

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2013/0519 van 3 september 2013
in de zaak 1011/0927/A/4/0865

In zake: de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het Agentschap Ruimtelijke Ordening, afdeling Vlaams-Brabant

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Stijn BUTENAERTS
kantoor houdende te 1080 Brussel, Leopold II-laan 180
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **VLAAMS-BRABANT**

vertegenwoordigd door:
mevrouw [REDACTED]

verwerende partij

Tussenkomende partij:

de nv [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Pieter-Jan DEFOORT en Sofie RODTS
kantoor houdende te 8000 Brugge, Predikherenstraat 23/1
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 27 juni 2011, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 19 mei 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomende partij tegen de stilzwijgende weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Drogenbos van 7 januari 2011 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor het bouwen van een meergezinswoning met winkelruimte en bijhorende garages en standplaatsen.

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

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

Met een beschikking van 18 april 2013 wordt de behandeling van de zaak, die initieel werd toegewezen aan de voorzitter van de tweede kamer, toegewezen aan de voorzitter van de vierde kamer.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 7 mei 2013, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Nathalie DE CLERCQ heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Valéry SCHALENBOURG die loco advocaat Stijn BUTENAERTS verschijnt voor de verzoekende partij, mevrouw [REDACTED] die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Sofie DE MAESSCHALCK die loco advocaten Pieter-Jan DEFOORT en Sofie RODTS verschijnt voor de tussenkomenende partij, zijn gehoord.

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

De nv [REDACTED] verzoekt met een aangetekende brief van 25 juli 2011 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de tweede kamer heeft met een beschikking van 26 augustus 2011 vastgesteld dat er redenen zijn om het verzoek in te willigen en dat de tussenkomenende partij beschouwd kan worden als belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO.

IV. FEITEN

Op 19 augustus 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomenende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Drogenbos een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het *“het bouwen van een meergezinswoning + winkelruimte en bijhorende garages en standplaatsen”*.

Op 6 oktober 2005 werd reeds een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het oprichten van een meergezinswoning op het betrokken bouwperceel, die zich situeert op de hoek van de [REDACTED] met de [REDACTED] en die wordt voorgesteld als “fase 1”. De aanvraag tot het bouwen van een meergezinswoning die heeft geleid tot de bestreden beslissing, sluit aan op dit hoekgebouw en wordt voorgesteld als “fase 2”.

In het bouwproject wordt onder meer voorzien in een winkelruimte op het gelijkvloers en drie bovenliggende bouwlagen voor woonegelegenheden.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan 'Halle-Vilvoorde-Asse', 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.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 1 september 2010 tot en met 30 september 2010, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Drogenbos verleent op 4 november 2010 een voorwaardelijk gunstig advies, maar op 20 januari 2011 betekent ze aan de tussenkommende partij een kennisgeving van een stilzwijgende weigering.

De tussenkommende partij tekent tegen deze stilzwijgende weigering op 15 februari 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 2 mei 2011 om een stedenbouwkundige vergunning te verlenen onder voorwaarden.

Na de hoorzitting van 17 mei 2011 beslist de verwerende partij op 19 mei 2011 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen onder voorwaarden. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

5.6 Beoordeling

...

c) Artikel 8 van de aanvullende voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse (KB 7/03/77) bepaalt dat het aantal woonlagen buiten de stadscentra van Halle, Vilvoorde en Asse maximum 2 bedragen. In de aaneengebouwde gedeelten van steden en gemeenten mag, zonder dat vier woonlagen worden overschreden, van deze regel afgeweken worden in volgende gevallen:

- 1. in een goedgekeurd BPA;*
- 2. wanneer in een straat meer dan de helft van de na 1950 opgetrokken woningen meer dan twee woonlagen tellen; in dat geval wordt het maximum aantal woonlagen vastgesteld in functie van het aantal woonlagen van de omringende woningen aan dezelfde kant van de straat.*

In dit deel van de straat heeft meer dan de helft van het aantal woningen 4 bouwlagen en een plat dak. De bestaande bebouwing voldoet bijgevolg aan de uitzonderingsbepaling zoals voorzien in de aanvullende voorschriften van het gewestplan.

Ook om ruimtelijke redenen is het wenselijk dat het gebouw over zijn volledige breedte 4 bouwlagen heeft. De gevraagde kroonlijsthoogte sluit immers aan de linkerzijde aan op de kroonlijst van de meergezinswoning die werd gebouwd in eerste fase. Ook de daaraan palende gebouwen hebben 4 bouwlagen en een plat dak. Aan de rechterzijde zal de gevraagde kroonlijsthoogte in de toekomst ook verlengd kunnen worden, na invulling van een bedrijfsgebouw tussen het gebouw in kwestie en de meergezinswoning op het daaraan aanpalende perceel. Ook deze gebouwenrij omvat 4 bouwlagen en platte

daken.

d) Het besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening betreffende toegankelijkheid, gewijzigd op 31 maart 2011, is van toepassing op de toegankelijkheid van de winkel en de gemeenschappelijke delen van de appartementen. De aanvraag voldoet aan de verordening, mits de 3 trappen in de linker inkomhal naar de appartementen, die zich bevinden tussen de voordeur en de lift, worden verwijderd. Ze kunnen (deels) vervangen worden door een hellend vlak, (deels) door de trappen te plaatsen ná de lift of (deels) door het buitenvloerpeil vóór de voordeur te verhogen tot het vloerpeil ter hoogte van de lift. Tevens dient er in de parkeergarage een aangepaste parkeerplaats voorzien te worden (breedte 3.50m).

e) Het ontwerp omvat een hoge terreinbezetting, hoofdzakelijk als gevolg van de vrij grote bouwdiepten. Toch staat de schaal van het gebouw en de perceelsbezetting in verhouding tot de schaal van de gebouwen en perceelsbezettingsgraad in de onmiddellijke omgeving. Ook de bouwdiepten op de verschillende niveaus zijn ruimtelijk aanvaardbaar.

