

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. RvVb/A/1516/0613 van 16 februari 2016  
in de zaak 1112/0458/A/5/0418

*In zake:* het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaten Bart ROELANDTS en Laurent PROOT  
kantoor houdende te 9000 Gent, Kasteellaan 141  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partij*

*tegen:*

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

vertegenwoordigd door:  
[REDACTED]

*verwerende partij*

*Tussenkomen  
de partij:*

[REDACTED]  
bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaten Carlos DE WOLF en Michaël DE MOL  
kantoor houdende te 9680 Maarkedal, Etikhovestraat 6  
waar woonplaats wordt gekozen

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 17 februari 2012, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 15 december 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomen de partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] van 12 augustus 2011 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomen de partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het oprichten van appartementen na het slopen van de bestaande bebouwing.

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

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van het 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 terechtzitting van 10 september 2012, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld en de zaak in beraad werd genomen.

Bij beschikking van 6 januari 2016 heeft de voorzitter van de Raad voor Vergunningsbetwistingen het beroep vervolgens toegewezen aan de vijfde kamer.

Met een tussenarrest van 11 januari 2016 heeft de voorzitter van de vijfde kamer de debatten heropend teneinde de behandeling van het beroep *ab initio* te hernemen voor de anders samengestelde zetel.

Kamervoorzitter Pieter Jan VERVOORT heeft verslag uitgebracht.

De partijen zijn schriftelijk verschenen.

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**

■■■■■ verzoekt met een aangetekende brief van 30 maart 2012 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de eerste kamer heeft met een beschikking van 25 april 2012 vastgesteld dat er redenen zijn om het verzoek in te willigen en dat de verzoekende partij tot tussenkomst beschouwd kan worden als belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO.

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig werd ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

### **IV. FEITEN**

Op 13 mei 2011 (datum van de verklaring van volledigheid) dient de tussenkomenende partij bij de verzoekende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het oprichten van appartementen en het slopen van de bestaande bebouwing”*.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 24 februari 1977 vastgestelde gewestplan ‘Oudenaarde’, gelegen in deels woongebied en deels gebied voor milieubelastende industrieën.

De percelen zijn eveneens gelegen binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, 'lokaal bedrijventerrein', goedgekeurd door de deputatie in zitting van 17 juli 2008. Het perceel is niet gelegen binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet-vervallen verkaveling.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 13 mei 2011 tot en met 11 juni 2011, worden geen bezwaarschriften ingediend.

De Dienstverlenende Vereniging voor Ruimtelijke Ordening en Economische Ontwikkeling (VENECO<sup>2</sup>) brengt op 8 augustus 2011 een ongunstig advies uit.

Het Agentschap Wegen en Verkeer brengt op 8 juni 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De brandweer van [REDACTED] brengt op 15 juni 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 10 augustus 2011 een ongunstig advies.

De verzoekende partij weigert op 12 augustus 2011 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. Zij motiveert haar beslissing als volgt:

*" ...*

*Overwegende dat het perceel gelegen is binnen de grenzen van het RUP "Lokaal Bedrijventerrein" in de overdrukzone voor winkelfunctie en woonontwikkeling;*

*Gelet op de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften in deze zone;*

*Overwegende dat de aanvraag niet voldoet aan de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP met name:*

*§2.3. Verhardingen en terreininrichtingen:*

*Bij woningbouw mag max. 20% van de niet-bebouwde oppervlakte van het perceel verhard worden t.b.v. toegang tot de woning, oprit, terras, tuinpaden.*

*De oppervlakte van het terrein bedraagt 2.247,08m<sup>2</sup>, de niet-bebouwde oppervlakte bedraagt 1.742,02m<sup>2</sup>. De te voorziene oppervlakte aan verhardingen bedraagt 498m<sup>2</sup> en is bijgevolg +/-28,6% van de niet-bebouwde oppervlakte.*

*Overwegende dat de vergunningverlenende overheid op gemotiveerd verzoek van de aanvrager en na een openbaar onderzoek, in toepassing van artikel 4.4.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, beperkt afwijkingen kan toestaan op de stedenbouwkundige voorschriften, enkel voor de perceelsafmetingen, de afmetingen en de plaatsing van de bouwwerken en de gebruikte materialen;*

*Gelet op het ongunstig advies van VENECO<sup>2</sup> dd 08/08/2011 omwille dat er geen overeenkomst werd bereikt met de aanvrager inzake de langzame verkeersverbinding naar het achterliggend door Veneco<sup>2</sup> te ontwikkelen bedrijventerrein. Deze verbindingsweg is essentieel voor de ontwikkeling van het bedrijventerrein en is bestemd voor langzaam verkeer, hulpdiensten en de aanleg van nutsleidingen t.b.v. het bedrijventerrein.*

*De aanvrager zou geen doorgang willen verlenen over zijn eigendom naar de [REDACTED] toe langs de weg die in onderhavige aanvraag voorzien wordt, ondanks de bepaling in het RUP (art.9. Langzaam verkeersverbinding), terwijl in voorliggende bouwaanvraag de erfdienstbaarheid t.b.v. het bedrijventerrein vermeld wordt.*

