

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

**van 7 februari 2017 met nummer RvVb/A/1617/0548
in de zaak met rolnummer RvVb/1415/0311/A/0304**

Verzoekende partij de bvba **DYLS CONSTRUCT**

vertegenwoordigd door advocaat Thomas RYCKALTS met
woonplaatskeuze op het kantoor te 1000 Brussel, Wolvengracht 38

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

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 6 februari 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 11 december 2014.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kampenhout van 26 augustus 2014 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het verbouwen van een bestaand gebouw binnen een vergund bouwvolume met een functiewijziging op een perceel gelegen te 1910 Kampenhout, Haachtsesteenweg 375 bus 1-10, nummer 377, bus 1-12, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie C, nummer 356e.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 13 december 2016.

De verzoekende partij verschijnt op de zitting. Advocaat Thomas RYCKALTS voert het woord voor de verzoekende partij. De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

1.

De verzoekende partij dient op 25 april 2014 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kampenhout een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “*het verbouwen van een bestaand gebouw binnen een vergund bouwvolume met een functiewijziging*” op een perceel gelegen te 1910 Kampenhout, Haachtsesteenweg 375 bus 1-10, nummer 377, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie C, nummer 356e.

2.

De aanvraag heeft een voorgeschiedenis.

Op 30 juni 2008 werd door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kampenhout een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het slopen van een vrijstaand gebouw.

Op 27 april 2009 werd door het college van burgemeester en schepenen een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een woonproject met twee woonvolumes van telkens acht wooneenheden en met in één van beide blokken een landschapskantoor op het gelijkvloers.

3.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Halle-Vilvoorde-Asse’, vastgesteld met koninklijk besluit van 7 maart 1977 in woonpark en woongebied met landelijk karakter. In deze zone gelden de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 5 en artikel 6 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: Inrichtingsbesluit).

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 29 mei 2014 tot en met 27 juni 2014, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het Agentschap Wegen en Verkeer adviseert op 11 juni 2014 gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert, op eensluidend advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, op 26 augustus 2014 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college beslist:

“...

GEWESTPLAN

De aanvraag is volgens het gewestplan HALLE-VILVOORDE-ASSE (KB 07/03/1977) gelegen in een woonpark + woongebied met landelijk karakter. [...]

Overeenstemming met dit plan

*Het voorgelegde ontwerp stemt **NIET** overeen met de planologische voorschriften gevoegd bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse i.c. art. 5 en art. 6 van het KB van 28/12/1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen. **De bijzondere bepalingen betreffende de woongebieden bij dit gewestplan bepalen het aantal woonlagen van de woningen op ten hoogste twee.** Hieraan wordt niet voldaan. [...]*

BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

[...]

- *functionele inpasbaarheid: Het voorgelegde ontwerp stemt NIET overeen met de planologische voorschriften gevoegd bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse i.c. art. 5 en art. 6 van het KB van 28/12/1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen. **De bijzondere bepalingen betreffende de woongebieden bij dit gewestplan bepalen het aantal woonlagen van de woningen op ten hoogste twee.** Hieraan wordt niet voldaan. Ook dient vermeld dat bij de originele aanvraag reeds een uitzondering op de gewestplanbepalingen werd toegestaan voor het oprichten van appartementsgebouwen in woonpark*
- *mobiliiteitsimpact: het oprichten van 6 bijkomende appartementen heeft de nodige impact op de mobiliteit; van uit de gemeente worden 1,5 parkeerplaatsen per appartement op eigen terrein vereist*
- *schaal: is op schaal van de omgeving en het perceel (geen wijzigingen)*
- *ruimtegebruik en bouwdichtheid: met het voorzien van 6 extra woongelegenheden gaat de bouwdichtheid met dit project aanzienlijk omhoog: van 9,36 naar 12,86 woningen per hectare, dit is meer dan het richtcijfer van 10 woningen/ha*

CONCLUSIE

- *De aanvraag is **onverenigbaar** met de planologische voorschriften gevoegd bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse i.c. art. 5 en art. 6 van het KB van 28/12/1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen. **De bijzondere bepalingen betreffende de woongebieden bij dit gewestplan bepalen het aantal woonlagen van de woningen op ten hoogste twee.** Hieraan wordt niet voldaan. Ook dient vermeld dat bij de originele aanvraag reeds een uitzondering op de gewestplanbepalingen werd toegestaan voor het oprichten van appartementsgebouwen in woonpark*
 - *De bouwdichtheid is te groot voor een ligging in woonpark.*
- ...