De ondergrondse bouwdiepte tot op de achterste perceelsgrens heeft geen negatieve ruimtelijke impact dankzij het afwerken van het plat dak met een groene strook. De bouwdiepte op de verdiepingen bedraagt gemiddeld 15.00m. Dit overstijgt de normaal aanvaarde bouwdiepte van 12.00m, maar ze kan in deze omgeving aanvaard worden, daar ze vergelijkbaar is met de bouwdiepten van omliggende gebouwen. Door het terugspringen van de bebouwing ten opzichte van de linker aanpalende percelen, blijft de bewoonbaarheid van de aanpalende woningen gegarandeerd.

Met betrekking tot de gelijkvloerse bouwdiepte, kunnen de normaal aanvaarde dieptes niet toegepast worden op handelsvestigingen of bedrijven. Om functionele redenen worden hiervoor doorgaans grotere bouwdiepten aanvaard. De gevraagde bouwdiepte heeft geen negatieve gevolgen voor de woonkwaliteit van de linker en bovenliggende woningen. Het ruime terras en bufferende groenvoorziening geven integendeel een meerwaarde aan de appartementen op de eerste verdieping, zonder de privacy op het aanpalende perceel aan te tasten.

f) Het gebouw vormt een afwerking die past in de bestaande stedelijke omgeving. De schaal staat in verhouding tot de omliggende woningen en bedrijfsgebouwen. De typologie laat een verdere ontwikkeling op het rechter aanpalende perceel toe. Het gebouw integreert zich in de omgeving en houdt voldoende rekening met de draagkracht van het gebied.

De overwegingen in acht genomen komt de aanvraag in aanmerking voor vergunning, om volgende redenen:

- de bestaande bebouwing voldoet aan de uitzonderingsbepaling van de aanvullende voorschriften van het gewestplan, dat 4 bouwlagen toelaat buiten de stadscentra van Halle, Vilvoorde en Asse;*
- mits het verwijderen van de 3 trappen in de linker inkomhal en het voorzien van een aangepaste parkeerplaats, voldoet de aanvraag aan de gewestelijke stedenbouwkundige verordening betreffende toegankelijkheid;*
- de schaal van het gebouw staat in verhouding tot de schaal van de gebouwen in de onmiddellijke omgeving; ook de bouwdiepten op de verschillende niveaus zijn ruimtelijk aanvaardbaar;*

- *het gebouw integreert zich in de omgeving en houdt voldoende rekening met de draagkracht van het gebied.*

Aan de vergunning dienen volgende voorwaarden opgelegd te worden:

- *in functie van een goede toegankelijkheid van de lift worden de 3 trappen in de linker inkomhal naar de appartementen, die zich bevinden tussen de voordeur en de lift, verwijderd;*
 - *in de parkeergarage dient een aangepaste parkeerplaats voorzien te worden (breedte 3.50m).*
- ...”

Dit is de bestreden beslissing.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De bestreden beslissing werd aan de verzoekende partij betekend met een aangetekende brief van 25 mei 2011, die door de verzoekende partij werd ontvangen op 27 mei 2011.

Het beroep, ingesteld met een aangetekende brief van 27 juni 2011, is dus tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

De decreetgever heeft in artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 5° VCRO, zoals het gold op het ogenblik van het instellen van het beroep, de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar aangeduid als “belanghebbende” om beroep in te stellen bij de Raad. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar beschikt derhalve over een door de decreetgever erkend belang en procesbevoegdheid om een beroep bij de Raad in te stellen.

Het voorgaande impliceert dat de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar als verzoekende partij kan optreden bij de Raad.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

In dit middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 8 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, artikel 7.4.4, §1 VCRO, artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, de materiële motiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij zet uiteen:

“ ...
2.

Overeenkomstig artikel 8 — bijzondere bepalingen betreffende de woongebieden — van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften bij het K.B. van 7 maart 1977 gelden voor het bouwen van woningen volgende voorschriften:

...

Verder wordt in hetzelfde artikel gepreciseerd dat in de aaneengebouwde gedeelten van steden en gemeenten van voormelde regel (maximum 2 woonlagen) mag worden afgeweken in volgende gevallen, zonder evenwel ooit 4 woonlagen te mogen overschrijden:

- in geval van een goedgekeurd BPA (paragraaf 2a van bijzonder voorschrift artikel 8);
- wanneer in een straat meer dan de helft van de na 1950 opgetrokken woningen meer dan twee woonlagen tellen, in welk geval het maximum aantal woonlagen wordt vastgesteld in functie van het aantal woonlagen van de omringende woningen aan dezelfde kant van de straat (paragraaf 2b van bijzonder voorschrift artikel 8).

