

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/0973 van 19 april 2016
in de zaak 1011/0756/A/5/0700

In zake: de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Antwerpen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Willem SLOSSE
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 64 bus 201
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de **deputatie** van de provincieraad van **ANTWERPEN**

verwerende partij

*Tussenkomen
partijen:*

■■■■■■■■■■

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 8 april 2011 de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 17 februari 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomen partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente ■■■■■■■■■■ van 20 november 2010 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomen partijen een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het verbouwen van een gesloten eengezinswoning overeenkomstig de voorgebrachte plannen en onder de voorwaarde dat de linker- en rechterscheidingsmuur wordt afgewerkt met duurzame materialen.

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

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend maar heeft wel het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft geen toelichtende nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van de achtste kamer van 9 december 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld en de zaak in beraad werd genomen.

Bij beschikking van 15 februari 2016 heeft de voorzitter van de Raad vervolgens het beroep toegewezen aan de vijfde kamer.

Bij tussenarrest van 17 februari 2016 heeft de voorzitter van de vijfde kamer de debatten heropend om de behandeling van het beroep *ab initio* te hernemen voor een anders samengestelde zetel.

De partijen zijn opgeroepen om opnieuw te verschijnen op de openbare zitting van de vijfde kamer van 8 maart 2016.

Kamervoorzitter Pieter Jan VERVOORT heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Astrid GELIJKENS die *loco* advocaat Willem SLOSSE verschijnt voor de verzoekende partij, 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.

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

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

III. TUSSENKOMST

■■■■■ verzoeken met een gewone brief van 9 mei 2011 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de derde kamer heeft met een beschikking van 12 juli 2011 het verzoek tot tussenkomst onontvankelijk verklaard.

Er zijn geen redenen om anders te oordelen. Het verzoek tot tussenkomst is onontvankelijk.

IV. FEITEN

Op 20 september 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de tussenkomende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente ■■■■■ een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor "*het verbouwen van een ééngezinswoning*".

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976 vastgestelde gewestplan 'Mechelen', gelegen in woongebied.

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

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 7 oktober 2010 tot en met 5 november 2010, worden twee bezwaarschriften ingediend.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] weigert op 22 november 2010 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partijen. Het college motiveert zijn beslissing als volgt:

“ ...

Afweging van de goede ruimtelijke ordening

Overwegende dat de aanvraag betrekking heeft op de verbouwing en uitbreiding van een eengezinswoning waar ca 37% van de bestaande buitenmuren wordt afgebroken en waarbij het oorspronkelijk bouwvolume met meer dan 50% wordt vermeerderd;

Overwegende dat het oorspronkelijke gebouw slechts een gelijkvloers heeft en dat in het nieuwe voorstel een bijkomende verdieping wordt voorzien;
Overwegende dat het oorspronkelijke gebouw volgens de kadastrale gegevens dateert van 1953;

Overwegende dat het bestaande gebouw zich op ca. 7 uit de rooilijn bevindt;

Overwegende dat het nieuwe gebouw een volume van 563,7m³ heeft en dat het dossier bijgevolg niet voor advies aan de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar dient te worden voorgelegd aangezien het bouwvolume minder dan 1000m³ bedraagt;

Overwegende dat de nieuwe achtergevel gelijkvloers zich op ca. 21 uit de rooilijn bevindt en dat de nieuwe achtergevel op de eerste verdieping zich op ca. 13m uit de rooilijn bevindt; Overwegende dat op de eerste verdieping bijkomend een dakterras van ca. 8m diepte voorzien wordt;

Overwegende dat voor het betreffende dossier twee bezwaarschriften werden ingediend en dat deze handelen over (met weergave van antwoord — A):

1. *Verminderde lichtinval. A. Het gebouw zelf blijft op de eerste verdieping binnen de maximaal toegelaten diepte van 13m op het gelijkvloers. Ook de aanpalenden hebben het recht om tot op diezelfde diepte te verbouwen. Het aanleggen van een bijkomend terras van 8m overschrijdt deze diepte wel en is bijgevolg niet toegelaten;*

2. *De draagkracht van de muren. A. Dit is geen stedenbouwkundig argument.*

3. *De garage , carport en/of oprit naar de woning. A. De bestaande garage mag vervangen worden door een carport aan de linkerkant van het perceel (in plaats van de garage rechts).*

4. *Eigendomsrechten van de muur. A. Dit een burgerrechtelijke zaak. De vergunning wordt verleend onder voorbehoud van burgerlijk rechten. In geval van niet gemene muur dient vooraf een overname van de muur te gebeuren. Bij het oprichten van een nieuwe scheidingsmuur op een ander perceel dient hiervoor vooraf een akkoord van de betreffende eigenaar bekomen te worden;*

5. *De renovatie past niet in het straatbeeld. A. Dit argument wordt bijgetreden. Insprongen in een straat met gesloten bebouwing zijn niet wenselijk vanuit stedenbouwkundig oogpunt. In geval van bestaande toestanden kan enkel een beperkte renovatie toegestaan worden;*

