

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN
VOORZITTER VAN DE EERSTE KAMER

ARREST

nr. S/2013/0195 van 27 augustus 2013
in de zaak 1011/0245/SA/1/0214

In zake: 1. het college van burgemeester en schepenen van de **stad ANTWERPEN**

2. de **stad ANTWERPEN**, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Els EMPEREUR
kantoor houdende te 2018 Antwerpen, Brusselstraat 59
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partijen

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 10 november 2010, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 26 augustus 2010.

Met dit besluit heeft de deputatie het administratief beroep van de bvba [REDACTED] tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen van 18 juni 2010 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de bvba [REDACTED] een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het verbouwen van een vergund appartementsgebouw.

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

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft geen nota met betrekking tot de vordering tot schorsing ingediend, maar wel een afschrift van het administratief dossier neergelegd.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 9 mei 2011, waarop de vordering tot schorsing wordt behandeld.

Kamervoorzitter Eddy STORMS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kristof HECTORS, die loco advocaat Els EMPEREUR verschijnt voor de verzoekende partijen, is gehoord.

De verwerende partij is, alhoewel behoorlijk opgeroepen, niet ter zitting verschenen. Krachtens artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van een procespartij de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter niet.

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

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

III. FEITEN

Op 9 april 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dient de bvba [REDACTED], hierna de aanvrager genoemd, bij de eerste verzoekende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het verbouwen van een vergund appartementsgebouw”*.

Het perceel is, volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgesteld gewestplan ‘Antwerpen’, gelegen in woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde.

Het perceel is eveneens gelegen binnen de grenzen van het op 25 maart 1980 goedgekeurd bijzonder plan van aanleg ‘Binnenstad’, meer bepaald in een zone voor kantoren.

Het perceel is niet gelegen binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

De dienst Monumenten- en welstandszorg adviseert gunstig op 30 april 2010.

De brandweer adviseert voorwaardelijk gunstig op 10 mei 2010.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert als volgt ongunstig op 28 mei 2010:

“ ...

Toetsing aan de wettelijke reglementaire voorschriften

De aanvraag is niet in overeenstemming met de bestemming en de voorschriften van het bijzonder plan van aanleg, zoals hoger omschreven.

2.1 Algemene bepalingen

De hoogte en de diepte van de gebouwen, gevelopbouw en gevelgeleiding, de bedaking, de aard, de toepassing en de kleur van de gevelmaterialen, de dakbedekking, de schrijnwerken, de beglazing en de buitenschilderingen moeten in harmonie zijn met het straatbeeld, d.w.z. met die huizen daarin, welke inzake harmonische samenhang gezamenlijk het talrijkst en dus kenmerkend voor de betreffende straat kunnen genoemd worden.

De beoogde kroonlijsthoogte bedraagt 18.22 meter, deze hoogte is niet kenmerkend voor de omgeving.

2.10 Dakvormen, dakkapellen

De vorm van de daken moet in harmonie zijn met de bedaking in de omgeving.

De vertrapte dakvorm twee keer terugspringend ten opzichte van de linkerperceelsgrens is niet in harmonie met de daken in de omgeving.

De aanvraag werd getoetst aan de bepalingen van de gemeentelijke bouw- en woningverordening. Het ontwerp voldoet hieraan. Het voorliggende project heeft een beperkte oppervlakte en ligt niet in een recent overstroomd of overstromingsgebied, zodat in alle redelijkheid dient geoordeeld dat geen schadelijk effect wordt veroorzaakt in de plaatselijke waterhuishouding ...

Beoordeling

...

De beoogde uitbreiding situeert zich tegen de hoger opgaande, blinde scheidsmuur van de rechter aanpalende. Aan de linkerzijde bevindt zich een braakliggend perceel. Naar de hoek toe, met de ■■■■, wordt de straat gekenmerkt door lagere historische bebouwing met een gemiddeld profiel van drie bouwlagen onder schuin dak. Het pand, in zijn huidige configuratie met vier bouwlagen onder schuindak, vormt een duidelijke overgang naar de hoger opgaande bebouwing aansluitend bij de ■■■■. Het bestaande pand vormt op zichzelf een maximaal overgangsvolume tussen de lagere bebouwing van het oude stadscentrum en de hoger opgaande architectuur langsheen de ■■■■.

De kroonlijst wordt verhoogd van 14.85 meter tot een hoogte van 18.22 meter. Deze kroonlijsthoogte is niet kenmerkend voor de omgeving waardoor de aanvraag strijdig is met artikel 2.1 van het bijzonder plan van aanleg 'Binnenstad'.

De beoogde uitbreiding op de vijfde verdieping situeert zich tot op 2.50 meter van de linker aanpalende, de zesde verdieping wordt circa 5 meter teruggetrokken ten opzichte van de linker perceelsgrens, waardoor de dakvorm vertrappt wordt.

