

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/0466 van 14 januari 2016
in de zaak 1112/0238/A/6/0204

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

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Yves FRANCOIS
kantoor houdende te 8790 Waregem, Eertbruggestraat 10
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **WEST-VLAANDEREN**

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 23 november 2011, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 6 oktober 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van architect ■■■■■, namens de ■■■■■, tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente ■■■■■ van 6 juni 2011 ontvankelijk en gegrond verklaard.

De deputatie heeft aan de ■■■■■, hierna de aanvrager genoemd, de stedenbouwkundige vergunning verleend voor het verbouwen (en uitbreiden) van bestaande rusthuiskamers en serviceflats.

Het betreft percelen gelegen te ■■■■■ en met kadastrale omschrijving ■■■■■

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 12 maart 2012, waarop de vordering tot vernietiging werd behandeld en de zaak in beraad werd genomen.

Bij beschikking van 20 november 2015 heeft de voorzitter van de Raad voor Vergunningsbetwistingen het beroep vervolgens toegewezen aan de zesde kamer.

Bij tussenarrest van 24 november 2015 heeft de voorzitter van de zesde kamer beslist om de debatten te heropenen teneinde de behandeling van het beroep *ab initio* te hernemen.

De partijen werden opgeroepen om opnieuw te verschijnen op de openbare terechtzitting van 17 december 2015.

Kamervoorzitter Karin DE ROO heeft verslag uitgebracht.

De partijen zijn schriftelijk verschenen.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen van titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en van de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009.

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

III. FEITEN

Op 4 maart 2011 (datum van het ontvangstbewijs) dient de aanvrager bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente ■■■■ een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het verbouwen van bestaande rusthuiskamers en service flats”*.

De bestaande residentie bestaat uit een linker- en een rechtervleugel. De aanvraag voorziet het uitbreiden van de voorzijde van de gelijkvloerse verdieping van de linkervleugel met een polyvalente ruimte en het bijbouwen van een tweede verdieping, waardoor het aantal serviceflats in de linkervleugel stijgt van twee naar acht. Tevens zouden linker- en rechtervleugel met elkaar verbonden worden door een tussenbouw.

De linkerburen hebben de plannen voor akkoord ondertekend.

De percelen zijn, zo blijkt uit de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan ‘Brugge-Oostkust’, gelegen in woongebied.

De percelen zijn niet gelegen binnen een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Er diende geen openbaar onderzoek te worden gehouden.

De brandweer van de stad ■■■■ brengt op 31 maart 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Op 2 mei 2011 neemt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente ■■■■ volgend standpunt in:

“ ...

Het bestaande rusthuis bestaat uit 3 bouwlagen met een plat dak. De uitbreiding bestaat eveneens uit 3 bouwlagen met een plat dak. De bestaande gebouwentypologie op het terrein wordt bijgevolg behouden, hetgeen aanvaardbaar is. Het project is kwalitatief en beantwoordt aan de typologie van de omgevende bebouwing. Door het bijbouwen van een polyvalente zaal en een lift wordt de woonkwaliteit voor het ganse rusthuis verhoogd. Gelet op het akkoord van de buureigenaars met betrekking tot het verhogen van het bestaand gebouw met één bouwlaag en het uitbreiden ervan aan de voorzijde. Door deze uitbreiding wordt er bijkomend weinig zon afgenomen op het naburig perceel.

Gelet op het gunstig advies dat werd ontvangen van de brandweer.

Gelet op de bestaande toestand van bebouwing en verhardingen, wordt verder geen afbreuk gedaan aan de waarden van de omgeving.

Het ontwerp is bestaanbaar met de goede ruimtelijke ordening waarbij de ruimtelijke draagkracht van het gebied niet wordt overschreden. Het voorstel is stedenbouwkundig aanvaardbaar en is integreerbaar met het karakter en de aanleg van de onmiddellijke omgeving.

Het ontwerp wordt dan ook gunstig geadviseerd.

...

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 3 juni 2011 een ongunstig advies, met als motivering:

“ ...

BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

...

- **functionele inpasbaarheid**

Het gevraagde is qua functie in overeenstemming met het gewestplan. Deze functie is ook niet storend in de omgeving.

- **mobilititeit**

De aanvraag geeft niet aan hoe de bijkomende noodzakelijke parkeerplaatsen en verkeersbewegingen worden opgevangen.