6. *Op de eerste verdieping tot op 13m diep bouwen. A. De algemene regel is dat in woongebied niet gelegen in een bijzonder plan van aanleg, RUP of verkavelingsplan op de verdieping tot 13m diep kan gebouwd worden. Slechts zeer uitzonderlijk wordt hiervan afgeweken, bv. bij zeer ondiepe bebouwing (<7m) of bij een sterk samenhangende bebouwing. In dat geval wordt uitzonderlijk een beperktere bouwdiepte van 11m toegestaan;*

7. *Op het gelijkvloers is een maximum bouwdiepte van 17m gebruikelijk. A. De bestaande toestand bevindt zich hier uitzonderlijk op 21m diep. Deze is echter niet illegaal aangezien het gebouw dateert van voor 1962. Het gebouw wordt geacht vergund te zijn. Dit schept bepaalde rechten voor het gebouw: stabiliteitswerken zijn steeds toegelaten. Dit betekent een instandhouding van de bestaande draagstructuur. Toevoeging van nieuwe dragende elementen is daarbij niet toegestaan. Een grondige renovatie van het deel van het gebouw dat zich achter de 17m grens bevindt is niet toegestaan;*

8. *Geen verbouwing maar volledige nieuwbouw. A. ca. 37% van de bestaande buitenmuren wordt gesloopt. Volgens de VCRO gaat het in dat geval om een verbouwing in combinatie met uitbreiding aangezien er nieuw volume wordt toegevoegd. Vanaf een wijziging van meer dan 40% van de buitenmuren spreekt men van herbouw.*

9. *De nieuwe voorgevel bevindt zich 3m25 achter de rooilijn. Het gebouw past zich niet in in het straatbeeld. A. Dit standpunt wordt bijgetreden.*

10. *De bouwdiepte van het gelijkvloers bedraagt 21m28, dezelfde als die van het nooit vergunde gebouw. A. Het is niet om het gebouw niet vergund is geworden dat het er ook illegaal staat. Volgens de kadastrale informatie dateert het gebouw van 1953 en wordt het geacht vergund te zijn aangezien het werd opgericht voor 1962, het jaar waarin de eerste algemene wetten Stedenbouw werden uitgevaardigd (zie hiervoor ook punt 7);*

11. *De bestaande zichtbaar blijvende scheidingsmuren geven een slordig straatbeeld. A. Dit standpunt wordt bijgetreden;*

12. *Het gabariet van de aanpalende woning t/p Voogdijstraat 18 ontbreekt. A. Dit standpunt wordt bijgetreden en is een ernstige tekortkoming aan het plan.*

Overwegende dat het om een grondige renovatie gaat gezien het bestaande volume met meer dan 50% wordt uitgebreid en ca. 37% van de bestaande buitenmuren wordt afgebroken;

Overwegende dat in geval van een grondige renovatie vanuit de afweging van de goede ruimtelijke ordening het gebouw dient aangesloten te worden op de rooilijn van de Voogdijstraat waarvoor het rooilijnplan bij K.B. werd goedgekeurd op 22.11.1962 (rooilijnbreedte: 11m);

...

De tussenkomen partijen tekenen tegen deze beslissing op 20 december 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

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

“ ...

9. GOEDE RO: niet OK

Toelichting:

Volgens de kadastrale gegevens dateert de oorspronkelijke woning van 1953 en wordt deze geacht vergund te zijn. De voorgevel van de bestaande woning werd gebouwd op 7m uit de rooilijn waardoor de wachtgevels van de aanpalende panden zichtbaar zijn vanop de straat. De woning bestaat nu slechts uit 1 bouwlaag met plat dak. De bestaande bebouwing reikt tot 21m uit de rooilijn.

De gevraagde werken voorzien een grondige renovatie en uitbreiding van de kleine woning. Intern worden alle muren afgebroken en er wordt een 2e verdieping bijgebouwd onder plat dak. De kroonlijsthoogte bedraagt dan 6m30. Behalve de bestaande scheimuren en enkele steunpunten, blijven geen muren van de bestaande woning overeind. Overal wordt langs de scheimuren een nieuwe muur in snelbouwmetselwerk opgetrokken.

Gelet op de zeer beperkte oppervlakte van de bestaande woning en de minimale woonkwaliteit ervan, is een verbouwing en uitbreiding van de woning met een tweede verdieping aanvaardbaar.

Na de werken blijft echter nog een insprong van 3m25 tov de rooilijn bestaan en blijven de bestaande scheimuren zichtbaar vanop de straat onafgewerkt. Vanuit ruimtelijk oogpunt is bij dergelijke grondige verbouwing wenselijk dat de woning wordt opgericht tot aan de rooilijn en de bouwdiepte beperkt blijft op het gelijkvloers tot 17m diepte en 13m diepte op de 1^e verdieping.