Dergelijk aanvullend stedenbouwkundig voorschrift bezit verordenende kracht op grond van artikel 7.4.4, §1, V.C.R.O.

3.

Volgens de toelichting van de omzendbrief van 19 juni 1991 bevattende toelichting bij de toepassing van de bijzondere voorschriften gevoegd bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse dient het begrip 'woonlaag' van voornoemd artikel 8 te worden geïnterpreteerd als "elke bouwlaag welke geheel of gedeeltelijk bestemd is voor bewoning". Uw Raad is eerder tot eenzelfde betekenis van het begrip "woonlaag" gekomen door terug te grijpen naar de betekenis van het woord in het gewone spraakgebruik (zie Raad voor Vergunningsbetwistingen nr. A/2011/0016 van 1 maart 2011).

4.

De bestreden beslissing overweegt dat de toepassingsvoorwaarden van paragraaf 2b van bijzonder voorschrift artikel 8 van het Gewestplan vervuld zijn en stelt dienaangaande ten onrechte bovenaan pagina 4:

"In dit deel van de straat heeft meer dan de helft van het aantal woningen 4 bouwlagen en een plat dak. De bestaande bebouwing voldoet bijgevolg aan de uitzonderingsbepaling zoals voorzien in de aanvullende voorschriften van het gewestplan."

5.

In de bijgevoegde plannen is duidelijk zichtbaar dat er meer dan 2 woonlagen worden geconcipieerd door het voorgestelde project, hetgeen ook in de bestreden beslissing niet wordt betwist (het betreft 12 woongelegenheden voorzien, verspreid over drie verdiepingen, derhalve 3 woonlagen).

In casu is de bouwplaats niet gelegen in een goedgekeurd BPA (niet toepasselijkheid van paragraaf 2a van bijzonder voorschrift artikel 8) en telt meer dan de helft van de na 1950 opgetrokken woningen aan dezelfde kant van de straat evenmin meer dan twee woonlagen (niet toepasselijkheid van paragraaf 2a van bijzonder voorschrift artikel 8).

Uit hogervermeld citaat uit de bestreden beslissing blijkt duidelijk dat de Deputatie van Vlaams-Brabant in haar beslissing het begrip "bouwlaag" ten onrechte heeft geassimileerd/verward met het begrip "woonlaag" (zie p. 4 bovenaan maar tevens op p. 5, eerste gedachtenstreepje van de bestreden beslissing).

Daarmee schendt de bestreden beslissing niet enkel artikel 8 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan en artikel 7.4.4, §1, V.C.R.O, maar tevens alle andere in het middel aangehaalde bepalingen. De bestreden beslissing laat met name na op afdoende wijze haar beslissing te motiveren om af te wijken van het beginsel van het maximum van 2 toegelaten woonlagen.

Verzoeker legt bovendien luchtfoto's neer (stuk n° 4) waaruit blijkt dat de in casu na 1950 opgetrokken woningen aan dezelfde kant van de straat (de ■■■ tussen de ■■■ en de ■■■) niet voor meer dan de helft twee woonlagen tellen, zodat de bestreden beslissing bovendien enkel met schending van het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsei op grond van een verkeerde feitenvinding tot haar beslissing is kunnen komen.

6.

Tenslotte wijst verzoeker er nog op dat de stedenbouwkundige vergunning in casu de tweede fase uitmaakt van een bouwproject, waarbij de eerste fase betrekking had op de oprichting van een appartementsgebouw op de hoek van de ■■■ en de ■■■. In het kader van de toenmalige bouwaanvraag voor de eerste fase is het van belang te noteren dat de gemachtigde ambtenaar op 7 maart 2005 een negatief advies uitbracht, onder meer op grond van volgend motief (stuk n° 2):

"Het gebouw is in functie van handel en wonen en hierdoor verenigbaar met het planologisch voorschrift voor woongebieden. Door het voorzien van een gebouw met 3 woonlagen is het ontwerp niet in overeenstemming met het aanvullend voorschrift van artikel 8 betreffende het Gewestplan Halle Vilvoorde Asse. Dit artikel bepaalt het aantal woonlagen voor het betrokken gebied op maximaal 2."

Op dit negatief advies volgde een bespreking tussen de aanvragers van de stedenbouwkundige vergunning voor de eerste fase en de gemachtigde ambtenaar, hetgeen leidde tot een aanpassing van de ingediende bouwaanvraag en bijhorende plannen. Het gewijzigde ontwerp van de eerste fase voorzag met name in duplex-appartementen op de 2^{de} en 3^{de} verdieping, zodat het aantal woonlagen voortaan beperkt werd tot 2 (met name op de 1^{ste} verdieping enerzijds en duplex-appartementen op de 2^{de} en 3^{de} verdieping anderzijds) in overeenstemming met het aanvullend voorschrift van artikel 8 betreffende het Gewestplan Halle Vilvoorde Asse.

De problematiek van de woonlagen was derhalve perfect gekend door de aanvrager van de stedenbouwkundige vergunning (met dezelfde architect) zodat een aanpassing van de aanvraag en de plannen zich ook voor de tweede fase opdroeg.

Het eerste middel is bijgevolg gegrond."

De verwerende partij repliceert:

"...

Volgens de omzendbrief van 19 juni 1991 bevattende toelichting bij de toepassing van de bijzondere voorschriften gevoegd bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse - Artikel 8 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften, moet onder 'woonlaag' worden begrepen: elke bouwlaag welke geheel of gedeeltelijk bestemd is voor bewoning (louter residentiële functies).

