaast zijn ook volgende erfgoedwaarden aanwezig en/of volgende elementen van belang: het gebouw is beeldbepalend binnen zijn omgeving, daarnaast is ook de links aanpalende woning, Varenberg 21, opgenomen in de inventaris van bouwkundig erfgoed. De voorgestelde nieuwbouw houdt ook geen rekening met de heersende gabarieten in de straat. Ook het creëren van een gesloten gelijkvloerse gevel, garagepoort-deur-garagepoort, is geen waardevermeerdering voor het straatbeeld. Gelet op de bovenstaande argumenten zijn wij van oordeel dat dit goed voldoende erfgoedwaarde bezit om te denken in termen van behoud en renovatie in plaats van afbraak. Door de sloop zou een deel van het bouwkundig erfgoed van uw gemeente onherroepelijk verloren gaan. **Wij adviseren deze aanvraag tot sloop bijgevolg ongunstig.***

...”

Verzoekende partij weigert op 2 juli 2012 de stedenbouwkundige vergunning. Zij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

Overwegende dat het perceel gelegen is binnen de grenzen van een goedgekeurd plan van aanleg, zijnde het RUP Hullenberg, binnen een zone voor wonen waarvoor de bepalingen onder art. 1 van de stedenbouwkundige voorschriften van toepassing zijn;

...

Overwegende echter dat bovenvermeld artikel stelt:

‘(...)

Bij een hellend dak zijn er maximaal twee bouwlagen toegelaten onder de kroonlijst en één bouwlaag onder het dak

(...)’

Overwegende dat in voorliggende aanvraag twee lagen worden voorzien in het dakvolume, dat in de nok van het dak een slaapkamer wordt voorzien;

Overwegende dat voorliggende aanvraag hierdoor in strijd is met de stedenbouwkundige voorschriften verbonden aan het RUP Hullenberg;

Overwegende dat er ook vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid bezwaren bestaan tegen de inwilliging van voorliggende aanvraag;

Overwegende immers dat de voorgevel ter hoogte van het gelijkvloerse niveau geheel ingevuld wordt met garagepoorten ifv het in- en uitrijden van 4 auto's;

Overwegende dat hierdoor een conflictsituatie ontstaat die zich uitstrekt over een breedte van 13.10 meter;

Overwegende dat het vanuit mobiliteitsoogpunt aangewezen is om het aantal conflictpunten tot een minimum te beperken en de in- en uitrit voor wagens te beperken tot de breedte van 1 garagepoort;

Overwegende dat ook vanuit stedenbouwkundig oogpunt bezwaren bestaan tegen de gelijkvloerse invulling;

Overwegende immers het invullen van de gehele gelijkvloerse voorgevel met

garagepoorten de belevingswaarde van op openbaar domein onderuithaalt en een verarming van het straatbeeld betekent;

Overwegende dat dergelijke invulling de herkenbaarheid en leefbaarheid van de buurt bedreigt;

Overwegende dat de sociale controle en bijgevolg het veiligheidsgevoel op de openbare weg hierdoor vermindert;

Overwegende dat een vijfde autostandplaats voorzien wordt in een bestaande garage die toegankelijk is via de aanpalende buurtweg nr. 82;

Overwegende dat verder geen duiding wordt gegeven bij deze bestaande garage;

Overwegende dat voor deze garage geen stedenbouwkundig vergunning werd teruggevonden;

Overwegende dat daarenboven vragen reizen bij de bruikbaarheid van deze garage, gelet op de beperkte breedte van de buurtweg;

Overwegende dat de inwilliging van voorliggende aanvraag de bestending van deze dubieuze situatie inhoudt;

Overwegende dat ook het beoogde programma vanuit stedenbouwkundig oogpunt in vraag wordt gesteld;

Overwegende dat voorliggend project resulteert in een vloer/terrein index die meer dan 2,6 bedraagt wat duidt op een hoge densiteit en een als maatstaf kan worden gehanteerd inzake het overschrijden van de ruimtelijke draagkracht van het perceel;