*Indien de aangevraagde ontsluitingsweg voor de achterliggende parkeerplaatsen niet dienstig kan zijn voor het bedrijventerrein, dient de oppervlakte aan verharding (incl. grasdallen) integraal aan onderhoudig project te worden toegeschreven. Hierdoor wordt de norm van max. 20% verharding (art. 2 uit het RUP) voor woningbouwproject overschreden.*

*Het Agentschap Infrastructuur Wegen en Verkeer heeft de aanvraag voorwaardelijk gunstig geadviseerd.*

*Gelet op wat voorafgaat dient te worden geoordeeld dat de goede ruimtelijk ordening van het gebied wordt verstoord en de aanvraag niet vatbaar is voor vergunning.*

**Conclusie: Het project is niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening**

*(...)*

*Het college van burgemeester en schepenen WEIGERT de stedenbouwkundige vergunning.*

*...*

De tussenkomen partij tekent tegen deze beslissing op 8 september 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 30 november 2011 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

*“ ...*

#### *2.4 Beoordeling*

*(...)*

##### *2.4.2 Toegankelijkheid*

*Voorliggende aanvraag beoogt het slopen van een bestaande bebouwing en het oprichten van 4 nieuwe aan elkaar gekoppelde gebouwen met elk maximum 3 appartementen. De 4 blokken hebben een gelijkaardige vormtaal. De beoogde gebouwen bestaan telkens uit 2 bouwlagen en 1 woonlaag in de dakverdieping, en omvatten toegangen binnen een derde woonlaag.*

*De aanvraag heeft aldus betrekking op een meergezinswoning met 12 woonentiteiten, verdeeld in twee blokken van zes woongelegenheden, die toegangsdeuren tot wooneenheden bevat op 3 niveaus, zodat de verordening, gelet op de overgangsbepaling, enkel van toepassing is op het gelijkvloers. De aanvraag is niet in overeenstemming met de bepalingen van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening betreffende toegankelijkheid op volgende punten:*

*- Artikel 18: Niveauverschillen tot en met 18 cm moeten, zowel binnen als buiten, minstens met een helling overbrugd worden, met uitzondering van niveauverschillen tot 2 cm in buitenruimtes of niveauverschillen tot 2 cm bij een overgang tussen binnen- en buitenruimtes.*

*De vloerpas van de inkomhallen bevindt zich  $\pm$  15cm hoger dan het niveau buiten, zodat een helling dient aangelegd te worden van maximum 8,3% naar de voordeuren. Het ontwerp voorziet hier niet in en is derhalve strijdig met dit artikel 18;*

*- Artikel 24: Vóór en achter elke toegang of deur waarop dit besluit van toepassing is, met uitsluiting van toegangen tot of deuren naar gesloten trappenhallen, moet voor een vrije en vlakke draairuimte worden gezorgd, die maximaal twee procent in één richting*

mag hellen met het oog op de afwatering. De vrije en vlakke draairuimtes van meerdere deuren mogen elkaar overlappen.

Onder een 'vrije en vlakke draairuimte' wordt het volgende verstaan: "een ruimte, vrij van obstakels, niveauverschillen of treden, die minstens, na de afwerking en vaste inrichting ervan, een diameter heeft van 150cm, gemeten buiten het draaivlak van eventuele deuren, poorten of hekjes, en die een rolstoelgebruiker kan benutten om van richting te veranderen".

Ingevolge samenlezing van artikel 5 en het gewijzigde artikel 35/, is de verordening van toepassing op de gemeenschappelijke delen op het gelijkvloers, met inbegrip van de publieke zijde van de toegangsdeuren tot elke woongelegenheid.

In onderhavig ontwerp is langs de publieke zijde van de voordeur van geen enkele van de 4 gelijkvloerse appartementen een voldoende ruime 'vrije en vlakke draairuimte' aanwezig. Weliswaar zijn 'deuren naar gesloten trappenhallen' hiervan vrijgesteld, maar niet de voordeuren naar appartementen die zich in de traphal bevinden.

- Artikel 15: De breedte van een looppad, gemeten tussen onafgewerkte binnenmuren, bedraagt minstens 175cm, zodat na de afwerking van de wanden en met inbegrip van de ruimte voor plinten en leuning een vrije doorgangsbreedte van minstens 150cm gegarandeerd wordt.

Op de ingediende plannen is het merendeel van de gangen in het gebouw 0.98m breed tot maximum 1.20m voor de inkomdeuren i.p.v. 1.75m breed zoals in artikel 15 vereist wordt. In dit artikel is wel voorzien dat in de aanvraag afwijkingen op de ruwbouwmaten kunnen worden opgenomen als in het aanvraagdossier gemotiveerd aangetoond wordt dat na de afwerking van de wanden een vrije en vlakke doorgangsbreedte, gemeten tussen de afgewerkte wanden met inbegrip van eventuele leuning plinten, van minstens 150cm gegarandeerd wordt.

De aanvraag bevat geen dergelijk gemotiveerd voorstel tot afwijking op de vereiste breedte van 1.75m.

De voorschriften van deze verordening hebben bindende kracht.

Ingevolge artikel 33 van de verordening kan de vergunningverlenende overheid, op gemotiveerd verzoek van de aanvrager, afwijkingen toestaan op de verplichtingen van dit besluit als de plaatselijke omstandigheden of speciale eisen van technische aard een andere bouwwijze vereisen of als bijzondere nieuwe technieken een evenwaardige toegankelijkheid garanderen.