Het standpunt van het college van burgemeester en schepenen kan worden bijgetreden.

Bovendien wordt tot op een diepte van 21m achteraan een dakterras voorzien. Vanop dit dakterras is inkijk mogelijk bij de burelen. Een dakterras tot op een diepte van 21m kan niet worden toegestaan. Een dakterras dient beperkt te worden tot op maximum 16m (tot aan de achtergevelbouwlijn van de aanpalende buur rechts).

...”

Na de hoorzitting van 15 februari 2011 beslist de verwerende partij op 17 februari 2011 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen overeenkomstig de voorgebrachte plannen en onder de voorwaarde dat de linker- en rechterscheidingsmuur wordt afgewerkt met duurzame materialen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

2. Omschrijving en historiek van de aanvraag:

De aanvraag betreft het verbouwen van een bestaande rijwoning nabij het centrum van Duffel. De huidige woning heeft slechts 1 bouwlaag onder plat dak en een volume van 261m³. Na de verbouwing zal de woning 2 bouwlagen tellen onder plat dak met een volume van 563m³, inclusief een carport. Het ontwerp voorziet een overkraging van de eerste verdieping aan de voorgevel zodat de ruimte eronder als carport kan worden benut. Achteraan op het perceel wordt nog een berging opgericht.

De omgeving van de aanvraag bestaat voornamelijk uit gesloten bebouwing.

...

7. Openbaar onderzoek:

De aanvraag werd openbaar gemaakt. Er werden 2 bezwaarschriften ingediend.

Samenvatting van de bezwaren:

- Het betreft geen verbouwing maar volledige afbraak van de bestaande woning met nieuwbouw en grotere uitvoering dan de bestaande woning;*
- De nieuwe voorgevel is voorzien op 3m25 achter de bouwlijn, wat een verward straatbeeld geeft;*
- De bouwdiepte is op de gelijkvloerse verdieping voorzien op 21m28;*
- De bestaande zichtbaar blijvende scheidingsmuren op de perceelsgrens, in verschillende materialen, geven een slordig beeld;*
- De voorgestelde bouwaanvraag geeft door de insprong ten opzichte van de bouwlijn een veiligheidsrisico en geeft bij het nieuwe straatbeeld geen verbetering ten opzichte van de vroegere inplanting;*
- De lichtinval in de eetplaats en veranda van het aanpalend pand verminderen;*
- Schending privacy door dakterras;*
- De bestaande buitenmuur is in slechte staat. Deze kan niet dienen als draagmuur voor een 2e verdieping;*
- De zijmuur wordt doorgetrokken maar springt in met 20cm. Er is onduidelijkheid over wat van wie is;*
- De renovatie past niet in het straatbeeld;*
- Voor nieuwbouw geldt een bouwdiepte van 15m vanaf de bouwlijn op de gelijkvloerse en 13m op de eerste verdieping.*

De inhoudelijke behandeling van de bezwaren wordt verder in dit besluit opgenomen.

8. Beoordeling:

...

Volgens de kadastrale gegevens dateert de oorspronkelijke woning van 1953 en wordt deze geacht vergund te zijn. De woning bestaat nu uit slechts 1 bouwlaag met plat dak en bevat in het rechtse gedeelte een garage en keuken en in het linkse gedeelte een leefruimte, eetplaats, salon en berging. De bestaande bebouwing reikt tot 21m uit de rooilijn. De voorgevel van de bestaande woning bevindt zich op 7m uit de rooilijn, waardoor de wachtgevels van de aanpalende panden zichtbaar zijn vanaf de straat.

De gevraagde werken voorzien een renovatie en uitbreiding van de woning. Intern worden muren afgebroken en er wordt een 2e verdieping bijgebouwd onder plat dak. De kroonlijsthoogte bedraagt 6m30.

Ook na de werken wordt de woning voorzien met een insprong ten opzichte van de rooilijn. De nieuwe voorgevel wordt gebouwd op 3m25 uit de rooilijn. Naast de berging, inkom en toilet wordt links op de gelijkvloerse verdieping een staanplaats voor een auto gecreëerd.

Na de verbouwing bevat de gelijkvloerse verdieping een carport, berging, inkomhal, toilet, open keuken met eetruimte en salon. Op de eerste verdieping worden een slaapkamer, logeerkamer, badkamer, dressing en berging voorzien.

Op de verdieping is de bouwdiepte beperkt tot 13m uit de rooilijn met daarachter een dakterras.

Met de beperkte oppervlakte van de bestaande woning en de minimale woonkwaliteit ervan, is een verbouwing en uitbreiding van de woning met een verdieping zeker aanvaardbaar.