- **visueel-vormelijke elementen**

Het optrekken van het linker gebouw tot 9.20m hoogte op 1.56m van de linker perceelsgrens, dit dan nog over een diepte van 21.5 m, en dan nog het voorzien van een hoge brandtrap, die ook het 2° verdiep moet bedienen, in deze strook van 1.56m en tot op nauwelijks 15 cm van de perceelsgrens is ruimtelijk totaal onaanvaardbaar.

Dit alles legt een enorme bezwaring op het linker aanpalende perceel. Ook wordt het open karakter van de directe omgeving genegeerd. Zodoende integreert de aanvraag zich totaal niet in de omgeving.

Hierbij vermelden we ook nog dat de brandtrap ook niet voldoet aan de wetgeving inzake lichten en zichten uit het burgerlijk wetboek.

De maximale mogelijke hoogte van het gebouw wordt hier beperkt tot een profiel oplopend onder 45° vanaf een hoogte van 3m op de perceelsgrens. Gelet op de omgeving kan hier niet gebouwd worden op de perceelsgrens.

We merken ook op dat de meegeleverde foto's een zeer beperkt beeld geven die een ruimtelijke beoordeling onmogelijk maken.

Bij een eventuele nieuwe aanvraag dienen dan ook duidelijke en relevante foto's meegeleverd die een zicht geven op de omgeving.

ALGEMENE CONCLUSIE

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.

...

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] weigert op 6 juni 2011, op grond van het ongunstig advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, een stedenbouwkundige vergunning aan de aanvrager.

Tegen deze beslissing tekent architect [REDACTED], namens de aanvrager en de heer [REDACTED], op 1 juli 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

In zijn verslag van 15 augustus 2011 adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar de verwerende partij om desgevallend de stedenbouwkundige vergunning te verlenen onder de volgende voorwaarde:

“De plannen worden licht gewijzigd waarbij de vormgeving van de brandtrap en linkerzijgevel beter doordacht en aangegeven wordt inzake materiaal en detaillering.”

Na de hoorzitting van 6 september 2011, beslist de verwerende partij op 6 oktober 2011 om het beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning onder één voorwaarde te verlenen. Zij herneemt hierbij de volgende overwegingen uit het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar:

“ ...

4C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Vooreerst dient de vraag gesteld of er voldoende parkeerplaatsen aanwezig zijn. De plannen geven niet aan hoeveel studio's er zijn in de rechtervleugel, maar op de eerste twee lagen zijn dit er al 13. Links zouden er nu tien serviceflats komen, een vermeerdering van acht.

Het argument van beroeper die stelt dat het over 80- tot 90-jarigen gaat zonder wagen kan begrepen worden, anderzijds zullen deze mensen wel bezoek krijgen, en zijn er ook plaatsen nodig voor personeel. Toch mag worden besloten dat er zich geen grote parkeerdruk voordoet in de omgeving.

Een openbaar onderzoek werd niet gehouden, dit was niet vereist, het gebouw was immers al groter dan 2000m³ voor het verbouwen, en de uitbreiding overtreft zelf ook niet de 2000m³.

De linkerbuur ondertekende de plannen, wat belangrijk is omdat links de brandtrap voorzien wordt in de smalle zijtuinstrook, en een bijkomende bouwlaag op 156cm van de scheidingslijn.

Het grootste minpunt aan het voorstel is de korte afstand van de 21,5m lange en 9,25m hoge zijgevel tot de linkerscheidingslijn. Deze afstand is slechts 156cm, en is voor wat betreft het gelijkvloers en de eerste verdieping bestaand. Het burgerlijk wetboek laat slechts rechte zichten toe vanaf 190cm afstand van de scheiding, het betreft dan ook een gesloten gevel enkel met deuren die uitgang bieden naar de brandtrap. De brandtrap vormt zelf ook een inbreuk op de bepalingen inzake zichten. Dit burgerlijk aspect wordt evenwel opgelost door het gegeven dat de linkerbuur tekende voor akkoord. Opgemerkt

moet ook worden dat het om de voortuin van de linkerbuur gaat, de eventueel storende zichten beperken zich dus tot de publieke zijde van de naastgelegen woning, de voorzijde.

Door het ontbreken van ramen in de zijgevel, zal een blinde muur, gevel in feite, ontstaan, met brandtrap en deuren naar deze trap. De blinde gevel is zeer zichtbaar vanop de straat, door de specifieke inplanting van de buur alsook van het eigen gebouw. Anderzijds gaat het om rusthuiskamers en service-flats, die sowieso aanleiding geven tot een andere bouwtypologie dan normale woningen of andere functies dan wonen.