Een vertrapte dakvorm is niet in harmonie met de omgeving, bijgevolg is de aanvraag op dit punt in strijd met artikel 2.10 van het bijzonder plan van aanleg 'Binnenstad' ...

Het voorgestelde volume dat zich vertrappt ten opzichte van de linker perceelsgrens houdt geen rekening met de aansluiting naar de lagere bebouwing naar de ■■■■ toe en is niet kenmerkend voor de omgeving. De invloed van de beoogde uitbreiding op de harmonie van het straatbeeld is dan ook van dien aard dat de aanvraag dient geweigerd.

...

De eerste verzoekende partij weigert op 18 juni 2010 als volgt een stedenbouwkundige vergunning aan de aanvrager:

“
...

Het college van burgemeester en schepenen acht de gevraagde werken niet vatbaar voor vergunning op grond van de argumenten, zoals ontwikkeld in het verslag van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

...”

Tegen deze beslissing tekent de aanvrager op 12 juli 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

Het Centrum voor Toegankelijkheid van de provincie Antwerpen adviseert voorwaardelijk gunstig op 3 augustus 2010.

In zijn ongedateerd verslag adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar de verwerende partij het beroep in te willigen en onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

Na de hoorzitting van 24 augustus 2010 beslist de verwerende partij op 26 augustus 2010 het beroep in te willigen en als volgt, overeenkomstig de plannen, een stedenbouwkundige vergunning te verlenen:

“
...

9. Beoordeling

Volgens het vastgestelde gewestplan van Antwerpen (goedgekeurd bij KB van 3 oktober 1979) situeert de aanvraag zich in CHE-gebied.

De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven. Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving.

In gebieden en plaatsen van culturele, historische en/of esthetische waarde wordt de wijziging van de bestaande toestand onderworpen aan bijzondere voorwaarden, gegrond op de wenselijkheid van het behoud.

De aanvraag is principieel in overeenstemming met deze planologische bestemming van het gewestplan: de aanvraag heeft betrekking op een reeds bestaand en vergund appartementsgebouw.

Volgens het goedgekeurd bijzonder plan van aanleg 'Binnenstad' dd. 25 maart 1980 situeert de aanvraag zich in een zone voor kantoren.

De aanvraag is principieel in overeenstemming met dit plan.

De volgens de stad opgeworpen tegenstrijdigheden met de geldende voorschriften van het bijzonder plan van aanleg hebben te maken met de harmonie van het straatbeeld. Deze worden dan ook beoordeeld in het kader van de goede ruimtelijke ordening (zie verder).

Ook volgens het stadsbestuur voldoet de aanvraag aan de gemeentelijke bouw- en woningverordening. Dit standpunt kan bijgetreden worden.

Om te voldoen aan de verordening inzake toegankelijkheid dient het advies van het Centrum voor Toegankelijkheid van de provincie Antwerpen dan ook strikt nageleefd te worden.

De aanvraag dient getoetst op haar verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening.

Volgens het stadsbestuur is de invloed van de beoogde uitbreiding op de harmonie van het straatbeeld van die aard dat de aanvraag dient geweigerd te worden.

Eenzijds beoogt het hoger bouwen een afwerking van de rechtsaanpalende hogere blinde scheimuur. Ook al komt de beoogde kroonlijsthoogte niet voor in de omgeving, dient ze beschouwd te worden als een overgang tussen de hogere bebouwing aan de ■■■ en de lagere bebouwing aan de ■■■.

Anderzijds verspringt de dakvorm ten opzichte van het linksaanpalende perceel, van 2m50 op de 5^{de} verdieping tot 5m op de 6^{de}. Dit om een overgang te maken naar de lagere bebouwing links. In tegenstelling tot de argumentatie van het stadsbestuur komt deze dakvorm wel degelijk voor in de omgeving. Het grote beeldbepalende gebouw aan de overkant van de straat vertoont een getrapte dakvorm ten aanzien van de kleinschaligere bebouwing aan de ■■■.

Het terras op de 2^{de} verdieping, geen voorwerp van huidige aanvraag, dient uitgevoerd volgens de in rood aangeduide beperkingen op de bouwplannen van de vorige vergunning.

...

Algemene conclusie:

De aanvraag is in overeenstemming met de decretale en reglementaire bepalingen, op voorwaarde dat:

Het advies van de brandweer strikt wordt nageleefd;

Het advies van het Centrum voor Toegankelijkheid strikt wordt nageleefd.

De aanvraag kan vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening worden aanvaard.