Overwegende dat in voorliggend project een onevenwichtige verhouding bestaat tussen de bebouwde en onbebouwde terreinoppervlakte, dat een overbezetting van het perceel werd gecreëerd;

Overwegende dat slechts een onbebouwde strook rest van 1.77 meter diep op 11.10 meter breed die over een breedte van 5.96 meter wordt verruimd naar een diepte van 3.85 meter;

Overwegende dat het ruimtegevoel van deze onbebouwde strook daarenboven nog extra wordt beperkt door de ommuring van deze strook;

Overwegende dat in voorliggende aanvraag daarenboven geen gelijkvloerse bergplaats werd voorzien voor het bergen van afval en vuilnis;

Overwegende dat daarenboven geen fietsenstalplaats werd voorzien, terwijl de geplande meergezinswoning ruimte biedt aan maximaal 17 bewoners wat volgens gangbare normen een bergplaats voor 17 fietsen vereist;

Overwegende dat algemeen gesteld kan worden besloten dat de woon- en leefkwaliteit in de geplande meergezinswoning niet gewaarborgd wordt;

Overwegende dat het geplande terras aan achtergevel daarenboven in strijd is met de bepalingen van het burgerlijk wetboek inzake rechtstreekse en schuine zichten ...

Overwegende dat de belangen op het aanpalende perceel hierdoor in het gedrang worden gebracht;

Overwegende dat voorliggende aanvraag werd beoordeeld in functie van een verantwoorde ontwikkeling van het betrokken gebied en in de context van het omliggende bebouwingsbeeld en de specifieke kenmerken en karakteristieken van de omgeving, dat dient te worden geconcludeerd dat de aanvraag niet inpasbaar is in de onmiddellijke omgeving;

Overwegende dat de plaatselijke goede ruimtelijke ordening wordt gehypothetheerd;

Overwegende dat vanuit stedenbouwkundig oogpunt bijgevolg bezwaren bestaan tegen de inwilliging van voorliggende aanvraag;

..."

4.

De heer Geert Van NUFFEL tekent tegen deze beslissing op 7 augustus 2012 namens de aanvragers administratief beroep aan bij verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 11 oktober 2012 om dit administratief beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren, waarbij het volgende wordt overwogen:

“ ...

2.2. De juridische aspecten

De voorschriften van het RUP stellen onder artikel 1.2. Inrichting onder meer dat bij een hellend dak er maximaal twee bouwlagen toegelaten zijn onder de kroonlijst en één bouwlaag onder het dak. De maximale kroonlijsthoogte bedraagt bij een hellend dak 6m.

De twee wooneenheden binnen het dakniveau betreffen duplexen met elk één slaapkamer en dressing in een tweede niveau onder dak.

Voorliggend project voorziet aldus in twee bouwlagen onder het zadeldak.

De aanvraag is bijgevolg strijdig met de voorschriften van artikel 1.2. 'Zone voor wonen: Inrichting', van het van kracht zijnde RUP Hullenberg, als hoger omschreven.

De voorschriften van een bijzonder plan van aanleg hebben bindende en verordenende kracht.

...

De aanvraag werd niet aan een openbaar onderzoek onderworpen, zodat op heden geen toepassing van bovenvermeld artikel 4.4.1. §1 kan gemaakt worden.

Bijgevolg bestaat er een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning.

2.3. De goede ruimtelijke ordening

Gelet op bovenvermelde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering voor het afleveren van een vergunning zijn verdere opportuniteitsafwegingen niet meer relevant.

...”

Na de hoorzitting van 2 oktober 2012 beslist verwerende partij op 15 november 2012 om het administratief beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen op basis van gewijzigde plannen. Zij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

2.2. De juridische aspecten

... De beoogde meergezinswoning telt 5 wooneenheden.