De bestaande bebouwingen gelegen aan dezelfde kant van de ■■■ als het betrokken perceel, bevatten duidelijk meer dan twee bouwlagen. Fase één van het bouwproject, bestaat uit 4 bouwlagen en bevat 3 woonlagen. Andere gebouwen gelegen aan de andere kant van de

loods die grenst aan het betrokken perceel, bestaan zelfs uit 5 bouwlagen én 5 woonlagen. Deze vaststellingen worden gestaafd door de foto's die zich in het administratief dossier bevinden. Ook in de ■■■ bestaan de gebouwen die grenzen aan het gebouw opgetrokken in fase 1, uit meer dan 2 woonlagen.

Verzoekende partij stelt dat het ontwerp voor fase 1 werd gewijzigd 'zodat het aantal woonlagen voortaan beperkt werd tot 2 (met name op de eerste verdieping enerzijds en duplex-appartementen op de tweede en derde verdieping anderzijds) in overeenstemming met het aanvullend voorschrift van artikel 8'. Verzoekende partij gaat zelf uit van een foute invulling van het begrip 'woonlaag', nu zoals verzoekende partij zelf zegt, in het in de eerste fase gerealiseerde gebouw, zowel de eerste als de tweede én de derde verdieping als woonlaag moeten worden beschouwd. In dit gebouw bevinden zich dus drie woonlagen en geen twee, zoals verzoekende partij verkeerdelijk voorhoudt.

Voorliggend ontwerp is volgens hetzelfde concept opgebouwd als het gebouw gerealiseerd in fase 1, nl. een gelijkvloerse verdieping voorbehouden voor handel met daarboven drie woonlagen.

In tegenstelling tot wat verzoekende partij voorhoudt, voldoet de betrokken aanvraag dus wel degelijk aan de uitzonderingsvoorwaarde voorzien in artikel 8, 2, b).

Hoewel het gebruik van het begrip 'bouwlaag' in de bestreden beslissing misschien tot verwarring leidt, houdt de bestreden beslissing terecht ook rekening met het aantal bouwlagen. Behalve voor het gebouw gerealiseerd in fase één, geldt voor de meeste omliggende gebouwen met woonfunctie immers dat het aantal bouwlagen gelijk is aan het aantal woonlagen.

Bovendien dient er op gewezen te worden dat ook het aantal bouwlagen relevant is in het kader van de toepassing van voornoemd artikel 8 en de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening, zoals duidelijk uit de omzendbrief van 19 juni 1991. De omzendbrief stelt terzake: "4) In alle omstandigheden is het aantal bouwlagen afhankelijk van, en wordt het vastgesteld in functie van het eigen karakter van de wijk of van de omgeving. De breedte van de straat, de vloerindex, de stedenbouwkundige aanleg, de harmonie met de omgeving, kortom alle elementen die de goede ruimtelijke ordening en de goede aanleg van de plaats verzekeren zijn bij het vaststellen van de bouwhoogten primordiaal. Uit het afwegen van deze gegevens zal de bouwhoogte bepaald worden."

De bestreden beslissing overweegt dat het ook om ruimtelijke redenen wenselijk is dat het gebouw over zijn volledige breedte 4 bouwlagen heeft. De gevraagde kroonlijsthoogte sluit op die manier immers aan de linkerzijde aan op de kroonlijst van de meergezinswoning die werd gebouwd in eerste fase. Ook de daaraan palende gebouwen hebben 4 bouwlagen en een plat dak. Aan de rechterzijde zal de gevraagde kroonlijsthoogte in de toekomst ook verlengd kunnen worden, na invulling van een bedrijfsgebouw tussen het gebouw in kwestie en de meergezinswoning op het daaraan aanpalende perceel. Ook deze gebouwenrij omvat 4 bouwlagen en platte daken.

De bestreden beslissing is bijgevolg geenszins strijdig met voornoemd artikel 8.

Overeenkomstig artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, moet de bestreden beslissing in haar motivering de juridische en feitelijke overwegingen vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen. Zij moet afdoende zijn.

Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen. (R.v.St., Baeck, nr. 205.127 van 14 juni 2010)

De in de bestreden beslissing aangehaalde motieven zijn pertinent en draagkrachtig. De bestreden beslissing gaat uit van feiten eigen aan voorliggende vergunningsaanvraag. Nu uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt dat de vergunde werken planologisch toelaatbaar zijn en bovendien verenigbaar zijn met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening, is de motivering eveneens draagkrachtig.

Het doel van vermelde motiveringsplicht bestaat erin de betrokkene in de mogelijkheid te stellen de motieven te kennen van de beslissing die hem aanbelangt, zodat hij kan nagaan of het bestuur is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of het die gegevens correct heeft beoordeeld, en of het op grond daarvan in redelijkheid tot zijn beslissing is gekomen, en de betrokkene met kennis van zaken kan uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden (R.v.St., Prinsen, nr. 211.559 van 28 februari 2011; R.v.St., Baeck, nr. 205.127 van 14 juni 2010).