Het schepencollege was voorafgaand gunstig. Door het bijbouwen van een polyvalente zaal en een lift wordt de woonkwaliteit van het rusthuis verhoogd, en er is een akkoord van de linkerburen. Het advies van de brandweer is gunstig.

De oriëntatie van de uitbreiding is gunstig, er zal geen enkele nadelige schaduwwerking zijn vanaf de late voormiddag.

Het voorstel is derhalve passend in zijn omgeving en verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening.

4D CONCLUSIE

De plaats van de aanvraag bevindt zich op een perceel gelegen in [REDACTED]. Het betreft een locatie aan de [REDACTED], waar in 1979 studio's gebouwd werden. De bestaande toestand is hoofdzakelijk vergund.

Het ontwerp voorziet in het bijbouwen van een bijkomende polyvalente zaal op het gelijkvloers, en 8 service-flats op de verdiepingen (twee in de bestaande verdieping, een derde verdieping wordt toegevoegd). Links wordt in de zijtuinstrook een brandtrap voorzien. De rechtervleugel blijft ongewijzigd. De plannen geven duidelijk aan wat bestaand en wat nieuw is.

Het grootste minpunt aan het voorstel is dat de blinde en 9,25m hoge zijgevel tot op 156cm van de linkerscheidingslijn komt. Deze wand zal aanwezig zijn in het straatbeeld, gezien de ver achteruitgelegen linkerbuur en de speciale inplanting t.o.v. van de weg. Aanvrager geeft op de hoorzitting aan zelf bereid te zijn groen aan te leggen. Ter illustratie worden foto's gevoegd aan het dossier. Dit komt de beeldkwaliteit van de straat ten goede.

Inzake parkeren lijkt zich, gezien de aard van de functie, geen parkeerdruk voor te doen.

Het voorstel is conform de gewestelijke verordening toegankelijkheid.

Het advies van de brandweer was gunstig, de linkerbuur tekende voor akkoord, het schepencollege was voorafgaand gunstig. Toch ware het niet verkeerd te spreken over de detaillering, de kwaliteit van de linkerzijgevel, zichtbaar van op de straat, die zeer lang en 9,24m hoog is. Om die reden is de volgende voorwaarde dan ook aangewezen:

- De plannen worden licht gewijzigd waarbij de vormgeving van de brandtrap en linkerzijgevel beter doordacht en aangegeven wordt inzake materiaal en detaillering.
- ...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In het eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.1 VCRO en van de formele motiveringsplicht. Vooreerst stelt zij:

“ ...

De Deputatie acht de aanvraag ruimtelijk aanvaardbaar terwijl zijzelf oordeelt dat de lange hoge blinde muur zeer bepalend zal zijn in het straatbeeld en een groenscherm eigenlijk noodzakelijk is voor de ruimtelijke inpassing terwijl de plaatsing van een groenscherm niet als voorwaarde wordt opgelegd, minstens niet op duidelijke wijze (zie ook tweede middel). De beoordeling van de Deputatie is kennelijk onredelijk.

...”

De verzoekende partij leidt uit de bestreden beslissing af dat de verwerende partij de blinde muur van 21,5m niet aanvaardbaar acht. Zij benadrukt dat door het open karakter van de voortuinen in de onmiddellijke omgeving, de lange hoge blinde muur zeer duidelijk zichtbaar zal zijn. De verzoekende partij interpreteert de in de bestreden beslissing gebruikte formulering “zeer zichtbaar vanop straat” als “principeel onaanvaardbaar”. Nochtans zou het enige argument dat de verwerende partij in de bestreden beslissing aanhaalt, erin bestaan dat de aanvraag een andere bouwtypologie vereist dan normale woningbouw. De verzoekende partij is in dat verband de mening toegedaan dat niet de aard van het gebruik van het bouwwerk de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving bepaalt, doch dat het bouwwerk enkel op zijn merites kan worden beoordeeld. Pas wanneer de constructie aanvaardbaar is, kan eventueel de functie van het gebouw in aanmerking genomen worden, zo stelt de verzoekende partij nog.

Het is voor de verzoekende partij ruimtelijk onaanvaardbaar om bouwwerken toe te laten op amper 1,56m van de zijkavelgrens, bovendien versterkt door een brandtrap tot op 15cm van de perceelsgrens. De verwerende partij kiest aldus voor een zeer dichte bebouwing met een niet in de omgeving voorkomend gabariet en waarbij amper bouwvrije stroken gerespecteerd worden, waardoor volgens de verzoekende partij het residentieel karakter van de omgeving wordt aangetast en de beoordeling inzake de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening kennelijk onredelijk is. Het feit dat de aanpalende buur akkoord is met die ernstige schending van zijn (burgerlijke) rechten, zou aan het bovenstaande geen afbreuk doen.