In tegenstelling tot de gemeente, is de deputatie van oordeel, dat de geplande werken als verbouwen en niet als herbouwen te aanzien zijn. Bijgevolg acht zij het aanvaardbaar dat de woning naar voren toe deels wordt uitgebreid, zonder daarom te eisen dat deze uitbreiding tot aan de rooilijn wordt voorzien. Tevens kan, gelet op de bestaande vergund geachte bouwdiepte, nu bezwaarlijk worden opgelegd dat deze naar aanleiding van de geplande verbouwing dient gereduceerd te worden tot 17m. Met het oog op de goede ruimtelijke ordening wordt wel de afwerking van de bestaande scheimuren als voorwaarde aan de vergunning verbonden.

De goede ruimtelijke ordening wordt niet in het gedrang gebracht op voorwaarde dat de linker- en rechterscheidingsmuur wordt afgewerkt met duurzame materialen.

...

Algemene conclusie:

De aanvraag is in overeenstemming met de decretale en reglementaire bepalingen.

De aanvraag kan vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening worden aanvaard op de voorwaarde dat de linker- en rechterscheidingsmuur wordt afgewerkt.

..."

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste en tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In het eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.1, §2 VCRO en van het zorgvuldigheids-, het motiverings- en het redelijkheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij stelt:

"...

Toelichting:

1.

Artikel 4.3.1, § 2 VCRO bepaalt:

...

Het mag duidelijk zijn dat bij de beoordeling van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, de onmiddellijke omgeving van het perceel van de aanvraag van doorslaggevend belang is.

2.

Zoals ook uit het omgevingsplan blijkt, bestaat de onmiddellijke omgeving van het perceel van de aanvraag uit aaneengesloten bebouwing, waarbij de voorgevelbouwlijn samenvalt met de rooilijn.

De bestaande bebouwing op het perceel van de aanvraag, die vergund geacht wordt, is dan ook duidelijk de uitzondering in de omgeving.

Immers is de voorgevel momenteel ingeplant op 7 meter van de rooilijn, en dus veel verder naar achter op het perceel dan de aanpalende woningen.

De bestaande bebouwing reikt tot 21 meter uit de rooilijn op het perceel.

3.

De vergunning die wordt aangevraagd, spreekt van een verbouwing van de bestaande woning.

Echter gaat het in feite om een zeer grondige herbouw, renovatie en uitbreiding van de bestaande bebouwing.

Behalve de bestaande scheidingsmuren en enkele onontbeerlijke steunpunten, worden alle muren gesloopt. Langs de scheidingsmuren wordt overal een nieuwe muur in snelbouwsteen opgetrokken. De voorgevel wordt een aantal meter naar voor gehaald, en er wordt een tweede verdieping geplaatst.

Dit is duidelijk meer dan een eenvoudige verbouwing van een bestaande constructie.

Het vermoeden rijst dan ook dat het etiket "verbouwing" in casu enkel wordt gebruikt om BTW-technische redenen, en niet als omschrijving van de daadwerkelijke werken.

Gelet op het feit dat toch al zeer grondige werken worden uitgevoerd, en de voorgevel ook in de "verbouwing" enkele meters naar voor wordt gehaald, is het onaanvaardbaar dat het nieuwe gebouw nog steeds niet op de rooilijn wordt geplaatst (zoals bij de andere gebouwen in de straat wel het geval is), en dat zo de wachtgevels van de naastgelegen woningen nog steeds duidelijk zichtbaar in het straatbeeld aanwezig zijn.

Bij dergelijke grondige renovatie is het wenselijk dat de nieuwe woning de bebouwing in de onmiddellijke omgeving respecteert en volgt.

Door toch nog steeds te voorzien in een bebouwing die 'inspringt' te opzichte van de overige bebouwing in de straat, druist de aanvraag in tegen de ruimtelijke ordening in de onmiddellijke omgeving.

De aanvraag voldoet hierdoor ook niet aan het criterium van het ruimtegebruik. Immers wordt de ruimte op het perceel op onaanvaardbare wijze niet gebruikt zoals gangbaar en wenselijk is.

Tenslotte voldoet de aanvraag niet aan het criterium van de visueel-vormelijke elementen: door niet aan te sluiten bij de bebouwing op de naastgelegen percelen, blijft het onrustige straatbeeld en het zicht op de wachtgevels van de naastgelegen gebouwen behouden, hetgeen niet wenselijk is.

4.

*Doordat de bebouwing niet wordt opgericht tot aan de rooilijn, blijft het gebouw zeer diep ingeplant op het perceel: ruim 21 meter uit de rooilijn.
Aldus springt de bebouwing van de aanvraag 'uit' aan de achterzijde van het woonlint in de straat.*

Door dergelijke diepe inplanting, reikt het voorziene dakterras eveneens tot 21 meter diep op het perceel.

Echter reikt de naastgelegen woning niet zo diep (slechts maximaal 16 meter), zodat dit dakterras voor de nodige inkijk in de tuin en de woning zorgt, de nageleefde voorschriften van 1,9 meter en 0,6 meter ten spijt.

Dat het dakterras op 1,9 meter van de scheidingslijn met het naastgelegen perceel blijft, maakt weinig uit voor het vermijden van de hinder veroorzaakt door de inkijk die men heeft van op dit dakterras.