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 27 november 2014 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 11 december 2014 weigert de verwerende partij, op eensluidend advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, op 11 december 2014 de stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“...

5.7 Beoordeling

a) *Het decreet van 18 juli 2003 betreffende het algemeen waterbeleid legt bepaalde verplichtingen op, die de watertoets worden genoemd. Deze watertoets houdt in dat de eventuele schadelijke effecten van het innemen van ruimte ten koste van de watersystemen worden ingeschat. De aanvraag is niet gelegen binnen een overstromingsgevoelige zone. Er dringen zich in het kader van de watertoets geen maatregelen.*

b) *Gezien de aanvraag geen uitbreiding van de bebouwde en verharde oppervlakte inhoudt zal er geen vermindering van de infiltratiecapaciteit van de bodem plaatsvinden. In deze omstandigheden kan in alle redelijkheid verwacht worden dat er geen schadelijk effect wordt veroorzaakt in de plaatselijke waterhuishouding.*

c) *Het goed is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan en het maakt geen deel uit van een goedgekeurde niet vervallen verkaveling. Volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse is het goed gelegen in een woonparkgebied. Artikel 5 en 6 van het KB van 28 december 1972 betreffende de*

inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen zijn van kracht. De woonfunctie is niet in strijd met de planologische bestemming van het woongebied of het woonparkgebied.

d) Het beoogde ontwerp is wel strijdig met artikel 8 van de aanvullende voorschriften bij dit gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse. Artikel 8 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse stelt dat het aantal woonlagen van woningen ten hoogste twee kan bedragen.

“Artikel 8. - Bijzondere bepalingen betreffende de woongebieden (KB 7/03/77):

Behoudens andersluidende bepalingen in dit 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 vloer-grond 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 stedenbouwkundig 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.”

De omzendbrief van 19 juni 1991 geeft uitleg en duiding bij dit art. 8.

Zowel Blok A als Blok B bestaan uit appartementen op 3 boven elkaar liggende verdiepingen. Over drie verschillende verdiepingen komen bijgevolg inkomdeuren, leefruimten en keukens voor, evenals minimaal 1 slaapkamer. Al deze verdiepingen worden aangewend voor het permanent gebruik. Blok A telt 3 bovengrondse bouwlagen/verdiepingen (waarvan 1 onder het dak) en gezien de interne indeling van de verschillende appartementen bevat het gebouw ook 3 woonlagen. Hetzelfde geldt voor blok B. Blok B telt 4 bovengrondse bouwlagen/verdiepingen (waarvan twee onder het dak) en gezien de interne indeling van de verschillende appartementen bevat het gebouw ook 3 woonlagen.

Alle beschikbare bouwlagen worden ingevuld als woonlagen. De aanvraag is voor zowel blok A als blok B in strijd met art. 8 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan en moet worden geweigerd.

Het project komt evenmin in aanmerking om gebruik te maken van de afwijkingsmogelijkheden van art. 8. Er is voor het gebied geen geldig BPA of RUP gekend. Het goed maakt evenmin deel uit van bebouwing waarbij meer dan de helft van de na 1950 opgetrokken woningen aan dezelfde zijde van de straat meer dan 2 woonlagen zou bevatten.

e) In nevenorde kan nog vermeld worden dat de redenering die in het beroepschrift wordt opgebouwd op basis van het arrest van de Raad van State van 7 september 2010 met nr.

207.234 (Leclercq), niet wordt bijgetreden. Het is m.a.w. niet correct te stellen dat art. 8 van de aanvullende voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse alleen betrekking heeft op het bouwen en niet op verbouwingen van bestaande gebouwen.