In verband met een inkleding in het groen stelt de verzoekende partij nog:

“ ...

5 *Daarbij komt nog dat de Deputatie samen met de PSA overweegt dat de inkleding met groen een goed idee zou zijn en dat 'de beeldkwaliteit van de straat ten goede' zou komen. Zonder groen dus geen aanvaardbare 'beeldkwaliteit'.*

Niettegenstaande deze duidelijke overweging, legt de Deputatie de aanleg van groen niet als voorwaarde op en rekent zij op de niet afdwingbare welwillendheid van de aanvrager.

Stellen dat groen noodzakelijk is om een aanvaardbare 'beeldkwaliteit' te krijgen, maar dat niet als voorwaarde opleggen, impliceert dat het bestreden besluit niet met reden omkleed is en dus de formele motiveringswet schendt. Het bestreden besluit is zelfs intern tegenstrijdig. Men kan de noodzaak van een groenscherm niet vaststellen om het dan weer niet op afdwingbare wijze op te leggen. Als men het groenscherm niet als voorwaarde oplegt, kan de Deputatie het niet noodzakelijk achten, wat zij wel doet...

2.

De verwerende partij betreurt dat de verzoekende partij niet op de hoorzitting aanwezig was om haar visie omtrent de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening toe te lichten.

De verwerende partij overweegt vervolgens dat de verzoekende partij de nagel op de kop slaat wanneer zij stelt dat de blinde zijgevel principieel niet aanvaardbaar is. Doch meent de verwerende partij dat gelet op een aantal specifieke elementen de aanvraag toch kan worden aanvaard. De bestreden beslissing zou als dusdanig gemotiveerd zijn. De verwerende partij wijst in dat verband op de functie van het gebouw die het gebruik van een "licht afwijkende" bouwtypologie zou verantwoorden. Dit element kan volgens de verwerende partij beschouwd worden als betrekking hebbende op de functionele inpasbaarheid van de aanvraag, een aandachtspunt dat werd opgenomen in artikel 4.3.1, §2, 1° VCRO. Ook met de merites van het gebouw werd rekening gehouden, beweert de verwerende partij. Zij stelt hieromtrent dat zowel ingevolge de inplanting van de constructie zelf als de woning van de buur, moet worden vastgesteld dat de zichtbaarheid van de zijgevel naar de straat toe groter is dan wat doorgaans het geval is. De verzoekende partij zou zelf een aantal essentiële aspecten van de aanvraag ter zijde hebben geschoven.

De verwerende partij voert aan dat het feit dat de buur de plannen voor goedkeuring heeft ondertekend, wel degelijk een element is dat bij de beoordeling mag worden betrokken. Daarnaast onderstreept de verwerende partij dat de bestreden beslissing ook wijst op het feit dat de inijk die de brandtrap met zich meebrengt, beperkt wordt tot de voortuin van de buur. Deze beide elementen hebben de verwerende partij ertoe gebracht om in te stemmen met de hoogte van de zijgevel, de afstand tot de perceelsgrens en de inijk die hier het gevolg van is.

Omtrent de groenaanleg antwoordt de verwerende partij:

" ...

Ook de afwezigheid van een voorwaarde omtrent de groenaanleg is een doorn in het oog van verzoekende partij. Verwerende partij kan niet anders dan vaststellen dat verzoekende partij in dit verband niet leest wat er daadwerkelijk in de bestreden beslissing staat. De deputatie overweegt dat groenaanleg de kwaliteit van het straatbeeld ten goede zou komen, met andere woorden een meerwaarde zou vormen voor het straatbeeld. Stellen dat er "zonder groen geen aanvaardbare beeldkwaliteit is" en op die manier insinueren dat het voorzien van groen een absolute noodzaak is en enkel door het opleggen van een voorwaarde hieromtrent de aanvraag verenigbaar zou kunnen zijn met de goede ruimtelijke ordening is dan ook een brug te ver! Bovendien "De loutere omstandigheid dat de vergunningverlenende overheid geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om aan de aanvrager van een vergunning voorwaarden op te leggen brengt

niet met zich mee dat die overheid kennelijk onredelijk heeft gehandeld.” (R.v.St. 30 augustus 2006, nr. 162.122).

...”

3.

In haar wederantwoordnota zet de verzoekende partij nog het volgende uiteen:

“ ...