Onderhavige aanvraag bevat geen elementen die ertoe kunnen leiden dat toepassing van de afwijkingsmogelijkheden van dit artikel 33 zou gemaakt worden.

Daarenboven kan niet aanvaard worden dat de afwijkingsmogelijkheid als regel gehanteerd wordt. Afwijkingen kunnen enkel aanvaard worden wanneer gelet op de plaatselijke omstandigheden hiervoor duidelijke en gemotiveerde redenen voor handen zijn, wat hier niet het geval is.

#### 2.4.3 De juridische aspecten

De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde RUP "Lokaal bedrijventerrein" als meest recente en gedetailleerde plan.

Voorliggende aanvraag voldoet niet aan de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP met name:

§2.3. Verhardingen en terreininrichtingen:

*Bij woningbouw mag max. 20% van de niet-bebouwde oppervlakte van het perceel verhard worden t.b.v. toegang tot de woning, oprit, terras, tuinpaden.*

*De oppervlakte van het terrein bedraagt 2 247,08m<sup>2</sup>, de niet-bebouwde oppervlakte bedraagt 1 742,02m<sup>2</sup>. De te voorziene oppervlakte aan verhardingen bedraagt 498m<sup>2</sup> en komt bijgevolg neer op een percentage uit van 28,6% van de niet-bebouwde oppervlakte.*

*De aanvraag is **niet** in overeenstemming met de voorschriften van het geldend plan, het RUP 'lokaal bedrijventerrein', goedgekeurd bij besluit van de deputatie, in zitting van 17 juli 2008, als hoger omschreven.*

*Overwegende dat de vergunningverlenende overheid op gemotiveerd verzoek van de aanvrager en na een openbaar onderzoek, in toepassing van artikel 4.4.1.§1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, beperkt afwijkingen kan toestaan op de stedenbouwkundige voorschriften, doch enkel voor de perceel -afmetingen, de afmetingen en de plaatsing van de bouwwerken en de gebruikte materialen.*

*De aanvraag is -zoals hiervoor reeds aangehaald- niet in overeenstemming met de bepalingen van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening betreffende toegankelijkheid.*

*Bijgevolg bestaat er op zich al een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning.*

#### 2.4.4 De goede ruimtelijke ordening

*Gelet op het ongunstig advies van VENECO<sup>2</sup> van 8 augustus 2011 omwille dat er geen overeenkomst werd bereikt met appellant inzake de langzame verkeersverbinding naar het achterliggend door Veneco<sup>2</sup> te ontwikkelen bedrijventerrein. Deze verbindingsweg is essentieel voor de ontwikkeling van het bedrijventerrein en is bestemd voor langzaam verkeer, hulpdiensten en de aanleg van nutsleidingen t.b.v. het bedrijventerrein.*

*Appellant zou geen doorgang willen verlenen over zijn eigendom naar de [REDACTED] toe langs de weg die in onderhavige aanvraag voorzien wordt, ondanks de bepaling in het RUP (art.9. Langzaam verkeersverbinding), terwijl in voorliggende bouwaanvraag de erfdienstbaarheid t.b.v. het bedrijventerrein vermeld wordt.*

*Indien de aangevraagde ontsluitingsweg voor de achterliggende parkeerplaatsen niet dienstig kan zijn voor het bedrijventerrein, dient de oppervlakte aan verharding (incl. grasdallen) integraal aan onderhavig project te worden toegeschreven.*

*Hierdoor wordt de norm van max. 20% verharding (art. 2 uit het RUP) voor woningbouwproject overschreden.*

*De visie opgebouwd door het college van burgemeester en schepenen wordt bijgetreden.*

*Gelet op de hiervoor aangehaalde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering kunnen geen opportuniteitsafwegingen erin resulteren dat de aanvraag voor stedenbouwkundige vergunning vatbaar wordt.*

#### 2.5 Conclusie

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

*De stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd.*

*...*

Na de hoorzitting van 25 oktober 2011 beslist de verwerende partij op 15 december 2011 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

#### 2.4.2 Toegankelijkheid

(...)

*Onderhavige aanvraag bevat geen elementen die ertoe kunnen leiden dat toepassing van de afwijkingsmogelijkheden van dit artikel 33 zou gemaakt worden.*

*De gevraagde werken dienen conform de toegankelijkheidsverordening uitgevoerd te worden.*

#### 2.4.3 De juridische aspecten

*De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde RUP "Lokaal bedrijventerrein" als meest recente en gedetailleerde plan.*

*Voorliggende aanvraag voldoet niet aan de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP met name:*

*§2.3. Verhardingen en terreininrichtingen:*

*Bij woningbouw mag max. 20% van de niet-bebouwde oppervlakte van het perceel verhard worden t.b.v. toegang tot de woning, oprit, terras, tuinpaden.*

*De oppervlakte van het terrein bedraagt 2 247,08m<sup>2</sup>, de niet-bebouwde oppervlakte bedraagt 1 742,02m<sup>2</sup>. De nieuw te voorziene oppervlakte aan verhardingen bedraagt slechts 15,5% van de toegelaten 498m<sup>2</sup>.*

*De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend plan, het RUP 'lokaal bedrijventerrein', goedgekeurd bij besluit van de deputatie, in zitting van 17 juli 2008, als hoger omschreven.*

*Het teveel aan verhardingen dateert evenwel van eerdere stedenbouwkundige vergunningen van voor het RUP, zodat de gevraagde wel degelijk voor vergunning in aanmerking komt. De hier aangevraagde oppervlakte bedraagt 15,5%, wat kleiner is dan de toegelaten 20%.*

#### 2.4.4 De goede ruimtelijke ordening

*Het ongunstig advies van VENECO<sup>2</sup> van 8 augustus 2011 wordt niet bijgetreden. Een oplossing conform het RUP is mogelijk, ook wanneer het gevraagde vergund wordt.*

*De goede plaatselijke aanleg komt bijgevolg niet in het gedrang.*

#### 2.5 Conclusie

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

*De stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend.*

...”