Een eerste situeert zich op het gelijkvloerse niveau, op de eerste verdieping en in het dakvolume worden telkens twee wooneenheden voorzien.

Het terrein is gelegen binnen een 'zone voor wonen', in het RUP 'Hullenberg' zoals goedgekeurd door deputatie in zitting van 16 september 2010 waarvoor de voorschriften van artikel 1 van kracht zijn.

De voorschriften van het RUP stellen onder artikel 1.2. 'Inrichting' onder meer dat bij een hellend dak er maximaal twee bouwlagen toegelaten zijn onder de kroonlijst en één

bouwlaag onder het dak. De maximale kroonlijsthoogte bedraagt bij een hellend dak 6m. De twee wooneenheden binnen het dakniveau betreffen duplexen met elk één slaapkamer en dressing in een tweede niveau onder dak. Voorliggend project voorziet aldus in twee bouwlagen onder het zadeldak.

De aanvraag is strijdig met de voorschriften van artikel 1.2. 'Zone voor wonen: Inrichting', van het van kracht zijnde RUP Hullenberg, als hoger omschreven. Evenwel kan het ontwerp zonder ingrijpende wijziging aangepast worden aan de geldende voorschriften door de bovenste bouwlaag als zolder aan te laten wenden. Appellant heeft de plannen in die zin aangepast, aanpassingen die als beperkt kunnen beschouwd worden. De beperkt gewijzigde plannen zijn in overeenstemming met het geldende rup.

De goede ruimtelijke ordening

...

Gelet op de ligging van het terrein binnen een rup ...

Gelet op de bepalingen van art. 4.3.1 §2. eerste lid 3° geven de geldende stedenbouwkundige voorschriften de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer indien het aangevraagde gelegen is in een gebied dat geordend wordt door een ruimtelijk uitvoeringsplan waarvan niet op geldige wijze afgeweken wordt. Voorliggend beperkt gewijzigd ontwerp voldoet aan de geldende stedenbouwkundige voorschriften zodat het als in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening kan beschouwd worden.

Conclusie

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

Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend op basis van de beperkt gewijzigde plannen, die slechts 1 bouwlaag en een zolder onder dak bevatten.

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij roept de schending in van artikel 4.3.1, §1, 2^e lid VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en van de beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het verbod op machtsoverschrijding.

Zij licht het middel als volgt toe:

“ ...

*Sinds de inwerkingtreding van de VCRO bepaalt artikel 4.3.1. § 1, 2^e lid VCRO dat het vergunningverlenende bestuursorgaan, in weerwil tot de weigeringsargumenten vermeld in artikel 4.3.1. § 1, eerste lid VCRO, de vergunning toch kan afleveren, wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen. **Die voorwaarden kunnen niet dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen.** De voorwaarde dat de ter beoordeling voorgelegde plannen beperkt worden aangepast, kan **enkel** betrekking hebben op **kennelijk bijkomstige zaken**.*

In casu worden de bouwplannen in graad van beroep aangepast door de duplexverdieping om te vormen tot een zolder.

Op die manier wordt de aanvraag bijgestuurd én in overeenstemming gebracht met de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP Hullenberg.

De deputatie verantwoordt deze planwijziging als volgt ...

Nochtans overwoog de PSA in zijn verslag van 11 oktober 2012 dat het administratief beroep ... niet voor inwilliging in aanmerking kwam, gelet op de strijdigheid met de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP Hullenberg ...

Zoals hoger aangegeven, blijkt dat enkel kennelijk bijkomstige zaken een wijziging aan de bouwplannen in de loop van de procedure kunnen verantwoorden.

In voorliggend geval gaat het een essentieel gegeven van de bouwaanvraag en niet om een beperkte planaanpassing: de duplexverdieping wordt omgevormd tot zolder om de aanvraag in overeenstemming te brengen met de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP Hullenberg.