2 Verwerende partij beperkt zich in de antwoordnota tot het louter onderlijnen van haar discretionaire bevoegdheid en te wijzen op het akkoord van de buur met deze onaanvaardbare constructie.

Het feit dat een buur akkoord is met een bepaald bouwwerk, impliceert geenszins dat de vergunningverlenende overheid bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening de vraag naar de inpasbaarheid in de onmiddellijke omgeving soepeler of anders moet benaderen. Vraag is of ter plaatse een blinde muur van 21,5m lang en 9,25m hoog past. De Deputatie vindt zelf van niet, maar omdat de buur akkoord is, is het ook voor de Deputatie goed.

De Deputatie neemt ook ten onrechte aan dat de constructie aanvaardbaar is omwille van het gebruik (functionele inpasbaarheid). Omdat het bouwwerk als rusthuis gebruikt wordt, mag de ruimtelijk onaanvaardbare constructie wel?

3 Volgens de Deputatie is de groenaanleg nodig en komt dat 'de beeldkwaliteit van de straat ten goede'. Daaruit kan men toch niets anders afleiden dan dat zonder groenaanleg, de beeldkwaliteit van de straat onvoldoende is...

Dergelijke motivering is tegenstrijdig. Sowieso is de beoordeling van de Deputatie kennelijk onredelijk.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij bij de uiteenzetting van haar eerste middel de schending inroept van de formele motiveringsplicht zoals opgenomen in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

De bestreden beslissing bevat evenwel een formele motivering, zoals die in het feitenrelaas werd geciteerd. Artikel 2 van de formele motiveringswet is dan ook niet geschonden aangezien de formele motieven uitdrukkelijk in de bestreden beslissing zijn opgenomen. Waar de verzoekende partij stelt dat de formele motiveringsplicht geschonden zou zijn omdat de bestreden beslissing geen voorwaarde bevat inzake groenaanleg terwijl de verwerende partij de aanleg daarvan noodzakelijk zou achten, gaat de verzoekende partij uit van een verkeerde lezing van de bestreden beslissing.

Uit de uiteenzetting van haar middel blijkt dat de verzoekende partij de motieven van de bestreden beslissing wel degelijk kent, doch de redelijkheid en de zorgvuldigheid ervan bekritiseert. Het gaat dus om de deugdelijkheid van de motieven, wat de materiële motivering betreft. De Raad verstaat de ingeroepen schending van de motiveringsplicht dan ook als een schending van de materiële motiveringsplicht en van artikel 3 van de formele motiveringswet, dat

vereist dat de beslissing op afdoende wijze de feitelijke en juridische overwegingen dient te vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen.

Het beginsel van de materiële motiveringsplicht houdt tevens in dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.

2.

In zoverre vastgesteld kan worden dat het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft, gelegen is in een woongebied en het voorwerp van de aanvraag qua bestemming hiermee overeenstemt, diende de verwerende partij daarnaast, gegeven artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, b en §2, eerste lid VCRO, de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening te onderzoeken. De bestreden beslissing dient een afdoende motivering te bevatten van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening.

Vermits het vergunningverlenend bestuursorgaan in dit verband beschikt over een discretionaire bevoegdheid, kan en mag de Raad zijn beoordeling omtrent de eisen van een goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de verwerende partij. In de hem opgedragen legaliteitsbeoordeling kan de Raad enkel rekening houden met die motieven die opgenomen zijn in de bestreden beslissing en dient de Raad na te gaan of het vergunningverlenend bestuursorgaan haar appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, meer specifiek of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot het bestreden besluit is kunnen komen.

Bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening zal het vergunningverlenend bestuursorgaan in de eerste plaats rekening moeten houden met de inpasbaarheid van het gevraagde in de onmiddellijke omgeving van het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft. Deze beoordeling, waarbij de bestaande toestand als principieel uitgangspunt fungeert, dient *in concreto* te gebeuren.

3.

Uit de beoordeling blijkt dat de verwerende partij de aanvraag aan verschillende aspecten van de goede ruimtelijke ordening toetst, met name de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, de inplanting en de eventuele hinder voor de omwonenden, en tot de conclusie komt dat *“het voorstel derhalve passend is in zijn omgeving en verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening.”*