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.

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

### **A. Eerste middel en tweede onderdeel van het derde middel**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

In dit middel en middelonderdeel roept de verzoekende partij de schending in van de artikelen 15, 18 en 24 van het besluit van 5 juni 2009 tot vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening betreffende toegankelijkheid, het artikel 4.2.19 VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijk motivering van bestuurshandelingen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij stelt dat de aanvraag niet voldoet aan de verordenende bepalingen in verband met de niveauverschillen, de vrije en vlakke draairuimte voor deuren en de breedte van looppaden van het besluit van 5 juni 2009 tot vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening betreffende toegankelijkheid (hierna: de verordening toegankelijkheid). Nochtans gaat de verwerende partij hieraan voorbij door als voorwaarde op te leggen dat de uitvoering van de verleende stedenbouwkundige vergunning conform de verordening toegankelijkheid dient te gebeuren. De tussenkomende partij heeft echter geen afwijking gevraagd van de voorschriften.

Daarenboven kan de niet-naleving van de normen niet worden “rechtgezet” door het opleggen van een abstracte voorwaarde. Het blijft dan immers onduidelijk hoe de vergunning dan precies dient uitgevoerd te worden. Daarnaast staat ook vast dat sowieso essentiële wijzigingen zouden moeten worden doorgevoerd aan de aanvraag. Voorwaarden dienen echter precies te zijn en kunnen in geen geval aanleiding geven tot essentiële wijzigingen van de aanvraag. De verwerende partij kon dan ook niet oordelen dat de aanvraag vergunbaar was, en de vaststelling van de niet-conformiteit kon volgens de verzoekende partij alleen leiden tot de weigering van de beslissing.

2.

De verwerende partij antwoordt dat de deputatie in de bestreden beslissing uitdrukkelijk als voorwaarde heeft opgelegd dat de bepalingen van de verordening toegankelijkheid moeten worden nageleefd. Indien deze voorwaarde niet wordt nageleefd, begaat de vergunninghouder een stedenbouwkundig misdrijf. De naleving van deze bepalingen is aldus verzekerd volgens de verwerende partij.

3.

De tussenkomende partij stelt vooreerst dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het inroepen van dit middel, daar zij in eerste instantie de schending van het besluit niet heeft opgeworpen in haar weigeringsbesluit.

Daarnaast stelt ze dat de verzoekende partij niet aangeeft op welke wijze ze de ingeroepen artikelen geschonden acht. De tussenkomende partij is van mening dat de geformuleerde



wettigheidskritiek beperkt is tot een kritiek op de door de verwerende partij opgelegde vergunningsvoorwaarde. De verzoekende partij laat na om in haar eerste middel aan te geven op welke wijze de opgelegde voorwaarde niet zou volstaan. Een loutere verwijzing door de verzoekende partij naar het derde middel kan hierbij volgens de tussenkomende partij niet volstaan.

In de mate de Raad toch zou beslissen tot de ontvankelijkheid van het middel, is deze niet afdoende ernstig, aangezien er wel degelijk een voorwaarde wordt opgelegd aan de tussenkomende partij.

De tussenkomende partij is van mening dat een stedenbouwkundige voorwaarde steeds als finaliteit heeft om een principieel onvergundbaar project alsnog vergundbaar te maken. De voorwaarde opgelegd door de verwerende partij is afdoende precies aangezien het besluit van 5 juni 2009 zeer precieze voorwaarden oplegt. De opgelegde voorwaarde houdt in dat de volgende aanpassingen aan het project moeten worden uitgevoerd:

- De breedte van de looppaden moet worden aangepast zodat na afwerking van de wanden met inbegrip van plinten en leuning een vrije doorgangsruijme wordt gegarandeerd (artikel 15);
- Tussen het buitenniveau en de vloerplas van de inkomhal dient een helling te worden aangebracht teneinde het niveauverschil te overbruggen (artikel 18);
- Aan de voordeuren van de appartementen op de gelijkvloerse verdieping wordt voor een vrije en vlakke draairuimte met een diameter van minstens 150 cm een maximaal hellingspercentage van 2% in één richting voorzien (artikel 24)

Tevens houdt de opgelegde voorwaarde geen substantiële wijziging van de plannen in. De noodzakelijke beperkte wijzigingen hebben geen enkele (noemenswaardige) aanpassing aan de buitenzijde van het gebouw tot gevolg, zodat er geen sprake is van een wijziging van de uiterlijke verschijningsvorm van de gebouwen. De tussenkomende partij verwijst tot slot nog naar de memorie van toelichting waarin wordt bevestigd dat voorwaarden slechts betrekking kunnen hebben op manifest bijkomstige zaken. Dit moet worden geïnterpreteerd in de zin dat het gaat om wijzigingen die, gesteld dat een openbaar onderzoek over de aanvraag moet worden ingericht, in voorkomend geval geen aanleiding geven tot een nieuw openbaar onderzoek. Aangezien de opgelegde planaanpassingen geen gevolg hebben voor de uiterlijke verschijningsvorm van de op te richten constructies, is de tussenkomende partij van mening dat er dan ook geen sprake kan zijn van een substantiële wijziging.