Voorliggende motivering heeft duidelijk haar doel bereikt en voldoet bijgevolg aan de formele motiveringsplicht. Dit blijkt duidelijk uit de bewoordingen van het verzoekschrift, waaruit kan worden afgeleid dat in wezen ook een schending van de materiële motiveringsplicht wordt aangevoerd, dit betekent dat de verzoekende partij van een schending van de formele motiveringsplicht geen schade heeft ondervonden; dat, nu blijkt dat de verzoekende partij de motieven van de beslissing kent, het middel, voor zover het gesteund is op de schending van de formele motiveringsplicht, niet dienstig kan worden ingeroepen (R.v.St., nr. 99.651 van 11 oktober 2001).

De bestreden beslissing schendt de formele motiveringsplicht niet.

De materiële motiveringsplicht betekent volgens de vaste rechtspraak van de Raad van State dat de redenen waarop de beslissing is gesteund, duidelijk moeten zijn, concreet, nauwkeurig, pertinent (ter zake doend), waarachtig en bewezen door stukken uit het administratief dossier. De beslissing mag niet gemotiveerd zijn door een loutere stijlformule, ze moet inhoudelijk onderbouwd zijn door deugdelijke motieven. De juridische en feitelijke motieven moeten de beslissing in alle redelijkheid kunnen dragen.

Gelet vooreerst dat, ten overvloede, tegelijk, de schending van de formele én de materiële motiveringsplicht aanvoeren niet mogelijk is; dat een gebrek aan deugdelijke formele motivering het verzoekende partij onmogelijk maakt uit te maken of de materiële motiveringsplicht geschonden is. Verzoekende partij kan de schending van de materiële motiveringsplicht aldus niet dienstig inroepen nu zij voorhoudt dat tevens de formele motiveringsplicht is geschonden (R.v.St., nr. 99.651 van 11 oktober 2001).

Gelet bovendien dat uit de bestreden beslissing blijkt dat de redenen waarop zij is gesteund, duidelijk zijn: de vergunde werken zijn planologisch toelaatbaar en tevens verenigbaar met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening. De aangehaalde motieven die de beslissing dragen zijn bovendien concreet, nauwkeurig, pertinent. De feiten kunnen bovendien eenvoudig worden vastgesteld aan de hand van de stukken - in het bijzonder de foto's - uit het administratief dossier.

Er is aldus allerminst sprake van een schending van het motiveringsbeginsel.

De betrokken beslissing moet in wezen redelijk zijn. Er moet een redelijke afweging gebeuren tussen de betrokken belangen en er moet een redelijke verhouding bestaan tussen de motieven en de te nemen beslissing. De juridische en feitelijke motieven moeten pertinent zijn en ze moeten de beslissing kunnen verantwoorden.

Het redelijkheidsbeginsel is m.a.w. pas geschonden wanneer de deputatie op evidente wijze een onredelijk gebruik heeft gemaakt van de toegekende beleidsvrijheid en de bestreden beslissing kan enkel vernietigd worden indien ze tegen alle redelijkheid ingaat.

Gelet op de motieven die tot de bestreden beslissing hebben geleid, kan bezwaarlijk worden gesteld dat de deputatie een onredelijke, laat staan kennelijk onredelijke beslissing heeft genomen.

Uit de feiten eigen aan voorliggend dossier blijkt duidelijk dat de woningen of appartementsgebouwen aan de straatkant van de vergunde werken meer dan twee woonlagen omvatten.

De omzendbrief van 19 juni 1991 stelt in punt 7) dat wanneer in de onmiddellijke omgeving reeds appartementsgebouwen bestaan, nog moeilijk op basis van redelijke en ernstige argumenten kan geweigerd worden deze bebouwingswijze verder te zetten. Hoewel punt 7) van de omzendbrief betrekking heeft op de vroegere randfederatie Halle, stelt de omzendbrief uitdrukkelijk dat deze stelregels ook gelden buiten het gebied van de randfederatie.

Gelet op de bestaande toestand in de onmiddellijke omgeving, waardoor bovendien zoals aangetoond, is voldaan aan de uitzonderingsbepaling vervat in artikel 8, 2, b), zou het manifest onredelijk zijn om vol te houden dat de betrokken werken niet mogen vergund worden omdat zij te veel woon- of bouwlagen zou omvatten.

Bovendien sluit het geplande gebouw naadloos aan bij het gebouw dat reeds werd gerealiseerd (en dus vergund) in fase 1. Ook ten aanzien van de overige gebouwen aan dezelfde straatkant valt het geplande gebouw niet uit de toon en zeker niet wat het aantal woon-/bouwlagen betreft.

De deputatie heeft een redelijke afweging gemaakt tussen de betrokken belangen. De juridische en feitelijke motieven zijn wel degelijk pertinent en ze kunnen de beslissing verantwoorden. Er is wel degelijk een redelijke verhouding tussen de motieven en de te nemen beslissing. De bestreden beslissing is in wezen redelijk. De deputatie schendt de haar toegekende beleidsvrijheid niet.

Het zorgvuldigheidsbeginsel verplicht de bestuurlijke overheid er toe om zowel procedureel-vormelijk als inhoudelijk zorgvuldig te werk te gaan bij het nemen van een beslissing. De overheid moet er bij de voorbereiding van de beslissing enerzijds voor zorgen dat alle feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk worden vergaard, geïnventariseerd en gecontroleerd, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen (d.i. de procedurele of vormelijke zorgvuldigheid). Anderzijds moet de overheid alle betrokken belangen zorgvuldig beoordelen en afwegen, zodat particuliere belangen niet nodeloos geschaad worden (d.i. de inhoudelijke zorgvuldigheid).