*Immers komt het dakterras 5 meter verder dan de uiterste bebouwing op het perceel van de linkerbuur, die zich echter tegen de overliggende perceelsgrens bevindt, en dus niet aan de zijde van het perceel van de aanvraag. (zie inplantingsplan - stuk nr. 14)
Aan de zijde van het perceel van de aanvraag is de bebouwing slechts 10,5 meter diep, waardoor het dakterras ruim 10 meter voorbij deze bebouwing uit steekt.*

Het dakterras reikt aldus zo ver op het perceel, dat de gebruikelijke afstandregels weinig soelaas bieden.

De aanvraag voldoet dan ook duidelijk niet aan het criterium van de hinder, en is ook op dit vlak niet verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening.

5.

Gelet op bovenstaande dient dan ook besloten te worden dat de aanvraag geenszins in overeenstemming is met de criteria van de goede ruimtelijke ordening.

De Deputatie stelt nochtans dat de aanvraag wel verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening, op voorwaarde dat de linker- en rechter scheidingsmuur worden afgewerkt.

Echter laat de Deputatie na om aan de hand van bovenvermelde criteria de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening na te gaan.

De inpasbaarheid in de omgeving wordt dan ook geenszins afdoende gemotiveerd.

Echter valt uit het dossier duidelijk af te leiden dat het project geenszins verenigbaar is met de onmiddellijke omgeving en met de goede ruimtelijke ordening, en wordt van een zorgvuldige overheid verwacht dat zij oordeelt aan de hand van alle gegevens van het dossier.

De Deputatie kon dan ook niet in alle redelijkheid besluiten tot het verlenen van de vergunning.

6.

Bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening beschikt de vergunningverlenende overheid over een discretionaire bevoegdheid, doch deze is niet ongebreideld;

Ook uw Raad heeft erkend dat zij zich niet mag inlaten met de opportuniteit omtrent de afgeleverde bouwvergunning, doch enkel kan sanctioneren in geval de wettelijke bepalingen zijn geschonden¹ :

...

7.

Wanneer deze principes worden toegepast op de motivering in de beslissing van 17 februari 2011 van de Deputatie, moet men vaststellen dat de inpasbaarheid in de omgeving zeer summier wordt aangehaald in de bestreden beslissing :

...

a.

Eerst en vooral dient vastgesteld dat de Deputatie geen omschrijving geeft van de onmiddellijke omgeving.

Bij gebreke aan enige adequate omschrijving van de onmiddellijke omgeving, kan deze motivering niet redelijk worden geacht, gelet op het belang van deze onmiddellijke omgeving voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

b.

In het verslag van de Provinciaal Stedenbouwkundig Ambtenaar wordt uitdrukkelijk gesteld dat het wenselijk is dat de woning wordt opgericht tot aan de rooilijn, en wordt verwezen naar het standpunt van het College van Burgemeester en Schepenen, dat stelt dat vanuit de afweging van de goede ruimtelijke ordening het gebouw dient aangesloten te worden op de rooilijn van de Voogdijstraat.

In het verslag van de Provinciaal Stedenbouwkundig Ambtenaar wordt eveneens duidelijk gemaakt dat het wel degelijk een grondige renovatie en uitbreiding, en dus geen eenvoudige verbouwing, betreft.

De bestreden beslissing stelt slechts dat de Deputatie het, in tegenstelling tot de Gemeente, wel aanvaardbaar acht dat wordt uitgebreid naar voor zonder uitbreiding tot aan de rooilijn, omdat het hier toch een verbouwing, en geen herbouw, zou betreffen.

Waarom de Deputatie die mening is toegedaan, is echter niet duidelijk.

De Deputatie toont geenszins aan uit welke gegevens zij meent te kunnen afleiden dat het hier geen herbouw, en wel slechts een verbouwing betreft.

Bovendien doet de definiëring van de werken als verbouwing of herbouw er niet toe in het kader van de beoordeling van de overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

Immers geldt dat onderscheid enkel in het kader van zonevreemde constructies; voor andere zaken heeft dit onderscheid geen enkele relevantie.

Het bestaande kleine huisje op het perceel (waarvan na de her- of verbouw geen steen meer dezelfde zal zijn) verantwoordt geenszins dat bij de geplande grote werken de voorgevel op 3,25 meter van de eenvormige bouwlijn in de straat blijft.

De her- of verbouw strookt dan ook niet met de vereisten van de goede ruimtelijke ordening.

c.

Door de feitelijke gegevens van het dossier slecht of niet te omschrijven in de beslissing, blijkt dat de Deputatie niet is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, en dat zij aldus de motiveringsplicht, gekoppeld aan het redelijkheidsbeginsel, schendt.

In elk geval is het duidelijk dat zij deze feitelijke gegevens niet correct heeft beoordeeld.