4.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij dat noch de verwerende, noch de tussenkomende partij een inhoudelijke weerlegging geven van de opgeworpen schendingen van de verordening toegankelijkheid. De verzoekende partij is van oordeel dat wel voldoende is uiteengezet op welke wijze zij de bepalingen geschonden acht.

De verzoekende partij erkent dat de schending van de bepalingen van de verordening toegankelijkheid naar aanleiding van de initiële beoordeling van de aanvraag niet werd opgemerkt, maar dat dit geen afbreuk doet aan de vaststelling dat de verordening toegankelijkheid werd geschonden. Het eerste middel is dan ook ontvankelijk volgens de verzoekende partij.

De verzoekende partij is verder van mening dat de strijdigheid met de bepalingen van de gewestelijke verordening toegankelijkheid niet zomaar kunnen rechtsgezet worden door het opleggen van een abstracte voorwaarde waarin wordt gesteld dat de verordening

toegankelijkheid moet worden nageleefd. Die voorwaarde is op zich onwettig volgens de verzoekende partij.

De verzoekende partij is tevens van mening dat er geen sprake is van details, maar wel degelijk van een essentiële wijziging. Tevens is volstrekt onduidelijk wat de opgelegde voorwaarde precies zou impliceren.

De stelling van de tussenkomende partij dat de nodige aanpassingen niet zouden leiden tot een wijziging van de uiterlijke verschijningsvorm van het gebouw, maar enkel betrekking hebben op de binnenkant van het gebouw, is volgens de verzoekende partij fout en naast de kwestie. Vooreerst is het op dit moment geheel onduidelijk wat de invulling van de voorwaarde precies zou impliceren. Bovendien moet een wijziging van de plannen die ertoe leidt dat een niet-vergunbare aanvraag vergunbaar wordt volgens de rechtspraak van de Raad van State automatisch beschouwd worden als een essentiële wijziging van de plannen.

Tot slot is de verzoekende partij van mening dat, indien men de dwingende voorschriften van een verordening zomaar naast zich kan neerleggen door het opleggen van een algemene voorwaarde, de finaliteit van de verordening totaal wordt miskend.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Aangezien het eerste middel en het middelonderdeel aangaande de opgelegde voorwaarde in het derde middel onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, worden ze hier samen besproken.

2.

De verzoekende partij heeft belang bij een middel dat tot de vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden. De omstandigheid dat de verzoekende partij bij de beoordeling van de aanvraag in eerste aanleg de strijdigheid met de verordening toegankelijkheid niet heeft opgemerkt, wil niet zeggen dat zij zich voor de Raad niet kan beroepen op een schending door de verwerende partij van de verordenende bepalingen van deze verordening.

De tussenkomende partij stelt ter adstructie van deze exceptie dat de handelwijze van de verzoekende partij in strijd is met het rechtszekerheids- en redelijkheidsbeginsel. De Raad merkt evenwel op dat deze beginselen van behoorlijk bestuur niet kunnen worden ingeroepen om in te gaan tegen verordenende voorschriften. Een beroep op deze algemene beginselen laat immers niet toe om dwingende wettelijke bepalingen, in casu de artikelen 15, 18 en 24 van de verordening toegankelijkheid, terzijde te schuiven.

De stelling van de tussenkomende partij dat het middel onontvankelijk is wegens gebrek aan uiteenzetting omtrent de wijze waarop de aangehaalde regelgeving werd geschonden, kan evenmin worden bijgetreden. De verzoekende partij heeft in het eerste middel immers niet alleen de strijdigheid met specifieke bepalingen van de verordening toegankelijkheid opgeworpen, maar verwijst hierin ook naar het middelonderdeel uit het derde middel met betrekking tot de voorwaarde die in de bestreden beslissing wordt opgelegd. In dit onderdeel wordt uiteengezet dat ook de voorwaarde op zich onwettig is en een schending uitmaakt van artikel 4.2.19 VCRO. Het eerste middel en het middelonderdeel van het derde middel, waarnaar in het eerste middel wordt verwezen, zijn duidelijk opgesteld en geven aan waarom de bestreden beslissing in de optiek van de verzoekende partij onwettig is.

De Raad volgt de opgeworpen excepties van de tussenkomende partij met betrekking tot het belang bij het middel en de omschrijving ervan dus niet.

3.

Overeenkomstig artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, a) VCRO dient een vergunning te worden geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken.

Artikel 1.1.2, 13° VCRO bepaalt dat onder een “stedenbouwkundig voorschrift” wordt verstaan: een reglementaire bepaling, opgenomen in een ruimtelijk uitvoeringsplan, een plan van aanleg, een stedenbouwkundige verordening, of een bouwverordening vastgelegd op grond van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996.

Uit het voorgaande volgt dat de reglementaire bepalingen van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening voor toegankelijkheid te beschouwen zijn als “stedenbouwkundige voorschriften” zoals bedoeld in artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, a) VCRO.