Het vermelde arrest heeft betrekking op een aanvraag binnen de grenzen van het stadscentrum Halle, waarbij een bestaand cinemagebouw binnen het bestaande volume omgevormd wordt tot een commercieel gelijkvloers en 4 bovenliggende verdiepingen met appartementen. Het arrest doet uitspraak over de toepassing van het Randfederatieplan van Halle en art. 8 van de aanvullende voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde Asse, doch enkel met betrekking op het aantal bouwlagen. Over het aantal woonlagen bestaat geen discussie, gezien de maximaal toegelaten aantal van 4 in deze zone, niet overschreden wordt.

In de verordening van de randfederatie van Halle van 27 januari 1975 wordt bepaald hoeveel niveaus er kunnen gebouwd worden in specifiek aangeduide zones. In het vermelde arrest wordt gesteld dat het randfederatieplan enkel betrekking heeft op het 'bouwen' en niet op het 'verbouwen' van een reeds bestaand gebouw. Het randfederatieplan gaat over niveaus, het zegt niets over bouwlagen of woonlagen. Voorliggende aanvraag ligt echter niet binnen de contouren van het randfederatieplan van Halle en het aantal niveaus van het gebouw wordt niet gewijzigd.

Met betrekking tot het specifieke art. 8 van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, eerste deel, dat handelt over de aangeduide stadscentra van Halle, Vilvoorde en Asse, stelt het arrest het volgende:

"Luidens de bepalingen van art. 8 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, zijn de daarin vervatte normen van toepassing 'voor het bouwen van woningen'. In dat voorschrift wordt het aantal toegelaten bouwlagen onder meer afhankelijk gesteld van de vloer-grond index van het 'te bebouwen' perceel. Daaruit dient te worden afgeleid dat de normen in art. 8 enkel gelden voor het 'bouwen' van woningen, en deze niet toepasselijk zijn op verbouwingen van bestaande gebouwen, ook al wordt de bestemming ervan gewijzigd naar wonen".

In tegenstelling tot wat de beroepsindieners beweert, wordt in dit arrest niet gezegd dat de beperking van het aantal woonlagen alleen zou betrekking hebben op het bouwen en niet op het verbouwen, het arrest doet alleen uitspraak over het aantal bouwlagen. Een bouwlaag is een niveau, een verdieping van een gebouw en bepaalt bijgevolg de hoogte en de omvang van een gebouw. Een woonlaag heeft daarentegen alleen betrekking op de invulling, de bestemming van een bouwlaag. Aangezien het aantal bouwlagen en de ruimtelijke impact die hiermee gepaard gaat, wordt bepaald bij nieuwbouw, heeft het wijzigen van het aantal bouwlagen geen ruimtelijke impact meer bij het verbouwen (binnen een vergund volume). Het is dus aannemelijk dat de beperking van het aantal bouwlagen in art. 8 slechts relevant is bij nieuwbouw of uitbreiding, terwijl de beperking van het aantal woonlagen altijd geldt, ook bij verbouwingen en herbestemmingen.

g) Met betrekking tot het voorliggende dossier bevatten beide bouwblokken A en B reeds het maximale toegestane aantal woonlagen (inclusief het duplexconcept). Het doet daarbij niet ter zake of het bestaande gebouw nog meerdere vergunde bouwlagen bevat. Deze kunnen, voor zover niet strijdig met de goede aanleg van de plaats te Kampenhout en ruimtelijk verantwoord op de specifieke locatie (woonparkgebied langs de steenweg) en mits een beoordeling via art. 4.3.1. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, voor andere functies dan het wonen aangewend worden.

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

- na verbouwing bevatten beide gebouwen nog steeds evenveel bouwlagen als vergund, de omvang en het volume van beide gebouwen wijzigt niet, maar het aantal bouwlagen dat als een woonlaag ingevuld wordt overschrijdt de limiet van twee, zowel voor blok A als voor blok B; bijgevolg is de aanvraag strijdig met de bepalingen van het aanvullend voorschrift art. 8 van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse.
..."

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

De verwerende partij betwist de tijdigheid van het verzoekschrift en het belang van de verzoekende partij niet. Het verzoekschrift is op dat punt regelmatig ingesteld.

De verwerende partij werpt wel een exceptie op omtrent de onontvankelijkheid van het beroep wat betreft de draagwijdte van de vordering en de bevoegdheid van de Raad.