Nog meer is het duidelijk dat op grond van de feitelijke gegevens de Deputatie nooit in alle redelijkheid tot het bestreden besluit had kunnen komen.

Een schending van het redelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur veronderstelt dat de overheid bij het nemen van haar beslissing kennelijk onredelijk heeft gehandeld, m.a.w. dat zij op evidente wijze een onjuist gebruik van haar beleidsvrijheid heeft gemaakt (RvS nr. 82011, 9 augustus 1999, [REDACTED]).

In de mate dat zou worden aangenomen dat de motieven voor de bestreden beslissing feitelijk, juist en bewezen zijn (wat in casu zeer zeker niet het geval is), dan nog wordt niet naar voldoening van recht verantwoord dat op basis van de vastgestelde feiten, een vergunning voor dergelijke ingrijpende veranderingswerken aan het gebouw kan worden verleend.

8.

Gelet op bovenstaande dient besloten te worden dat de bestreden beslissing artikel 4.3.1 § 2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, het zorgvuldigheidsbeginsel, motiveringsbeginsel en redelijkheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur schendt.

Dit middel is gegrond.”

2.

In het tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van de materiële motiveringsplicht en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder van het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij stelt:

“...

Toelichting:

B.1. Eerste onderdeel: schending art. 4.7.23, §1 VCRO

1.

Artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO bepaalt uitdrukkelijk dat de Deputatie haar beslissing over het ingestelde beroep neemt op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

In het licht van de formele en materiële motiveringsplicht, vereist artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO dat uit de bestreden beslissing zelf moet worden kunnen afgeleid of de Deputatie bij het nemen van haar beslissing op gemotiveerde wijze is afgeweken van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, dan wel of de deputatie zich op gemotiveerde wijze heeft aangesloten bij de visie van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en zich de motieven van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar eigen heeft gemaakt.

2.

Artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO veronderstelt dus met andere woorden dat zowel de feitelijke als de juridische determinerende overwegingen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar worden opgenomen in de beroepsbeslissing zodat op basis van de beslissing zelf kan nagegaan worden of de Deputatie haar beslissing daadwerkelijk op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar heeft genomen.

Verzoekende partij stelt evenwel vast dat de Deputatie in de bestreden beslissing met geen woord verwijst naar een verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

3.

Aangezien in de bestreden beslissing op geen enkele wijze melding wordt gemaakt van de feitelijke en juridische determinerende overwegingen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, kan niet worden nagegaan of de Deputatie haar beslissing daadwerkelijk op grond van vermeld verslag heeft genomen en hierbij eventuele andersluidende overwegingen op afdoende wijze heeft weerlegd, en schendt de bestreden beslissing artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen, evenals de materiële motiveringsplicht.

B.2. Tweede onderdeel: schending van het zorgvuldigheidsbeginsel

1.

Aangezien uit de bestreden beslissing niet kan worden afgeleid of zij daadwerkelijk op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar werd genomen, minstens dat niet kan worden vastgesteld of de Deputatie rekening heeft gehouden met de determinerende overwegingen, zowel in feite als in rechte, van vermeld verslag, en dit ongeacht de aard en de draagwijdte ervan, schendt de bestreden beslissing het zorgvuldigheidsbeginsel.

2.

Opdat de Deputatie een zorgvuldige beslissing zou kunnen nemen, dient zij de aanvraag aan een eigen, zorgvuldig en afdoende onderzoek te onderwerpen. Gelet op artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO kan niet worden betwist dat het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar hierbij een essentieel en noodzakelijk te onderzoeken aspect van het dossier is. Het feit dat er met geen woord wordt gerept over het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar impliceert dan ook een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel. De bestreden beslissing is derhalve kennelijk onzorgvuldig. De bestreden beslissing is derhalve kennelijk onredelijk en onzorgvuldig.

3.

Dit tweede middel is dan ook gegrond.”

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.3.1, § 2, eerste lid VCRO luidt onder meer als volgt:

“ ...

§2. De overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:

1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;

2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in 1°, in rekening brengen;

...

Het behoort tot de taak en de bevoegdheid van het vergunningverlenende bestuursorgaan om overeenkomstig artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1° en 2° VCRO op concrete en zorgvuldige wijze te onderzoeken of een aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij het de noodzakelijke of relevante aspecten van de goede ruimtelijke ordening bij de beoordeling dient te betrekken en rekening dient te houden met de in de relevante omgeving bestaande toestand.

2.

Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht dient een vergunningverlenend bestuursorgaan duidelijk de met de ruimtelijke ordening verband houdende redenen op te geven waarop het de beslissing steunt, derwijze dat het de belanghebbende mogelijk is met kennis van zaken tegen de beslissing op te komen.

Het vergunningverlenend bestuursorgaan beschikt over een discretionaire bevoegdheid en de Raad kan en mag zijn beoordeling met betrekking tot de eisen van een goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de verwerende partij.