Uit deze bepalingen vloeit voort dat een stedenbouwkundige vergunning in principe moet worden geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met de bepalingen van de gewestelijke verordening inzake toegankelijkheid, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken.

Voor een aanvraag die onverenigbaar is met deze voorschriften kan toch een vergunning verleend worden, indien het vergunningverlenend bestuursorgaan van oordeel is dat de overeenstemming met de vermelde voorschriften kan gewaarborgd worden door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen, met dien verstande dat de voorwaarden niet kunnen dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen en dat de voorwaarde dat de ter beoordeling voorgelegde plannen beperkt worden aangepast, enkel betrekking kan hebben op kennelijk bijkomstige zaken.

Volgens artikel 4.2.19, §1 VCRO moeten voorwaarden voldoende precies zijn en redelijk in verhouding tot de vergunde handelingen. Zij moeten verwezenlijkt kunnen worden door enig toedoen van de aanvrager. Zij kunnen de uitvoering van de vergunde handelingen niet afhankelijk maken van een bijkomende beoordeling door de overheid.

4.

In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij duidelijk dat het aangevraagde niet voldoet aan de artikelen 15, 18 en 24 van verordening toegankelijkheid. De principiële strijdigheid met voornoemde bepalingen van de verordening toegankelijkheid wordt door geen van de partijen ernstig betwist.

De verwerende partij verleent toch de stedenbouwkundige vergunning en legt als voorwaarde op dat *“de gevraagde werken conform de toegankelijkheidsverordening [dienen] uitgevoerd te worden”*.

Artikel 4.2.19, §1 VCRO stelt dat de voorwaarden die opgelegd worden voldoende precies dienen te zijn en in verhouding tot de vergunde handelingen. Tevens mag de uitvoering ervan niet afhankelijk gemaakt worden van een bijkomende beoordeling van de overheid.

De tussenkomende partij is van mening dat deze voorwaarde voldoende precies is en slechts een wijziging van “bijkomstige zaken” beoogt. Hiervoor verwijst ze naar een arrest van de Raad van State dat oordeelt dat het wijzigen van de daknok met één meter en waarbij de algemene esthetische kenmerken van het gebouw niet in gedrang worden gebracht, slechts een “bijkomstige zaak” betreft.

Nog los van de vraag of de opgelegde voorwaarde betrekking heeft op een “kennelijke bijkomstigheid”, stelt de Raad vast dat met deze voorwaarde een ongewoon grote vrijheid wordt gegeven aan de vergunningaanvrager. Het is het vergunningverlenend bestuursorgaan niet toegestaan om een dermate algemene en vage voorwaarde op te leggen die het de aanvrager van de vergunning toelaat de aanvraag naar goeddunken aan te passen en tevens een onredelijke beoordelingsruimte laat voor de aanvrager.

Als gevolg van de opgelegde voorwaarde moet/kan de begunstigde van de vergunning zelf beslissen op welke punten de aanvraag al dan niet voldoet aan de voorschriften van de verordening toegankelijkheid en op welke punten de aanvraag moet worden aangepast om te voldoen aan de genoemde verordening.

Wanneer het vergunningverlenend bestuursorgaan vaststelt dat er een strijdigheid voorligt met bepaalde voorschriften, in casu de verordening toegankelijkheid, en zij van mening is dat de overeenstemming van het aangevraagde met deze voorschriften kan worden gegarandeerd door het opleggen van een beperkte planaanpassing, dan dient zij alleszins met de nodige precisie aan te geven welke aanpassingen precies moeten worden doorgevoerd teneinde het aangevraagde in overeenstemming te brengen met de desbetreffende voorschriften. Zodoende weet de vergunninghouder precies welke aanpassingen moeten worden doorgevoerd, en kan de naleving van de voorwaarde ook worden gecontroleerd. De voorwaarde die stelt dat de vergunde werken “conform de toegankelijkheidsverordening” uitgevoerd moeten worden, mist elke elementaire precisie. Deze voorwaarde laat de aanvrager in het ongewisse over de door te voeren aanpassingen, en maakt elke controle op de naleving van de voorwaarde onmogelijk.

Door de naleving van de voorwaarde zo afhankelijk te maken van de appreciatie van de begunstigde van de vergunning, mist de opgelegde voorwaarde duidelijk de vereiste precisie, zoals bedoeld in artikel 4.2.19, §1 VCRO.

Zoals de verwerende partij reeds zelf stelde in haar besluit, is er sprake van volgende tekortkomingen in het kader van de verordening toegankelijkheid:

- *Artikel 18: Niveauverschillen tot en met 18 cm moeten, zowel binnen als buiten, minstens met een helling overbrugd worden, met uitzondering van niveauverschillen tot 2 cm in buitenruimtes of niveauverschillen tot 2 cm bij een overgang tussen binnen- en buitenruimtes.*

*De vloerpas van de inkomhallen bevindt zich ± 15cm hoger dan het niveau buiten, zodat een helling dient aangelegd te worden van maximum 8,3% naar de voordeuren. Het ontwerp voorziet hier niet in en is derhalve strijdig met dit artikel 18:*