Wat de inpasbaarheid van de 21,5m lange en 9,25m hoge zijgevel op 1,56m van de perceelsgrens betreft, stelt de verwerende partij enerzijds dat *“Het burgerlijk wetboek (...) slechts rechte zichten toe(laat) vanaf 190cm afstand van de scheiding...”*, dat ook de brandtrap die aan de linkerzijgevel wordt bevestigd, een inbreuk vormt op de bepalingen inzake zichten en dat *“de blinde zijgevel zeer zichtbaar is vanop de straat”*. Anderzijds stelt de verwerende partij dat dit “burgerlijk aspect” opgelost wordt door het gegeven dat de linkerbuur met de plannen akkoord is gegaan. Bovendien beperken de storende zichten zich volgens de verwerende partij tot de publieke voorzijde van de naastgelegen woning en betreft het rusthuiskamers en serviceflats die sowieso aanleiding geven tot een andere gebouwtypologie dan normale woningen. De verwerende partij verwijst verder ook nog naar de bereidheid die de aanvrager op de hoorzitting toonde om groen aan te leggen, wat volgens de verwerende partij de beeldkwaliteit van de straat ten goede komt.

Artikel 4.2.22, §1, eerste lid VCRO bepaalt dat stedenbouwkundige vergunningen verleend worden onder voorbehoud van de op het onroerend goed betrokken burgerlijke rechten. Krachtens artikel 144 van de Grondwet behoren geschillen over burgerlijke rechten bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken. Het komt derhalve niet toe aan het vergunningverlenende bestuursorgaan om bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning over burgerlijke rechten uitspraak te doen. Ook de Raad vermogt zich, gelet op de artikelen 4.8.1 en 4.8.3 VCRO, niet uit te spreken over burgerlijke rechten.

Voorgaande belet evenwel niet dat het vergunningverlenende bestuursorgaan kan vaststellen dat een burgerrechtelijk aspect van de aanvraag invloed kan hebben op de goede ruimtelijke ordening. De afstand van de nieuwbouw ten aanzien van de perceelsgrens omvat niet enkel het "burgerlijk" aspect van de afstandsregels die zijn opgenomen in artikel 678 B.W., maar het is tevens een relevant criterium in het onderzoek naar de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening, onder meer de hinder die kan voortvloeien uit het niet naleven van deze afstandsregels. Daarnaast kan de inplanting van een gebouw een relevant aandachtspunt zijn ter beoordeling van onder meer het ruimtegebruik, zoals vermeld in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO.

Uit de beoordeling in de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij de inpasbaarheid van de inplanting van de nieuwbouw en afstand tot de perceelsgrens concreet heeft onderzocht en concludeert dat de aanvraag op zich in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening. De verzoekende partij toont niet aan dat de verwerende partij zich op onjuiste feitelijke gegevens zou hebben gebaseerd. De motivering in de bestreden beslissing, waarbij verwezen wordt naar het feit dat het een gesloten gevel betreft, dat de inkijk enkel betrekking heeft op de voortuin van de linkeraanpalende buur, die overigens zijn akkoord heeft gegeven, het feit dat het een specifieke gebouwentypologie betreft en het feit dat de aanvrager bereid is groen aan te leggen, is naar het oordeel van de Raad niet kennelijk onredelijk. Het feit dat de aanleg van het groen niet als een uitdrukkelijke en concrete voorwaarde wordt opgelegd, doet aan voorgaande vaststelling geen afbreuk.

De verwerende partij is haar discretionaire bevoegdheid bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening niet te buiten gegaan en heeft haar appreciatiebevoegdheid naar behoren uitgeoefend.

Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

1.

In het tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.2.19, §1 en artikel 4.3.1, §1, laatste lid VCRO en van de zorgvuldigheidsplicht, doordat de verwerende partij een vergunning onder voorwaarden verleent, met name de aanpassing van de plannen zonder dat duidelijk bepaald wordt hoe de plannen moeten worden aangepast. Zij verduidelijkt de ingeroepen schendingen als volgt:

" ...

2 *De Deputatie overweegt – in navolging van verzoekende partij – dat de geconcipieerde gevel van 21,5m lang en 9,25m hoog eigenlijk niet aanvaardbaar is aangezien deze van op de straat duidelijk zichtbaar is en weinig kwalitatief van aard is (concept, materiaal, inkleding...):*

" Het grootste minpunt aan het voorstel is dat de blinde 9,25m hoge zijgevel tot op 156cm van de linkerscheidingslijn komt. De wand zal aanwezig zijn in het straatbeeld, gezien de ver achteruitgelegen linkerbuur en de speciale inplanting t.o.v. van de weg. Aanvrager geeft op de hoorzitting aan zelf bereid te zijn groen aan te leggen. Ter illustratie worden foto's gevoegd aan het dossier. Dit komt de beeldkwaliteit van de straat ten goede. "

De plannen zoals ze voorliggen, kunnen dus niet goedgekeurd worden, aanpassingen zijn noodzakelijk.