A. Ontvankelijkheid wat betreft de draagwijdte van de vordering en de bevoegdheid van de Raad

Standpunt van de partijen

1.

De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van het verzoekschrift en stelt dat de verzoekende partij met de opgeworpen middelen aanstuurt op een nieuwe inhoudelijke beoordeling van de stedenbouwkundige aanvraag.

2.

De verzoekende partij stelt in haar wederantwoordnota dat het middel betrekking heeft op de wettigheid en niet op de opportuniteit van de bestreden beslissing.

Beoordeling door de Raad

De Raad spreekt zich, overeenkomstig artikel 4.8.2 VCRO, als administratief rechtscollege onder andere uit over beroepen die worden ingesteld tegen vergunningsbeslissingen, zijnde uitdrukkelijke of stilzwijgende bestuurlijke beslissingen genomen in laatste aanleg, betreffende het afleveren of weigeren van een vergunning. De Raad is enkel bevoegd om een vergunningsbeslissing te vernietigen die strijdig is met regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur en het komt aan een verzoekende partij toe om in haar verzoekschrift middelen te ontwikkelen die deze "onregelmatigheid" van de bestreden beslissing aantonen.

Het komt de Raad derhalve niet toe om in graad van beroep en in de plaats van het vergunningverlenende bestuursorgaan te onderzoeken of een vergunning al dan niet kan verleend worden. Hij kan enkel nagaan of het vergunningverlenende bestuursorgaan bij de uitoefening van haar bevoegdheid binnen de grenzen van de wettigheid is gebleven.

De Raad stelt evenwel vast dat de verzoekende partij enkel vraagt om de bestreden beslissing te vernietigen.

Zoals uit de beoordeling ervan blijkt, strekt alvast het enig middel, anders dan de verwerende partij voorhoudt, niet tot een nieuwe inhoudelijke beoordeling van de opportuniteit van de aanvraag door de Raad.

De exceptie wordt verworpen.

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij roept in het enig middel de schending in van artikel 8 van de bijzondere bepalingen betreffende de woongebieden bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, zoals goedgekeurd bij koninklijk besluit (hierna: KB) van 7 maart 1977, artikel 4.3.1, §1 VCRO, artikel 7.4.4 VCRO, artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM), alsook van het legaliteitsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partij argumenteert dat de verwerende partij de stedenbouwkundige vergunning weigert wegens strijdigheid van het aangevraagde met artikel 8 van de bijzondere bepalingen betreffende woongebied bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, zoals goedgekeurd bij KB van 7 maart 1977, omdat dit artikel het aantal “woonlagen” op het perceel van de verzoekende partij zou beperken tot twee en de aangevraagde functiewijziging het totaal aantal woonlagen per meergezinswoning op drie brengt, terwijl het toepassingsgebied van voormeld artikel 8 beperkt is tot nieuwbouwwoningen. De aanvraag heeft slechts betrekking op de verbouwing en functiewijziging van bestaande gebouwen. De verzoekende partij verwijst op dit punt naar het arrest Leclercq van 7 september 2010 van de Raad van State (nummer 207.234), alsook naar het auditorsverslag bij dat arrest.

De verwerende partij heeft de foute motieven van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar ten onrechte integraal overgenomen, aldus de verzoekende partij. Het arrest Leclercq maakt het toepassingsgebied van artikel 8 in zijn volledigheid afhankelijk van de vraag of de woning wordt gebouwd of verbouwd, en maakt volgens de verzoekende partij geen onderscheid wat de toepassing van de norm betreft ten aanzien van het maximaal toegestane aantal woonlagen, dan wel bouwlagen. De verzoekende partij verwijst naar het *erga omnes*-karakter van de rechtspraak van de Raad van State, alsook de terugwerkende kracht tot op de dag waarop het vernietigde besluit in werking is getreden. De verwerende partij draagt geen enkel argument aan dat die letterlijke lezing van het aanvullend voorschrift van artikel 8 kan tegenspreken.