De deputatie is allerminst lichtzinnig geweest in haar beoordeling van de feiten.

Zij beschikte over alle gegevens noodzakelijk om met kennis van zaken tot de bestreden beslissing te komen.

Nu zoals eerder aangetoond tevens blijkt dat de deputatie de gegevens zorgvuldig heeft beoordeeld en afgewogen en op grond hiervan in alle redelijkheid tot haar beslissing is gekomen, schendt de bestreden beslissing het zorgvuldigheidsbeginsel niet.

Het middel dient als ongegrond te worden afgewezen.”

3.

De tussenkomende partij stelt:

“...
1.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, kan de uitzonderingsbepaling voorzien in artikel 8.2.b) van het KB van 7 maart 1977 wel degelijk toegepast worden op het aanvraagterrein zodat er meer dan twee woonlagen toelaatbaar zijn (en maximaal 4 woonlagen).

Volgens vaste rechtspraak van de Raad van State ‘is een woonlaag in zijn spraakgebruikelijke betekenis een bouwlaag die **geheel of gedeeltelijk** bestemd is voor bewoning’. (RvS 23 februari 2010, nr. 201.204, DEWIT, p. 7; RvS 22 december 2009, nr. 199.187, Magnus, p. 7; RvS 12 november 2008, nr. 187.845, Wierinckx; RvS 27 maart 2007, nr. 169.451, Van der Eeckt, p. 5-6). Wanneer bv. op de zolderverdieping **enkel slaapkamers en een badkamer** voorzien worden, moet ook deze bouwlaag volgens de Raad beschouwd worden als een **woonlaag** (RvS 23 februari 2010, nr. 201.204, DEWIT, p. 7). Een bouwlaag met alleen slaapkamers is dus ook een woonlaag.

Deze definitie van ‘woonlaag’ wordt ook opgenomen in de Omzendbrief van 19 juni 1991 bevattende een toelichting bij de toepassing van de bijzondere voorschriften gevoegd bij het Gewestplan Halle- Vilvoorde:

...

Ook in het arrest van uw Raad met nr. A/2011/0016 van 1 maart 2011 wordt deze definitie bevestigd.

2. Wanneer men deze definitie concreet toepast, stelt men met betrekking tot de omringende woningen aan dezelfde kant van de straat het volgende vast, cfr. luchtfoto hieronder:

- het **nieuwe appartementsgebouw** links van het aanvraagterrein (**fase 1**) bestaat uit **3 woonlagen**. De bovenverdieping van de duplexappartementen moet, in tegenstelling tot de bewering van de verzoekende partij en van de gemachtigde ambtenaar in het kader van zijn advies van 7 maart 2005, ook als een extra ‘woonlaag’ beschouwd worden. Het is niet omdat het om een duplex appartement gaat dat de bovenverdieping van dit appartement niet als een extra woonlaag moet beschouwd worden. Deze ‘laag’ wordt immers minstens gedeeltelijk bestemd tot bewoning door de aanwezigheid op deze laag van slaapkamers en badkamers. Een bouwlaag waarin slaapkamers en badkamers voorzien worden moet overeenkomstig de geciteerde rechtspraak van de Raad van State ook als een woonlaag beschouwd worden;
- het gebouw rechts van het aanvraagterrein is een bedrijfsgebouw en dus geen ‘omringende woning’ zodat dit gebouw niet relevant is bij de bepaling van het toegestaan aantal woonlagen;
- de **drie meergezinswoningen** rechts van het bedrijfsgebouw werden ook na 1950 opgetrokken en tellen ook **minimaal 3 woonlagen**:
 - nr. 383: 4 bouwlagen, 4 woonlagen
 - nr. 385: 4 bouwlagen, 3 woonlagen
 - nr. 387: 5 bouwlagen, 5 woonlagen

- Naast deze drie appartementsgebouwen bevindt er zich een bedrijfsgebouw.

Concreet dient vastgesteld dat de '**omringende woningen aan dezelfde kant van de straat - de ■■■**' - over minstens **3 woonlagen** beschikken (zie luchtfoto hieronder).

...

Zie ook fotoreportage **stuk 11**.

Gelet op het aantal woonlagen van de omringende woningen aan dezelfde zijde van de straat, dit is minstens 3 woonlagen, kan in casu beroep gedaan worden op de uitzonderingsbepaling voorzien in artikel 8.2.b) van het KB van 7 maart 1977.

3. In dat opzicht was de **deputatie** terecht van oordeel dat 'de bestaande bebouwing voldoet aan de uitzonderingsbepaling zoals voorzien in de aanvullende voorschriften van het gewestplan'. De overweging dat in het betrokken gedeelte van de straat meer dan de helft van het aantal woningen 4 bouwlagen en een plat dak heeft, is correct.

4. Ook de **gemeente** bevestigde zowel in het weigeringsbesluit van 12 juni 2010 (stuk 5) als in haar beslissing van 4 november 2010 (stuk 7) dat de uitzonderingsbepaling effectief van toepassing is:

...

5. Zelfs de **gemachtigde ambtenaar** heeft in het kader van het 3 partijen overleg van 12 februari 2010 (stuk 6) geen enkele opmerking geformuleerd aangaande het toegestaan aantal woonlagen. Hieruit mag afgeleid worden dat de gemachtigde ambtenaar op dat moment geen probleem had met het voorziene aantal woonlagen. Waarom dit nu wel het geval is, is voor de bouwheer een raadsel.