In de hem opgedragen legaliteitsbeoordeling kan de Raad alleen rekening houden met de in de bestreden beslissing vermelde motieven en moet de Raad onderzoeken of het vergunningverlenend bestuursorgaan zijn appreciatiebevoegdheid behoorlijk heeft uitgeoefend, meer bepaald of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het deze correct heeft beoordeeld en of het op basis daarvan in redelijkheid de bestreden beslissing heeft kunnen nemen.

3.

Artikel 4.7.23, §1 VCRO bepaalt dat de deputatie haar beslissing over het ingestelde beroep op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar neemt en nadat zij of haar gemachtigde de betrokken partijen op hun verzoek schriftelijk of mondeling heeft gehoord.

Artikel 4.7.23 VCRO legt aan de verwerende partij de verplichting op om het verslag, dat in voorliggend dossier andersluidend is, in haar beoordeling en besluitvorming te betrekken.

Hieruit volgt dat de verwerende partij uitdrukkelijk moet motiveren waarom wordt afgeweken van het verslag. Wanneer de verwerende partij in haar beoordeling immers afwijkt van het ongunstig advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en, zoals *in casu*, toch oordeelt dat de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening, vereisen de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel dat zij haar beslissing opdit punt destoeconcreteren zorgvuldiger motiveert. Dit veronderstelt echter niet dat zij de andersluidende motieven van het verslag letterlijk dient te citeren in haar beslissing. Het volstaat dat zij kenbaar maakt dat zij

afwijkt van het andersluidend verslag en dat uit de bestreden beslissing duidelijk blijkt waarom zij afwijkt van de andere zienswijze en op welke punten.

Daarnaast blijkt dat over bepaalde aspecten van de goede ruimtelijke ordening bezwaren werden geuit en dat ook het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] in zijn weigeringsbeslissing van 22 november 2010 de aanvraag ongunstig heeft beoordeeld.

Ook deze omstandigheden verplichten de verwerende partij ertoe om het gevraagde des te zorgvuldiger te toetsen aan de goede ruimtelijke ordening en kunnen deze leiden tot het stellen van grotere eisen aan de verplichting tot formele motivering en zorgvuldigheid met betrekking tot die aspecten die tot uiting kwamen in de bezwaren en in de weigeringsbeslissing van het college.

4.

De weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] steunt in hoofdzaak op de bespreking van de tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaren. Het college overweegt, samengevat, onder meer het volgende:

- (1) Het gebouw blijft op de eerste verdieping binnen de maximaal toegelaten diepte van 13 m. Het aanleggen van een terras van 8 m voorbij deze diepte kan echter niet worden toegelaten;
- (2) Insprongen in een straat met gesloten bebouwing zijn niet wenselijk vanuit stedenbouwkundig oogpunt. Voor bestaande toestanden kan enkel een beperkte renovatie worden toegestaan;
- (3) Op het gelijkvloers is een maximale bouwdiepte van 17 m gebruikelijk. De bestaande en uitzonderlijke bouwdiepte van 21 m is niet illegaal aangezien het gebouw dateert van voor 1962 en vergund geacht wordt te zijn. Dit betekent dat stabiliteitswerken (instandhouding van de bestaande draagstructuur, toevoeging van nieuwe dragende elementen is niet toegestaan) steeds toegelaten zijn, maar dat een grondige renovatie van het deel van het gebouw achter de 17 m-grens niet is toegestaan;
- (4) Circa 37% van de bestaande buitenmuren wordt gesloopt. Volgens de VCRO gaat het in dat geval om een verbouwing in combinatie met uitbreiding aangezien er een nieuw volume wordt toegevoegd. Vanaf een wijziging van meer dan 40% van de buitenmuren is er sprake van een herbouw;
- (5) Het standpunt dat het gebouw zich niet in het straatbeeld inpast omdat de nieuwe voorgevel zich op 3,25 m achter de rooilijn bevindt, wordt bijgetreden;
- (6) Het standpunt dat de bestaande, zichtbaar blijvende scheidsmuren een slordig straatbeeld geven, wordt bijgetreden.

Het college komt tot de conclusie dat het om een grondige renovatie gaat aangezien het bestaande volume met meer dan 50% wordt uitgebreid en circa 37% van de bestaande buitenmuren wordt afgebroken, en dat in dat geval omwille van de goede ruimtelijke ordening het gebouw aangesloten dient te worden op de rooilijn van de [REDACTED] (rooilijnplan goedgekeurd bij koninklijk besluit van 22 november 1962).

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar overweegt op zijn beurt dat het bij een dergelijke verbouwing vanuit ruimtelijk oogpunt wenselijk is dat de woning wordt opgericht tot aan de rooilijn en dat de bouwdiepte op het gelijkvloers beperkt blijft tot 17 m en tot 13 m op de eerste verdieping. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar treedt het standpunt van het college bij. Bovendien kan volgens de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar het dakterras op de eerste verdieping tot een diepte van 21 m niet worden toegestaan omwille van inkijk en dient het dakterras beperkt te worden tot een diepte van maximaal 16 m.