De bestreden beslissing zou ook ten onrechte zijn gebaseerd op de omzendbrief van 19 juni 1991 bevattende toelichting bij de toepassing van de bijzondere voorschriften gevoegd bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse. In het arrest Leclercq wordt volgens de verzoekende partij onder meer bevestigd dat de ministeriële omzendbrief geen verordenende kracht heeft, en elke juridische waarde moet worden ontzegd. De verzoekende partij verwijst naar het arrest Calders van de Raad van State van 12 mei 2009 (nummer 193.184), waaruit blijkt dat met een omzendbrief geen nieuwe regels mogen worden toegevoegd die afbreuk doen aan het verordenend stedenbouwkundig instrumentarium. De verzoekende partij verwijst naar artikel 7.4.4, §1 VCRO dat bepaalt dat plannen van aanleg hun verordenende kracht behouden tot zij worden vervangen.

De verzoekende partij argumenteert ten slotte dat, op grond van artikel 1 bij het Eerste Protocol bij het EVRM, bepalingen die een eigendomsbeperkende werking hebben restrictief dienen te worden geïnterpreteerd. De verzoekende partij verwijst naar het arrest Sporrang en Lönnroth waaruit blijkt dat artikel 1 bij het Eerste Protocol van het EVRM in drie afzonderlijke normen moet worden gelezen, namelijk 1) het recht voor de natuurlijke – of rechtspersonen op het ongestoorde genot van hun eigendom, 2) het verbod van eigendomsberoving buiten bepaalde bijzondere omstandigheden en 3) het recht van de staat om het gebruik van eigendom te reglementeren in overeenstemming met het algemeen belang, inclusief het heffen van belastingen, boetes en andere heffingen. De verzoekende partij stelt dat de regel betreffende een maximaal aantal woonlagen, hoewel geen onteigening en evenmin een eigendomsberoving, wel leidt tot een beperking van het recht op het ongestoord genot van eigendom van de verzoekende partij. Aan een inperking van het eigendomsrecht zijn voorwaarden verbonden om in overeenstemming te zijn met het EVRM, namelijk moet de maatregel 1) wettelijke grond hebben, 2) ingegeven zijn door het algemeen belang en 3) beantwoorden aan de proportionaliteitsvereiste. In het Vlaams Gewest kunnen stedenbouwkundige voorschriften enkel worden vastgesteld middels uitvoeringsplannen, verkavelingen en verordeningen, een omzendbrief maakt geen deel uit van het verordenend toetsingskader. De verzoekende partij stelt dat volgens het Waleffe-arrest van het Hof van Cassatie van 20 april 1950 een wetgevende akte die voor meerdere interpretaties vatbaar is, grondwetconform dan wel in overeenstemming met het internationaal recht moet worden uitgelegd. De verzoekende partij besluit dat artikel 8 geenszins zo kan worden uitgelegd dat ze de weigering van de vergunning kan staven.

2.

De verwerende partij argumenteert dat het arrest Leclercq enkel betrekking heeft op een aanvraag binnen de grenzen van het stadscentrum van Halle, waarbij een bestaand cinemagebouw binnen het bestaande volume omgevormd wordt tot een commercieel gelijkvloers en vier bovenliggende verdiepingen met appartementen. Het arrest doet uitspraak over de toepassing van het Randfederatieplan van Halle en artikel 8 van de aanvullende voorschriften van het gewestplan, doch enkel met betrekking tot het aantal bouwlagen. Het randfederatieplan gaat over niveaus, het zegt niets over bouw- of woonlagen. De verwerende partij heeft in de bestreden beslissing terecht opgemerkt dat het arrest enkel uitspraak doet over het aantal bouwlagen. Een bouwlaag is een niveau, een verdieping van een gebouw, en bepaalt de hoogte en de omvang van een gebouw. De verwerende partij heeft terecht gesteld dat het aannemelijk is dat de beperking van het aantal bouwlagen in artikel 8 slechts relevant is bij nieuwbouw of uitbreiding, terwijl de beperking van het aantal woonlagen altijd geldt, ook bij verbouwingen en functiewijzigingen. De verzoekende partij verwijst naar het arrest Roeckens van 17 november 2009 (nummer 197.884) van de Raad van State waarbij artikel 8 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van toepassing werd geacht op de verbouwing van een bestaand gebouw te Machelen. Een ander voorbeeld is volgens de verwerende partij het arrest De Marre-Dujardin van de Raad van State van 9 september 2008 (nummer 186.136) waarbij artikel 8 van toepassing werd verklaard op het vernieuwen van een dakconstructie van een bestaand gebouw en het wijzigen van de bestemming van de dakverdieping tot twee bijkomende appartementen. De aanvraag in kwestie voorziet in drie bouwlagen in elk bouwblok (elke bouwlaag wordt ingevuld als woonlaag), terwijl artikel 8 uitdrukkelijk bepaalt dat er maximaal twee bouwlagen mogen worden toegelaten.