N.B. Ook ten tijde van de aanvraag die tot de weigering van 12 juni 2010 leidde, liet de GSA haar adviestermijn verstrijken. Nochtans was de GSA op de hoogte van het standpunt van de gemeente dat zij de aanvraag in overeenstemming acht met de uitzonderingsmogelijkheid die in het gewestplan is voorzien om vier bouwlagen met drie woonlagen te voorzien...

6. Het eerste middel is ongegrond."

4.

In haar wederantwoordnota dupliceert de verzoekende partij:

"...

Verzoeker wenst er vooreerst aan te herinneren dat het betrokken voorschrift een uitzonderingsbepaling uitmaakt op het principe uit artikel 8.2 van dezelfde aanvullende stedenbouwkundige voorschriften, waarbij het maximaal aantal woonlagen wordt beperkt tot twee woonlagen. Dergelijke uitzonderingsbepaling is, samen met de toepassingsvoorwaarden ervan, derhalve van strikte interpretatie.

Welnu, verzoeker heeft zelf luchtfoto's bij zijn verzoekschrift gevoegd (stuk n° 4) waaruit blijkt dat de in casu na 1950 opgetrokken woningen aan dezelfde kant van de straat (de ■■■ tussen de ■■■ en de ■■■) niet voor meer dan de helft twee woonlagen tellen. Niet verzoeker maar wel verwerende partij heeft een foutieve inschatting van de concrete situatie op dit vlak gemaakt, hetgeen ook nog moge blijken uit het feit dat de bestreden beslissing ten onrechte steunt op het begrip "bouwlagen" in plaats van "woonlagen" om de toepassing van de

uitzonderingsvoorwaarde voorzien in artikel 8, paragraaf 2b van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften te verantwoorden.

Wat anderzijds fase 1 van het gerealiseerde bouwproject betreft, bestond deze —na aanpassing van de ingediende bouwaanvraag en bijhorende plannen ingevolge het negatief advies van de gemachtigde ambtenaar op dit vlak- wel degelijk slechts uit twee woonlagen. De daarin voorziene duplex-appartementen op de tweede en derde verdieping dienen in dat verband tezamen beschouwd te worden als één enkele woonlaag: de Raad van State oordeelde met name dat enkel sprake kan zijn van een aparte en afzonderlijke woonlaag indien deze geen verband vertoont met de woonlaag eronder (RvS 13 december 2000, n° 91.610). In geval van duplex-appartementen moge het duidelijk zijn dat de beide verdiepingen van hetzelfde appartement met elkaar een onlosmakelijk verband vertonen, zodat zij bij toepassing van voormelde rechtspraak slechts één woonlaag uitmaken.

Het eerste middel is op dit vlak bijgevolg gegrond.

8.

Daarnaast bespreekt de verwerende partij in haar antwoordnota de door verzoeker andere aangehaalde geschonden bepalingen en beginselen voornamelijk op algemene wijze, zonder in te gaan op de concrete schending ervan zoals door verzoeker aangeduid in zijn verzoekschrift. Verzoeker volhardt dan ook volledig in zijn eerste middel zoals uiteengezet in zijn verzoekschrift.

Specifiek wat het motiveringsbeginsel betreft, laat verzoeker opmerken dat verwerende partij op pagina 5 van haar antwoordnota zelf erkent dat "het gebruik van het begrip 'bouwlaag' in de bestreden beslissing misschien tot verwarring leidt".

Verzoeker meent echter dat een en ander niet (enkel) tot verwarring leidt, maar dat zulks de wettigheid van de bestreden beslissing in het licht van de aangevoerde geschonden bepalingen volledig ondergraaft. Op welke wijze kan verwerende partij immers voorhouden dat zij een wettige beslissing heeft genomen, nu uit de bestreden beslissing zelf blijkt dat verwerende partij een manifest verkeerde interpretatie heeft gemaakt van (de toepassingsvoorwaarden) van artikel 8, paragraaf 2b van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van het Gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse door uit te gaan van 'bouwlagen' in plaats van 'woonlagen'? Door deze verkeerde interpretatie van het betrokken voorschrift heeft verwerende partij een evenzeer verkeerde toepassing ervan gemaakt op de voorliggende aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, hetgeen de bestreden beslissing onwettig maakt in het licht van de in het middel aangevoerde geschonden bepalingen.

...

Beoordeling door de Raad

1.

Het wordt niet betwist dat de aanvraag gelegen is in een woongebied, waarvoor artikel 8 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse geldt.

Deze bepaling luidt als volgt:

“ ...

Behoudens andersluidende bepalingen in die besluit, in een door Ons reeds goedgekeurd en niet in herziening gesteld bijzonder plan van aanleg, in een behoorlijk toegekende en nog niet vervallen verkavelingsvergunning of in een bouwverordening, gelden voor het

bouwen van woningen in de door het gewestplan vastgestelde woongebieden volgende voorschriften:

1. binnen de in het gewestplan aangeduide grenzen van de stadscentra van Halle, Vilvoorde en Asse wordt het aantal bouwlagen van de woningen vastgesteld in functie van het bijzonder karakter van de wijk, van de breedte van de straat en van de vloergrond index van het te bebouwen perceel; het maximum aantal woonlagen mag in geen geval vier woonlagen overtreffen;

2. elders in het gewest is het aantal woonlagen van de woningen ten hoogste twee.