Normaliter diende de Deputatie aan de aanvrager opdracht gegeven te hebben nieuwe aangepaste plannen voor te leggen die dan door de Deputatie konden beoordeeld worden.

Thans geeft de Deputatie een vrijgeleide aan de aanvrager om de plannen naar eigen goeddunken aan te passen waarbij er geen enkele controle van de vergunningverlenende overheid bestaat of de decretale bepalingen al dan niet zijn nageleefd.

Dit geldt des te meer nu de Deputatie blijkbaar van oordeel is dat ook groenaanleg noodzakelijk is, terwijl dit niet als voorwaarde opgelegd wordt (zie eerste middel).

3 Een voorwaarde moet voldoende precies zijn. Dit wil zeggen dat de vergunningverlenende overheid klaar en duidelijk moet zeggen op welk punt een plan dient aangepast te worden zonder dat de aanvrager daarvoor over een eigen appreciatiebevoegdheid kan beschikken.

Voldoende precieze voorwaarden zijn bijvoorbeeld:

- de verplichting een bouwwerk elders in te planten
- de verplichting een bepaald soort steen, dakpan, kleur, materiaal te gebruiken.

De voorwaarde dat de plannen moeten aangepast worden 'waarbij de vormgeving van de brandtrap en linkerzijgevel beter doordacht en aangegeven wordt inzake materiaal en detaillering', is vanzelfsprekend niet voldoende precies.

De aanvrager mag krachtens deze voorwaarde vrij de vormgeving van de brandtrap en linkerzijgevel bepalen. Ook de materiaalkeuze wordt vrijgelaten. Eigenlijk geeft de Deputatie de aanvrager hier absolute vrijheid.

De Deputatie laat de aanvrager vrij de plannen naar goeddunken te wijzigen zonder enige controlemogelijkheid. In plaats van een blanco cheque te geven, met alle controleproblemen en discussies nadien, had de Deputatie om gewijzigde plannen moeten vragen en die dan moeten goed- of afkeuren!

De voorwaarde is onvoldoende precies. De Deputatie kan niet iets vergunnen waarvan nog geen plannen bestaan...

Wanneer zal volgens die voorwaarde 'de vormgeving van de brandtrap en linkerzijgevel beter doordacht' zijn? Welke materiaalkeuze zal aanvaardbaar zijn? Op welk vlak moet de 'detaillering' beter en wanneer zal dat volgens de wensen van de Deputatie zijn? Allemaal open vragen waar de aanvrager vrije interpretatie kan aan geven zonder enige controlebevoegdheid. Of zal de rechter in geval van een herstellvordering de voorwaarde moeten beoordelen?

...”

2.

De verwerende partij antwoordt hierop:

“ ...

Verzoekende partij lijkt niet te betwisten dat de opgelegde voorwaarde enkel een lichte aanpassing van de plannen tot gevolg heeft en niet bedoeld is om een leemte of onvolledigheid van de aanvraag op te lossen. In het licht van voorgaand middel stelt verzoekende partij merkwaardig genoeg ook het doeltreffend karakter van de voorwaarde niet in vraag. Enkel en alleen met het voldoende duidelijk en precies karakter van de voorwaarde heeft verzoekende partij een probleem. Verwerende partij kan enkel maar vaststellen dat de opgelegde voorwaarde wel degelijk voldoende duidelijk is. Zo wordt specifiek aangeduid dat enkel de vormgeving van de brandtrap en de zijgevel moet worden gewijzigd en dit in het bijzonder voor wat het gebruikte materiaal en de detaillering betreft. Andere aanpassingen zijn niet aan de orde daar laat de voorwaarde geen twijfel over bestaan. Dat “de deputatie niets kan vergunnen waarvan nog geen plannen bestaan” moet worden genuanceerd. De opgelegde voorwaarde impliceert immers geen essentiële wijziging van de plannen en ook de voorwaarde heeft het enkel over een aangepaste detaillering. Stellen dat de deputatie niet weet wat zij heeft vergund en een blanco cheque geeft aan de aanvrager is op zijn zachtst uitgedrukt een overdrijving. Voor wat de afwezigheid van een voorwaarde omtrent de groenaanplanting betreft kan verwezen worden naar de repliek op het voorgaand middel.

...”

3.

Tot slot zet de verzoekende partij in haar wederantwoordnota nog het volgende uiteen:

“ ...

Volgens de Deputatie gaat het maar over de vormgeving, het te gebruiken materiaal en de detaillering, loutere bijkomstigheden volgens haar.