De verwerende partij heeft de aanvraag geenszins aan de omzendbrief van 19 juni 1991 getoetst, noch heeft zij de richtlijnen uit die omzendbrief als reglementaire voorschriften beschouwd. De verwerende partij heeft dan ook zeker geen niet-geldende, noch niet-regelgevende, stedenbouwkundige voorschriften als uitgangspunt genomen bij de beoordeling van de voorliggende aanvraag. Het zorgvuldigheidsbeginsel is evenmin geschonden nu de verwerende partij een volledig onderzoek ten gronde heeft gevoerd. De verwerende partij besluit

dat van enige schending van het redelijkheidsbeginsel evenmin sprake kan zijn. Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij op ontegensprekelijke wijze in alle redelijkheid tot de genomen beslissing is gekomen en daarenboven geen kennelijk onredelijke situatie voor de verzoekende partij wordt gecreëerd.

3.

De verzoekende partij voegt in haar wederantwoordnota aan haar betoog toe dat de verwerende partij door artikel 8 van de bijzondere voorschriften van het gewestplan toch van toepassing te verklaren, op ongeoorloofde wijze in strijd met de bepaling zelf het toepassingsgebied van dat artikel verruimt. De verzoekende partij stelt dat er geenszins een discussie is over de begrippen “bouwlaag” en “woonlaag”, noch heeft de verzoekende partij getracht toepassing te maken van afwijkingsmogelijkheden. De bemerking dat het arrest Leclercq van de Raad van State niet kan worden toegepast omdat enkel het aantal bouwlagen ter discussie stond, doet niet ter zake nu het arrest zelf naar een mogelijke herbestemming naar wonen verwijst en zich zodoende eveneens over “woonlagen” uitspreekt en geenszins beperkt is tot “bouwlagen”. Het staat buiten kijf dat het toepassingsgebied beperkt wordt tot nieuwbouw, zowel wat het aantal bouw- als woonlagen betreft. De arresten Roeckens en De Marre-Dujardin dateren van vóór het arrest Leclercq en sluiten niet uit dat de Raad van State inzake het aantal woonlagen bij verbouwingsprojecten haar rechtspraak niet heeft herzien, minstens gespecificeerd en verduidelijkt. Pas in het arrest Leclercq werd ondubbelzinnig gevraagd zich uit te spreken over de gebruikte terminologie en het verschil in uitwerking in geval van nieuwbouw, verbouwing en/of functiewijziging.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.3.1. §1. VCRO bepaalt dat een vergunning dient te worden geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken.

Artikel 1.1.2, 13° VCRO definieert een stedenbouwkundig voorschrift als een reglementaire bepaling, opgenomen in a) een ruimtelijk uitvoeringsplan, b) een plan van aanleg, en c) een stedenbouwkundige verordening, of een bouwverordening vastgelegd op grond van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996.

Art. 7.4.4. §1 VCRO bepaalt dat de voorschriften van de plannen van aanleg hun verordenende kracht behouden tot zij worden vervangen. De grafische en tekstuele voorschriften van de plannen van aanleg hebben dezelfde waarde. Van deze voorschriften kan enkel worden afgeweken overeenkomstig de daartoe in deze codex vastgestelde afwijkingsmogelijkheden.

2.

Het wordt niet betwist dat de aanvraag gelegen is in een woongebied, geordend volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse.

Voorwerp van discussie is of artikel 8 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse al dan niet op de aanvraag van toepassing is.

Deze bepaling luidt als volgt:

*“Behoudens andersluidende bepalingen in dit 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 vloer-grond 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 stedenbouwkundig 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.”