In de aaneengebouwde gedeelten van steden en gemeenten mag, zonder dat vier woonlagen worden overschreden, van de in het eerste lid, 2, gestelde regel afgeweken worden:

a) door een door Ons goedgekeurd bijzonder plan van aanleg;

b) wanneer in een straat meer dan de helft van de na 1950 opgetrokken woningen meer dan twee woonlagen tellen; in dat geval wordt het maximum aantal woonlagen vastgesteld in functie van het aantal woonlagen van de omringende woningen aan dezelfde kant van de straat.

De in dit artikel gestelde voorschriften zijn niet van toepassing op gronden die vóór de inwerkingtreding van dit besluit gekocht werden als bouwgrond op basis van een stedenbouwkundige attest dat het aantal toegelaten bouw- of woonlagen aanduidt en waarvan de geldigheidsduur nog niet verstreken is. Het maximum aantal woonlagen mag evenwel in geen geval vier woonlagen overtreffen.

...

Uit deze bepaling blijkt dat er bij het bepalen van het aantal bouwlagen een onderscheid wordt gemaakt tussen gronden die al dan niet gelegen zijn in de in het gewestplan aangeduide grenzen van de stadscentra van Halle.

Het wordt niet betwist dat het aangevraagde gelegen is buiten de “in het gewestplan aangeduide grenzen van de stadscentra van Halle”. In die gebieden geldt in principe voor de aaneengesloten gedeelten van steden en gemeenten een voorschrift van ten hoogste twee “woonlagen”, tenzij er van dit voorschrift wordt afgeweken in een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, of, er in een straat meer dan de helft van de na 1950 opgetrokken woningen meer dan twee woonlagen tellen, waarbij dan het aantal woonlagen in functie van de omringende woningen aan dezelfde kant van de straat wordt vastgesteld. Bij het afwijken van het voorschrift van “twee bouwlagen” geldt bovendien een maximum van vier woonlagen.

Het wordt evenmin betwist dat het aangevraagde meer dan twee woonlagen bevat, zodat het vergunningverlenende bestuursorgaan diende na te gaan of het aangevraagde voldoet aan één van de twee aangehaalde voorwaarden tot afwijking van het voorschrift van “ten hoogste twee woonlagen”.

2.

De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen bepalen dat elke eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat deze overwegingen afdoende moeten zijn.

Een vergunningsbeslissing moet derhalve duidelijk en op afdoende wijze de redenen opgeven waarop het vergunningverlenend bestuursorgaan haar beslissing steunt.

Er kan derhalve slechts rekening gehouden worden met de redenen die omschreven zijn in de vergunningsbeslissing en derhalve niet met aanvullende argumentatie die door partijen worden uiteengezet in latere procedurestukken.

3.

De verwerende partij besluit in de bestreden beslissing dat de aanvraag voldoet aan “de uitzonderingsbepaling zoals voorzien in de aanvullende voorschriften van het gewestplan” op grond van de overweging dat “in dit deel van de straat (...) meer dan de helft van het aantal woningen 4 bouwlagen (heeft) en een plat dak” en dat “(het) ook om ruimtelijke redenen (...) wenselijk (is) dat het gebouw over zijn volledige breedte 4 bouwlagen heeft”.

4.

De verzoekende partij kan gevolgd worden dat de afwijking van het voorschrift van twee woonlagen in de bestreden beslissing niet op afdoende wijze wordt gemotiveerd.

Er moet immers vastgesteld worden dat de bestreden beslissing weliswaar een beoordeling bevat met betrekking tot het aantal “bouwlagen” – daargelaten de vraag of deze beoordeling als “afdoende” kan worden beschouwd - maar niet met betrekking tot het aantal “woonlagen”, terwijl beide begrippen niet dezelfde lading dekken en de verwerende partij dit ook niet betwist. Dat in de bestreden beslissing ook rekening is gehouden met het aantal “woonlagen” ondanks het gebruik van het begrip “bouwlaag”, zoals geargumenteed door de verwerende partij in de antwoordnota, blijkt niet uit de overwegingen van de bestreden beslissing.

De overweging in de bestreden beslissing, herhaald in de antwoordnota, dat vier bouwlagen wenselijk zijn omwille van “ruimtelijke redenen”, waarmee de verwerende partij wellicht “goede ruimtelijke ordening” bedoelt, kan evenmin een deugdelijke reden zijn om af te wijken van de voorschriften van het toepasselijk gewestplan, aangezien die verordenende voorschriften niet in die afwijkmogelijkheid voorzien.

5.

De conclusie van het voorgaande is derhalve dat de bestreden beslissing geen afdoende motivering bevat aangaande het in het aangevraagde voorziene aantal woonlagen.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

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 19 mei 2011, waarbij aan de tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het bouwen van een meergezinswoning met winkelruimte en bijhorende garages en standplaatsen, op het perceel gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
4. Er zijn geen kosten van het beroep, 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.
5. De kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, komen ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 3 september 2013, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vierde kamer, samengesteld uit:

Nathalie DE CLERCQ, voorzitter van de vierde kamer,

met bijstand van

Ingrid VAN AKEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Ingrid VAN AKEN

Nathalie DE CLERCQ