- *Artikel 24: Vóór en achter elke toegang of deur waarop dit besluit van toepassing is, met uitsluiting van toegangen tot of deuren naar gesloten trappenhallen, moet voor een vrije en vlakke draairuimte worden gezorgd, die maximaal twee procent in één richting mag hellen met het oog op de afwatering. De vrije en vlakke draairuimtes van meerdere deuren mogen elkaar overlappen.*

*Onder een 'vrije en vlakke draairuimte' wordt het volgende verstaan: "een ruimte, vrij van obstakels, niveauverschillen of treden, die minstens, na de afwerking en vaste inrichting ervan, een diameter heeft van 150cm, gemeten buiten het draaivlak van eventuele deuren, poorten of hekjes, en die een rolstoelgebruiker kan benutten om van richting te veranderen".*

*Ingevolge samenlezing van artikel 5 en het gewijzigde artikel 35/1, is de verordening van toepassing op de gemeenschappelijke delen op het gelijkvloers, met inbegrip van de publieke zijde van de toegangsdeuren tot elke woongelegenheid.*

In onderhavig ontwerp is langs de publieke zijde van de voordeur van geen enkele van de 4 gelijkvloerse appartementen een voldoende ruime 'vrije en vlakke draairuimte' aanwezig. Weliswaar zijn 'deuren naar gesloten trappenhallen' hiervan vrijgesteld, maar niet de voordeuren naar appartementen die zich in de traphal bevinden.

- Artikel 15: De breedte van een looppad, gemeten tussen onafgewerkte binnenmuren, bedraagt minstens 175cm, zodat na de afwerking van de wanden en met inbegrip van de ruimte voor plinten en leuning een vrije doorgangsbreedte van minstens 150cm gegarandeerd wordt.

Op de ingediende plannen is het merendeel van de gangen in het gebouw 0.98m breed tot maximum 1.20m voor de inkomdeuren i.p.v. 1.75m breed zoals in artikel 15 vereist wordt. In dit artikel is wel voorzien dat in de aanvraag afwijkingen op de ruwbouwmaten kunnen worden opgenomen als in het aanvraagdossier gemotiveerd aangetoond wordt dat na de afwerking van de wanden een vrije en vlakke doorgangsbreedte, gemeten tussen de afgewerkte wanden met inbegrip van eventuele leuning plinten, van minstens 150cm gegarandeerd wordt.

De aanvraag bevat geen dergelijk gemotiveerd voorstel tot afwijking op de vereiste breedte van 1.75m.

De algemene en vage verplichting om de gevraagde werken conform de toegankelijkheidsverordening uit te voeren, verleent de tussenkomende partij een te grote vrijheid de aanvraag en de plannen, binnen het kader van de verordening toegankelijkheid, naar goeddunken aan te passen, wat een schending impliceert van artikel 4.2.19, §1 VCRO.

Nu het de opgelegde voorwaarde elke elementaire precisie ontbreekt, biedt deze geen garantie dat het aangevraagde in overeenstemming kan worden gebracht met de reglementaire bepalingen van de verordening toegankelijkheid. De bestreden beslissing werd dan ook genomen met schending van de artikelen 15, 18 en 24 van de genoemde verordening.

Het middel en middelonderdeel zijn in de aangegeven gegrond.

## **B. Tweede middel en tweede onderdeel van het derde middel**

### *Standpunt van de partijen*

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 2 §2.3 van het gemeentelijk RUP "Lokaal Bedrijventerrein Steenweg – Stationsstraat", artikel 2.2.2 §1, laatste lid en artikel 4.3.1 §1, 1° a) VCRO, artikel 2 en 3 van de formele motiveringswet en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het zorgvuldigheidsbeginsel en rechtszekerheidsbeginsel.

De verzoekende partij is van mening dat de vergunde aanvraag leidt tot een bezettingsgraad van de niet-bebouwde oppervlakte van 28,6%. Hierdoor worden de voorschriften van het RUP geschonden. In artikel 2 §2.3 van het RUP wordt immers een bezettingsgraad van maximum van 20% toegestaan.

De visie van de verwerende partij dat het slechts om een bezetting van 15,5% gaat is fout en geenszins onderbouwd. De ontsluitingsweg naar de achtergelegen parkings dient te worden meegerekend. Alle verhardingen, ook de vroegere, dienen immers mee in rekening te worden gebracht.

Tot slot merkt de verzoekende partij nog op dat, als het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer wordt gevolgd, de verharding nog zal toenemen tot 38,6%.

3.

De verwerende partij herneemt hierop haar argumentatie die zij heeft opgebouwd in de bestreden beslissing.

4.

De tussenkomenende partij voegt hieraan nog toe dat de verhardingen die dateren van vóór de inwerkingtreding van het RUP niet mee in aanmerking dienen te worden genomen. Deze verhardingen staan immers niet “ten behoeve van” het woningbouwproject, zodat deze overeenkomstig artikel 2, §2.3 van de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP niet mee gerekend moeten worden.

Zelfs al zou de redenering van de verzoekende partij gevolgd worden, stelt de tussenkomenende partij dat de norm van 20% niet wordt overschreden. De verhardingen ten behoeve van de “langzame verkeersverbinding” mogen immers niet mee in rekening gebracht worden. De tussenkomenende partij is immers wél bereid om de toegangsweg ter beschikking te stellen van het aanpalende bedrijventerrein, echter wil ze de erfdienstbaarheid beperkt zien tot het verlenen van toegang voor langzaam verkeer en hulpdiensten en niet voor nutsleidingen.