De Raad stelt vast dat de aanhef van artikel 8 stelt dat de voorschriften gelden voor het bouwen van woningen in de door het gewestplan vastgestelde woongebieden.

Volgens de verzoekende partij is artikel 8 van deze aanvullende voorschriften enkel van toepassing op nieuwbouwwoningen en dus niet, zoals bij huidig project, bij een verbouwing binnen een bestaand volume met een functiewijziging naar wonen.

3.

De Raad heeft in het arrest nr. A/2012/0430 van 23 oktober 2012 reeds geoordeeld dat het toepassingsgebied van artikel 8 van de aanvullende voorschriften niet beperkt is tot nieuwbouwwoningen. Ook in dit beroep komt de Raad tot eenzelfde vaststelling.

De *ratio legis* van artikel 8 en de toepassing ervan op “het bouwen van woningen” kan worden afgeleid uit de omzendbrief van 19 juni 1991 bevattende de toelichting bij de toepassing van de bijzondere voorschriften gevoegd bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, artikel 8 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften. Het feit dat deze omzendbrief geen bindend of verordenend karakter heeft, verhindert naar het oordeel van de Raad niet dat deze inzicht kan verschaffen in wat de regelgever juist heeft bedoeld met de door hem uitgevaardigde regels.

Uit de tekst van de vermelde omzendbrief blijkt duidelijk dat de *ratio legis* van het vermelde artikel 8 erin gelegen is om de bewoningsdichtheid onder controle te houden waarbij een woonlaag in de gewone spraakgebruikelijke betekenis moet worden begrepen als zijnde elke bouwlaag die geheel of gedeeltelijk bestemd is voor bewoning.

Verder blijkt uit de omzendbrief dat de overheid eveneens het verbouwen van bestaande gebouwen onder de gelding van het vermelde artikel 8 ziet. De omzendbrief geeft zelf het voorbeeld van een drie- of vierverdiepenhotel dat wordt omgevormd tot een appartementsgebouw. Ten slotte stelt de omzendbrief ook dat de wettelijke bepalingen van artikel 8 van de bijzondere voorschriften strikt moeten in acht genomen worden.

De Raad is dan ook van oordeel dat de verwerende partij kan worden gevolgd in haar stelling dat artikel 8 niet slechts geldt voor het bouwen van nieuwbouwwoningen maar eveneens voor het verbouwen van constructies die door deze verbouwing een woning worden, en zulks uit de tekst van artikel 8 zelf kan worden afgeleid.

Er anders over oordelen, zou trouwens betekenen dat aan een gewestplanvoorschrift, dat verordenende kracht heeft, elke zin wordt ontnomen bij een verbouwing waardoor een constructie die geen woning is, een woning wordt. De *ratio legis* van het voorschrift is duidelijk en kan niet worden ontkend.

De Raad is dan ook van oordeel dat de verwerende partij terecht van oordeel was dat de aanvraag onder artikel 8 van de aanvullende voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, ressorteert.

4.

Traditioneel wordt aanvaard dat uit een stedenbouwkundige weigeringsbeslissing beperkingen voortvloeien die geen onteigening en evenmin eigendomsberoving zijn, doch die wel kunnen worden aangemerkt als een beperking van het “recht op het ongestoord genot van zijn eigendom”, zoals omschreven in artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Een inperking van het ongestoord genot van eigendom houdt evenwel niet *ipso facto* een schending in van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol. Het tweede lid van dit artikel bepaalt immers dat het recht op ongestoord genot op geen enkele wijze het recht aantast dat een *“Staat heeft om die wetten toe te passen die hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang”*.

De verzoekende partij beperkt haar stelling omtrent de schending van het Eerste Aanvullend Protocol tot de vaststelling dat de omzendbrief van 19 juni 1991 geen “wet” in de zin van voormeld tweede lid betreft, en betwist op zich niet dat een gewestplanvoorschrift een “wet” betreft in de zin van het tweede lid van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol. De *ratio legis* van artikel 8 van de aanvullende voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse is evenwel duidelijk en behoeft geen andere “grondwetconforme” of “internationaalrechtelijke” uitlegging dan in het artikel begrepen is.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 7 februari 2017 door de zesde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Nina HERRERIA-PASSAGE

Karin DE ROO