5.

Met de verzoekende partij moet worden vastgesteld dat de verwerende partij niet op afdoende wijze motiveert waarom zij de aanvraag verenigbaar acht met de goede ruimtelijke ordening.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de woning van de tussenkomende partijen gelegen is in een straat met gesloten bebouwing en het de enige woning is in de onmiddellijke omgeving die niet op de rooilijn is aangesloten. De woning is thans ingeplant op 7 m uit de rooilijn en na verbouwing en uitbreiding op 3,25 m uit de rooilijn.

Zowel het college als de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar komen tot de conclusie dat het aangevraagde betrekking heeft op een grondige verbouwing en uitbreiding van de bestaande woning van de tussenkomende partijen, en dat het in dat geval wenselijk is vanuit ruimtelijk oogpunt om de woning aan te sluiten op de rooilijn van de Voogdijstraat.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing hier tegenover dat in tegenstelling tot de gemeente (*sic*) de geplande werken als verbouwen en niet als herbouwen te aanzien zijn, en dat zij het bijgevolg aanvaardbaar acht dat de woning naar voren toe deels wordt uitgebreid zonder daarom te eisen dat deze uitbreiding tot aan de rooilijn wordt voorzien.

Het college heeft in zijn weigeringsbeslissing, zoals blijkt uit de bespreking ervan hierboven, echter uitdrukkelijk gesteld dat circa 37% van de bestaande buitenmuren wordt gesloopt en dat het volgens de VCRO in dat geval gaat om een verbouwing, dit in combinatie met een uitbreiding aangezien er een nieuw volume wordt toegevoegd. Slechts wanneer meer dan 40% van de buitenmuren worden gewijzigd, is er volgens het college sprake van herbouw. Het college heeft de geplande werken dus niet als herbouwen gekwalificeerd.

De verwerende partij kan zich derhalve niet op dit motief steunen om de uitbreiding van de woning op 3,25 m van de rooilijn aanvaardbaar te achten en om het andersluidend standpunt van het college en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar te weerleggen.

Wat betreft de bouwdiepte oordeelt het college dat een maximale bouwdiepte van 17 m op het gelijkvloers gebruikelijk is, dat de bestaande en uitzonderlijke bouwdiepte van de woning 21 m bedraagt maar niet illegaal is aangezien het gebouw dateert van voor 1962 en geacht wordt vergund te zijn, dat dit betekent dat stabiliteitswerken steeds toegelaten zijn maar dat een grondige renovatie van het deel van het gebouw achter de 17 m-grens niet is toegestaan. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar oordeelt dat bij een dergelijke verbouwing het vanuit ruimtelijk oogpunt wenselijk is om de bouwdiepte op het gelijkvloers te beperken tot 17 m en tot 13 m op de eerste verdieping.

De verwerende partij overweegt in de bestreden beslissing dat, gelet op de bestaande vergund geachte bouwdiepte, bezwaarlijk kan worden opgelegd dat deze naar aanleiding van de geplande verbouwing beperkt dient te worden tot 17 m.

Met deze overweging gaat de verwerende partij echter voorbij aan het standpunt van het college en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat de verbouwing van de woning dermate ingrijpend is dat er niet zonder meer teruggerepen kan worden naar de bestaande diepte, ook al wordt niet betwist dat deze vergund geacht wordt te zijn. Ook wat betreft dit aspect van de aanvraag volstaat de motivering van de bestreden beslissing niet.

Ten slotte stelt de Raad vast dat de verwerende partij geen aandacht besteedt aan het dakterras op de eerste verdieping, terwijl zowel het college als de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar geoordeeld hebben dat dit dakterras niet kan worden toegestaan tot de voorziene

diepte van 21 m en het dakterras volgens de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar omwille van inkijk beperkt moet worden tot een diepte van 16 m.

De conclusie van het voorgaande is dat, in het licht van de weigeringsbeslissing van het college en in het bijzonder het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, de verwerende partij het aangevraagde niet op afdoende en zorgvuldige wijze getoetst heeft aan de goede ruimtelijke ordening.

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

B. Derde middel

Het derde middel wordt niet onderzocht nu dit niet tot een ruimere vernietiging kan leiden.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van [REDACTED] is onontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 17 februari 2011, waarbij aan de tussenkomende partijen een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het verbouwen van een eengezinswoning overeenkomstig de voorgebrachte plannen en onder de voorwaarde dat de linker- en rechterscheidingsmuur wordt afgewerkt met duurzame materialen op het perceel gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED]
4. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partijen en dit binnen een vervaltermijn van vier maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
5. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 9, §3 van het besluit van de Vlaamse regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 19 april 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vijfde kamer, samengesteld uit:

Pieter Jan VERVOORT, voorzitter van de vijfde kamer,

met bijstand van

Thibault PARENT, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Thibault PARENT

Pieter Jan VERVOORT