De rechtspraak over de beoordeling van het al dan niet essentiële karakter van de planwijzigingen is trouwens streng. Zo oordeelde uw Raad bijvoorbeeld reeds dat een wijziging essentieel is indien zij een noodzakelijke voorwaarde bleek te vormen om de gevraagde vergunning te verlenen ...

In voorliggend geval behoeft het derhalve geen betoog dat de planwijzigingen essentieel zijn. Zonder de planaanpassingen kon de stedenbouwkundige vergunning niet worden verleend ...

De motivering die de deputatie voor de vermeend beperkte planwijziging geeft is niet draagkrachtig en vervalt in loutere stijlformules (zie hoger). Nochtans mag van een zorgvuldige en redelijk handelende overheid worden verwacht dat zij een draagkrachtige verantwoording geeft voor haar besluitvorming, in het bijzonder wanneer zij afwijkt van het (ongunstige) verslag van de PSA.

In casu gebeurt dat niet.

...”

2.

Verwerende partij repliceert als volgt:

“ ...

Artikel 4.3.1. §1. tweede lid van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt dat de vergunningverlenende overheid een beperkte aanpassing aan de voorgelegde plannen kan toestaan, die alleen betrekking kan hebben op kennelijk bijkomstige zaken, om zo de overeenstemming van de aanvraag met het recht en de goede ruimtelijke ordening te waarborgen.

Dit artikel voorziet expliciet in de mogelijkheid plannen beperkt te wijzigen, opdat een aanvraag in overeenstemming zou kunnen worden gebracht met zowel het recht, waaronder de stedenbouwkundige voorschriften van een ruimtelijk uitvoeringsplan, als de goede ruimtelijke ordening, die tevens door gedetailleerde stedenbouwkundige voorschriften kan bepaald zijn.

Verzoeker stelt dat door de planaanpassing de aanvraag in overeenstemming wordt gebracht met de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP Hullenberg en dat deze derhalve een essentiële planwijziging betreft. Dit is echter een foutieve redenering.

Indien een aanvraag in strijd zou zijn met stedenbouwkundige voorschriften van het toepasselijk ruimtelijk uitvoeringsplan, dan kan een wijziging van de plannen, opdat de aanvraag in overeenstemming zou zijn met deze voorschriften, niet automatisch bestempeld worden als een essentiële wijziging, aangezien dit een uitholling van artikel 4.3.1 §1 tweede lid VCRO zou betekenen.

Er dient derhalve steeds in concreto te worden beoordeeld wat de plannen precies wijzigen en of dit al dan niet kan worden beschouwd als een beperkte wijziging.

De aanvraag betreft in casu de sloop van de woning en de oprichting van een meergezinswoning met vijf woongelegenheden. De geviseerde wijziging van de plannen laten dit ongemoeid. Enkel de op de plannen voorziene bovenste bouwlaag, waarop een slaapkamer met dressing voorzien was, wordt gewijzigd naar een zolderruimte. Op die manier is de aanvraag in overeenstemming gebracht met het recht, meer bepaald de stedenbouwkundige voorschriften van het GRUP. De deputatie heeft dan ook terecht geoordeeld dat dit geen ingrijpende wijziging van de aanvraag betreft.

Er is bijgevolg geen sprake van een machtsoverschrijding. De hierboven aangehaalde motivering is tevens afdoende om de beslissing te dragen.

...”

3.

In antwoord op voormelde argumentatie volhardt verzoekende partij in haar standpunt zoals uiteengezet in het inleidend verzoekschrift.

Beoordeling door de Raad

1.

Verzoekende partij argumenteert in essentie dat verwerende partij de bouwaanvraag heeft beoordeeld op basis van bouwplannen waaraan in graad van administratief beroep, door het omvormen van de duplexverdiepingen (met slaapkamer en dressing) tot zolder, zonder afdoende motivering essentiële wijzigingen werden aangebracht, die onontbeerlijk zijn geweest voor het

verlenen van de stedenbouwkundige vergunning en die geen voorwerp hebben uitgemaakt van de beoordeling in eerste aanleg door verzoekende partij, waardoor verwerende partij haar bevoegdheid zou hebben miskend.