Het advies van VENECO<sup>2</sup>, dat aanleiding gaf tot de eerste weigering van verzoekende partij, is gebrekkig en feitelijk onjuist. Er kan dan ook geen rekening worden gehouden met deze verklaring, aangezien de erfdienstbaarheid wel degelijk wordt toegekend, met uitsluiting van de nutsleidingen.

Tevens stelt de tussenkomenende partij dat de verzoekende partij op geen enkele wijze *in concreto* aantoonde dat, ten gevolge van het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer, de verhardingen met 175m<sup>2</sup> dienen te worden uitgebreid. Tot slot stelt de tussenkomenende partij nog dat de verzoekende partij een argumentatie ontwikkelt die de materiële motivering aangaat en niet de formele motiveringsplicht. In de mate de schending van de formele motiveringsplicht wordt ingeroepen is dit middelonderdeel dan ook niet ernstig.

4.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij dat de opmerking van de tussenkomenende partij die stelt dat zij bereid is om doorgang te verlenen over de betrokken toegangsweg in de huidige procedure, niet relevant is. Het voorwerp is immers de beslissing van de deputatie die stelde dat de betrokken weg niet kan gekwalificeerd worden als een trage verbindingsweg in de zin van artikel 9 van het RUP. Dit blijkt, aldus verzoekende partij, duidelijk uit de bepalingen van de bestreden beslissing, waarin gesteld wordt dat de totale verharding 498m<sup>2</sup> bedraagt, inclusief de betrokken weg, maar waarin werd geoordeeld dat bestaande verharding van vóór het RUP niet moest worden meegerekend.

Tot slot stelt de verzoekende partij nog dat het mee in rekening nemen van het advies van het Agentschap Wegen en Verkeer niet op loutere beweringen is gebaseerd, maar een realistische vertaling van het advies. Zelfs indien de oppervlakte van de toegangsweg niet mee in rekening wordt gebracht, leidt de bijkomende verharding van 175m<sup>2</sup> er toe dat er een totale verharde oppervlakte van 25,5% ontstaat, wat nog steeds een schending van artikel 2 van het RUP impliceert.

*Beoordeling door de Raad*

1.

Aangezien het tweede middel en het middelonderdeel aangaande de motivering op het vlak van de naleving van het RUP in het derde middel onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, worden ze hier samen besproken.

2.

De voorgeschreven motiveringsplicht vereist niet dat het vergunningverlenend bestuursorgaan alle tot staving van het administratief beroep aangevoerde middelen of argumenten rechtstreeks en punt na punt moet beantwoorden. Wel zal de bestreden beslissing duidelijk de met de plaatselijke aanleg of ruimtelijke ordening verband houdende redenen moeten bevatten waarop het vergunningverlenend bestuur zich steunt of aansluit, zodat de aanvrager/beroeper met kennis van zaken kan nagaan of hij tegen deze beslissing dient op te komen. Dit maakt het aan de Raad opgedragen wettigheidstoezicht eveneens mogelijk zodat deze kan nagaan of het vergunningverlenend bestuur is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die correct heeft beoordeeld en op grond daarvan in redelijkheid tot het bestreden besluit is gekomen.

De Raad merkt op dat de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning in eerste aanleg heeft geweigerd om reden dat de te voorziene oppervlakte aan verhardingen 28,6 % van de niet-bebouwde oppervlakte bedraagt, en dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn verslag dezelfde mening is toegedaan. Ingeval de verwerende partij wenst af te wijken van dit standpunt, zal zij haar beslissing des te preciezer en zorgvuldiger moeten motiveren.

De Raad stelt evenwel vast dat de relevante overwegingen uit de bestreden beslissing, behept zijn met een aantal tegenstrijdigheden. Vooreerst stelt de verwerende partij dat de *“voorliggende aanvraag niet voldoet aan de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP”*, om vervolgens te besluiten dat de *“nieuw te voorziene oppervlakte slechts 15,5% bedraagt van de toegelaten 498m<sup>2</sup>”*. Het is ook volstrekt onduidelijk op welke basis de verwerende partij besluit dat voldaan is aan de voorwaarden van het artikel 2 van het RUP.

De Raad kan in dit verband enkel rekening houden met de motieven die in de bestreden beslissing zijn veruitwendigd, en niet met de *post factum* motivering uit de schriftelijke uiteenzetting van de tussenkommende partij, die overigens niet de auteur van de bestreden beslissing is.

Gelet op het aantal tegenstrijdigheden die voorkomen in het genomen besluit, verkeert de Raad in de onmogelijkheid om na te gaan of de verwerende partij op een correcte wijze de voorliggende situatie heeft beoordeeld. De verwerende partij is tekort geschoten aan de op haar motiveringsplicht.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

### **C. Overig middel**

De overige middelonderdelen van het derde middel worden niet onderzocht aangezien deze niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden.

## OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de [REDACTED] is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 15 december 2011, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het oprichten van appartementen na het slopen van de bestaande bebouwing op een 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 partij en dit binnen een vervaltermijn van vier maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
5. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.
6. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 16 februari 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vijfde kamer, samengesteld uit:

Pieter Jan VERVOORT            voorzitter van de vijfde kamer,

met bijstand van

Katrien WILLEMS,            toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Katrien WILLEMS

Pieter Jan VERVOORT