Het te gebruiken materiaal is toch een belangrijke factor bij de beoordeling van de ruimtelijke ordening. De vormgeving uiteraard evenzeer. Die twee belangrijke elementen mag de aanvrager vrij invullen, als het maar iets anders is en beter doordacht. Welke Rechtbank zal in geval van discussie post factum dergelijke opportuniteitsbeoordeling kunnen/mogen maken? Niemand, want de aanvrager zal uiteraard stellen dat hij de nieuwe plannen goed doordacht heeft...

...”

Beoordeling door de Raad

1.

De verwerende partij legt in de bestreden beslissing de volgende voorwaarde op:

“De plannen worden licht gewijzigd waarbij de vormgeving van de brandtrap en linkerzijgevel beter doordacht en aangegeven wordt inzake materiaal en detaillering.”

Volgens de verzoekende partij is deze voorwaarde echter onvoldoende precies. De aanvrager krijgt volgens de verzoekende partij van de verwerende partij de volledige vrijheid om de plannen naar goeddunken aan te passen, zonder dat hiervoor een controlemogelijkheid bestaat.

2.

Artikel 4.2.19, §1 VCRO luidt:

“ ...

Onverminderd de voorwaarde van rechtswege [in de zin van artikel 90bis van het Bosdecreet van 13 juni 1990], kan het vergunningverlenende bestuursorgaan aan een vergunning voorwaarden verbinden.

Voorwaarden zijn voldoende precies. Zij zijn redelijk in verhouding tot de vergunde handelingen.

Zij kunnen worden verwezenlijkt door enig toedoen van de aanvrager.

Zij kunnen de uitvoering van de vergunde handelingen niet afhankelijk maken van een bijkomende beoordeling door de overheid.

...”

Uit deze bepaling volgt dat de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning kan onderworpen worden aan bepaalde voorwaarden, maar dat deze voorwaarden, onder meer, voldoende precies moeten zijn. Dit betekent dat een voorwaarde geen aanleiding mag geven tot een beoordeling in de uitvoering van de verleende vergunning. Voorwaarden mogen niet zo geformuleerd zijn dat zij de vergunninghouder toelaten de aanvraag naar goeddunken aan te passen. Gelet op artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO kunnen voorwaarden die betrekking hebben op een aanpassing van de plannen bovendien alleen betrekking hebben op kennelijk bijkomstige gegevens.

Met de verzoekende partij moet de Raad vaststellen dat de door de verwerende partij opgelegde voorwaarde onvoldoende precies en duidelijk is. In de voorwaarde wordt niet aangegeven op welke wijze de linkerzijgevel dient te worden aangepast. Er wordt enkel vereist dat de vormgeving van de brandtrap en linkerzijgevel beter doordacht en aangegeven wordt inzake materiaal en detaillering. Het is onduidelijk wat begrepen dient te worden onder “beter doordacht (...) inzake materiaal en detaillering”. Deze algemene bewoordingen zijn voor interpretatie vatbaar en garanderen niet dat het beoogde doel van de verwerende partij zonder meer gerealiseerd zal worden.

De opgelegde voorwaarde geeft dan ook aan de vergunninghouder een beoordelingsruimte om naar eigen inzicht aanpassingen door te voeren die bovendien een grote impact kunnen hebben op het straatbeeld. De verwerende partij heeft de linkergevel immers omschreven als een wand die “zeer aanwezig zal zijn in het straatbeeld”, zodat de concrete vormgeving ervan een relevant onderdeel is bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening. De vereiste van een “beter doordachte vormgeving” is geenszins eenduidig en laat de vergunninghouder dus toe om de voorwaarde naar eigen goeddunken uit te voeren.

Uit het voorgaande volgt dat de desbetreffende voorwaarde niet als voldoende precies kan worden beschouwd, zodat de bestreden beslissing genomen werd met schending van artikel 4.2.19, §1 VCRO.

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 6 oktober 2011, waarbij aan de [REDACTED] de stedenbouwkundige vergunning verleend voor het verbouwen (en uitbreiden) van bestaande rusthuiskamers en serviceflats op percelen gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED]

3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de [REDACTED] en dit binnen een vervaltermijn van vier maanden te rekenen vanaf de betekening van het huidig arrest.

4. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het griffierecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 9 §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 14 januari 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zesde kamer, samengesteld uit:

Karin DE ROO

voorzitter van de zesde kamer,

met bijstand van

Sofie VAN NOTEN,

toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Sofie VAN NOTEN

Karin DE ROO