2.

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

“§1. Een vergunning wordt geweigerd :

1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met :

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

b) een goede ruimtelijke ordening;

...

In de gevallen, vermeld in het eerste lid, 1° ..., kan het vergunningverlenende bestuursorgaan de vergunning toch afleveren, wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen. Die voorwaarden kunnen niet dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen. De voorwaarde dat de ter beoordeling voorgelegde plannen beperkt worden aangepast, kan enkel betrekking hebben op kennelijk bijkomstige zaken.”

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

3.

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

4.

Gelet op het statuut van uitzonderingsregeling heeft de decreetgever strikte grenzen gesteld aan de mogelijkheid om voorwaarden te verbinden aan de afgifte van een vergunning, en kan een voorwaarde houdende de beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen

slechts betrekking hebben op “*kennelijk bijkomstige zaken*”. De interpretatie van voormeld begrip dient volgens de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid (*Parl. St.VI. P.*, 2008-09, 2011/1, p. 128, nr. 410) te worden betrokken op de vraag of er al dan niet een openbaar onderzoek moet worden gehouden, vermits daarin het volgende wordt overwogen:

“ ...

De rechtsleer geeft een aanzet tot interpretatie van het begrip “bijkomstige zaken”. S. LUST schrijft immers dat “essentiële wijzigingen aan de plannen niet mogelijk [zijn] zonder dat, in voorkomend geval, een nieuw openbaar onderzoek wordt gehouden”. Het begrip “bijkomstige zaken” moet dus worden geïnterpreteerd in die zin dat het gaat om wijzigingen die, gesteld dat een openbaar onderzoek over de aanvraag zou moeten worden ingericht, in voorkomend geval geen aanleiding geven tot een nieuw openbaar onderzoek.

De Raad van State heeft in dat verband bvb. als niet bijkomstig geoormerkt : de aanleg van een nieuwe verbindingsweg leidend naar het schoolgebouw dat het voorwerp uitmaakte van de aanvraag; wijzigingen die aanleiding geven tot bijkomende milieuhinder;
...”

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

5.

Het wordt niet betwist dat de aanvraag is gelegen binnen de grenzen van het GRUP ‘Hullenberg’, in een zone voor wonen, waarbij artikel “1.2. *Inrichting*” het volgende bepaalt:

“ ...

Bij een hellend dak zijn er maximaal twee bouwlagen toegelaten onder de kroonlijst en één bouwlaag onder het dak.

...”

Het wordt ook niet betwist dat de aanvraag (zoals ingediend bij verzoekende partij) strijdig is met voormeld stedenbouwkundig voorschrift, gezien de twee woongelegenheden in het dakvolume duplexen betreffen, met telkens één slaapkamer met dressing in een tweede niveau onder dak.

Tenslotte wordt evenmin betwist dat de stedenbouwkundige vergunning blijkens de bestreden beslissing niet kon of zou worden verleend zonder de betwiste planaanpassing. Dit blijkt enerzijds uit het overwegend gedeelte, waarin wordt gesteld dat “*de aanvraag strijdig is met de voorschriften van artikel 1.2. 'Zone voor wonen: Inrichting', van het van kracht zijnde RUP Hullenberg*” maar dat “*het ontwerp zonder ingrijpende wijziging kan aangepast worden aan de geldende voorschriften door de bovenste bouwlaag als zolder aan te laten wenden*”, en anderzijds uit het beschikkend gedeelte, waarin wordt gesteld dat de “*stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend op basis van de beperkt gewijzigde plannen, die slechts 1 bouwlaag en een zolder onder dak bevatten*”.

6.

De betwiste wijziging van de oorspronkelijke bouwplannen voorziet in essentie dat de bovenste bouwlaag onder dak van de twee (duplex)woongelegenheden in het dakvolume, die initieel was ingericht als slaapkamer met dressing, (voortaan) als zolder moet worden aangewend. Uit een vergelijking van de initiële (aan verzoekende partij voorgelegde) bouwplannen (versie maart 2012) met de goedgekeurde bouwplannen (versie augustus 2012) blijken volgende wijzigingen aangebracht (die telkens gelijkaardig zijn voor de beide woongelegenheden per verdieping):

- de duplexverdieping met slaapkamer met tweepersoonsbed (4,75m*3,05m) en dressing wordt gesupprimeerd en omgevormd tot zolder (waarvan niet langer een gedetailleerd plan voorligt)
- de éénpersoonsslaapkamer (3,15m*2,55m) naast de badkamer op de dakverdieping (eerste niveau onder dak) wordt omgevormd tot tweepersoonsslaapkamer
- de éénpersoonsslaapkamer (3m*2,55m) naast de berging op de dakverdieping (eerste niveau onder dak) wordt omgevormd tot kamer
- de trap naar de duplexverdieping wordt vervangen door een zolderluik, en de (naastgelegen) keuken wordt vergroot met de vrijgekomen ruimte van de trap (0,80m)
- de velux in de duplexverdieping ter hoogte van de dressing wordt gesupprimeerd, zodat enkel de velux ter hoogte van de slaapkamer overblijft
- de éénpersoonsslaapkamer (3m*2,95m) naast de berging op de verdieping wordt omgevormd tot kamer
- de éénpersoonsslaapkamer (3,05m*2,60m) op het gelijkvloers wordt omgevormd tot kamer.

De Raad oordeelt dat voormelde wijzigingen gezien hun aard en omvang niet kunnen worden beschouwd als “een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen”, die betrekking heeft op “*kennelijk bijkomstige zaken*” in de zin van artikel 4.3.1, §1, lid 2 VCRO. Terwijl de twee (van de vijf) woongelegenheden in het dakvolume in de bouwaanvraag werden opgevat als duplexen, met een ruime slaapkamer met ruime dressing in het tweede niveau onder dak, wordt dit (ruime) tweede niveau zonder meer gesupprimeerd (en bestemd tot zolder). Hierdoor wordt de volledige woonfunctie van deze twee woongelegenheden voortaan gesitueerd op (slechts) één woonlaag onder dak, zonder dat het verlies aan woonoppervlakte ingevolge het wegvallen van het tweede niveau onder dak wordt gecompenseerd dan wel de indeling van de resterende bouwlaag wordt aangepast. Het verlies aan een ruime slaapkamer wordt (per woongelegheden) enkel opgevangen door één van de twee éénpersoonsslaapkamers om te vormen tot tweepersoonsslaapkamer (met dezelfde oppervlakte), en de andere éénpersoonsslaapkamer om te vormen tot kamer. Ook op de verdieping en het gelijkvloers worden de éénpersoonsslaapkamers omgevormd tot kamers. Hierdoor blijven er in het aangepast bouwplan geen éénpersoonsslaapkamers meer over, terwijl er initieel vijf éénpersoonsslaapkamers waren voorzien. Het aantal tweepersoonsslaapkamers blijft op vijf, maar twee van deze slaapkamers worden voorzien in een ruimte die initieel was voorzien voor een éénpersoonsslaapkamer. Voormelde aanpassingen hebben dan ook noodzakelijk gevolgen voor onder meer de hinderaspecten en het gebruiksgenot, als aandachtspunten en criteria bij de beoordeling van de aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening, onafgezien van de ligging van de bouwplaats binnen een GRUP. Hoewel de gebeurlijke niet naleving van de vergunning in beginsel geen uitstaans heeft met haar wettigheid, merkt de Raad ten overvloede nog op dat de betreffende planaanpassingen niet uitsluiten dat de zolder (per woongelegheden) alsnog (in strijd met het GRUP) als slaapkamer (met dressing) wordt ingericht, teneinde meer woonruimte te creëren (zoals initieel voorzien), vermits de (grote) ruimte van het tweede niveau onder dak ongewijzigd blijft.

Voormeld oordeel van de Raad vindt tevens minstens impliciet steun in de vaststelling dat verwerende partij in de bestreden beslissing nalaat om (afdoende) te motiveren waarom de betreffende planaanpassingen een toelaatbare beperkte aanpassing uitmaken in de zin van artikel 4.3.1, §1 VCRO (die tot gevolg heeft dat de aanvraag voortaan wel overeenstemt met het

GRUP). Zij poneert enkel dat “het ontwerp zonder ingrijpende wijziging kan aangepast worden aan de geldende voorschriften door de bovenste bouwlaag als zolder aan te laten wenden”, dat deze “aanpassingen als beperkt kunnen beschouwd worden” en dat “de beperkt gewijzigde plannen in overeenstemming zijn met het geldende ruo”. Zij verduidelijkt niet waarom het supprimeren van één van de twee woonlagen onder dak (met behoud van het volledig dakvolume), in het licht van de (initiële opvatting van de) totaliteit van de twee woongelegenheden in het dakvolume, geen “ingrijpende wijziging” betreft. Zij verduidelijkt evenmin waarom alle éénpersoonsslaapkamers op de overige niveaus (met behoud van dezelfde ruimte) worden omgevormd tot tweepersoonsslaapkamer dan wel tot kamer. Nochtans hadden zowel verzoekende partij in haar weigeringsbeslissing in eerste aanleg als de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in haar ongunstig verslag gewezen op de strijdigheid van de bouwaanvraag met het GRUP, zodat verwerende partij haar beslissing terzake des te zorgvuldiger diende te motiveren.

7.

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

Het middel is gegrond.

B. Overig middel

Het overige middel wordt niet onderzocht, gezien dit niet tot een ruimere vernietiging kan leiden.

VI. KOSTEN VAN HET GEDING

1.

Verwerende partij stelt in haar antwoordnota dat de kosten ten laste van het Vlaamse Gewest dienen te worden gelegd. Zij steunt zich hiervoor op het feit dat de VCRO de opdracht van het administratief beroep heeft toevertrouwd aan de deputatie. Zij stelt op te treden ter vervulling van een opdracht van algemeen belang, en niet in het kader van een provinciaal belang.

2.

De Raad is van oordeel dat niet ingezien kan worden hoe het Vlaamse Gewest in de voorliggende aangelegenheid, gelet op artikel 4.8.28, §2, lid 1 VCRO, kan aangemerkt worden als de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld. Er kan dan ook niet ingegaan worden op het verzoek van verwerende partij, die gelet op de devolutieve werking van het administratief beroep en het discretionaire karakter van haar beoordelingsbevoegdheid, een zelfstandige beslissing heeft genomen.

3.

De kosten van de procedure, met name *in casu* het door verzoekende partijen betaalde rolrecht, worden ten laste gelegd van verwerende partij, gezien werd vastgesteld dat zij de ten gronde in het ongelijk gestelde partij is.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de beslissing van verwerende partij van 15 november 2012, waarbij aan de aanvragers de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het bouwen van appartementen met garages na sloping van een woning op een perceel gelegen te 9200 Oudegem, deelgemeente van Dendermonde, Varenbergstraat 19, met als kadastrale omschrijving afdeling 6, sectie B, nummer 0571 T.
2. De Raad beveelt verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de heer Geert Van NUFFEL, architect, namens de heer Paul BLINDEMAN en mevrouw Maria VAN DEN ABBEEL, aanvragers, en dit binnen een vervaltermijn van vier maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 15 september 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Pascal LOUAGE, voorzitter van de achtste kamer,
met bijstand van
Marino DAMASOULIOTIS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier, De voorzitter van de eerste kamer,

Marino DAMASOULIOTIS

Pascal LOUAGE