...”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT SCHORSING

De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging en tot vernietiging van de bestreden beslissing niet. Alhoewel dit de Raad niet belet de ontvankelijkheid van een beroep te onderzoeken, oordeelt de Raad dat dit onderzoek alleen nodig is wanneer de voorwaarden vervuld zijn om de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing te bevelen en, zoals hierna zal blijken, is dit niet zo.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT SCHORSING

Krachtens artikel 4.8.13 VCRO kan de Raad, ter voorkoming van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel en op grond van ernstige middelen, een bestreden vergunningsbeslissing schorsen bij wijze van voorlopige voorziening, onder de dubbele voorwaarde dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de beslissing een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen en dat ernstige middelen worden aangevoerd.

A. Moeilijk te herstellen ernstig nadeel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen omschrijven het moeilijk te herstellen ernstig nadeel, dat zij menen te lijden, als volgt:

“..."

*Een zeer belangrijk uitgangspunt in het ruimtelijk beleid van verzoekende partijen is immers de toepassing van de **harmonieregel**. Dit blijkt uit de overvloedige en consequente beleidsdocumenten die voorhanden zijn.*

*In de stedenbouwkundige voorschriften van het thans toepasselijke BPA “Binnenstad” wordt de harmonieregel letterlijk opgenomen in de stedenbouwkundige voorschriften als volgt (**STUK 11**):*

*“De **hoogte en de diepte van de gebouwen**, de gevelopbouw en gevelgeleiding, **de bedaking**, de aard, de toepassing en de kleur van de gevelmaterialen, de dakbedekking, de schrijnwerken, de beglazing en de buitenschilderingen **moeten in harmonie zijn met het straatbeeld, d.w.z. met die huizen daarin, welke inzake harmonische samenhang gezamenlijk het talrijkst en dus kenmerkend voor de betreffende straat genoemd kunnen worden.** (...) (eigen onderstreping)*

In de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA “Antwerpen - Zuid” (binnen de Leien), zoals goedgekeurd door de Deputatie van de Provincie Antwerpen op 2 december 1985, wordt de harmonieregel identiek gedefinieerd:

*“De **hoogte en de diepte van de gebouwen**, de gevelopbouw en gevelgeleiding, **de bedaking**, de aard, de toepassing en de kleur van de gevelmaterialen, de dakbedekking, de schrijnwerken, de beglazing en de buitenschilderingen **moeten in harmonie zijn met het straatbeeld, d.w.z. met die huizen daarin, welke inzake harmonische samenhang gezamenlijk het talrijkst en dus kenmerkend voor de betreffende straat kunnen genoemd worden.**” (eigen onderstreping)*

Ook in de twee meest recente RUP's in opmaak, heeft de Stad de harmonieregel uitdrukkelijk ingeschreven in de stedenbouwkundige voorschriften.

..."

Uit het voorgaande blijkt genoegzaam dat de Stad de harmonieregel als belangrijk uitgangspunt neemt bij het uitzetten van haar ruimtelijk beleid.

In de weigeringsbeslissing in eerste aanleg van eerste verzoekende partij wordt bijzondere aandacht besteed aan de toepassing van de harmonieregel in CHE-gebied.

De beslissing in eerste aanleg overweegt - op advies van de Gemeentelijke Stedenbouwkundige Ambtenaar - dat het creëren van drie extra bouwlagen met de voorziene kroonlijsthoogte en de getrapte dakvorm in strijd is met de harmonieregel in diverse voorschriften van het BPA "Binnenstad" en dus de goede ruimtelijke ordening.

De bestreden beslissing verleent evenwel toch de vergunning, in strijd met de voorschriften van het BPA Binnenstad (cfr. supra) en het bestendig beleid van de Stad inzake de harmonieregel. Er wordt daarenboven op geen enkele wijze gerefereerd naar of onderzoek gevoerd inzake de wenselijkheid van het behoud van de bestaande architectuur, zoals werd overwogen in de beslissing in eerste aanleg. Dit niettegenstaande de ligging in woongebied met culturele, historische en esthetische waarde.

Indien de bestreden beslissing wordt ten uitvoer gelegd, zal uiteraard de te behouden bestaande architectuur, met name een architectuur met een aanvaardbare kroonlijsthoogte en zadeldak op onaanvaardbare wijze worden opgehoogd tot een mastodont met onaanvaardbare dakvorm, wat de goede ruimtelijke ordening van de hele onmiddellijke omgeving in het gedrang brengt. De schorsing van de bestreden beslissing is dringend, nu de sloop van het bestaande dak zeer snel kan gebeuren, en er vervolgens onmiddellijk gestart kan worden met de ophogingswerken, die het ruimtelijk evenwicht in de buurt onmiddellijk en onherstelbaar in het gedrang zullen brengen.

Ook wordt afbreuk gedaan aan het beleid dat verzoekende partijen in dit gebied verder plannen te voeren en waarover thans het RUP "Binnenstad" in opmaak is. De tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing zal verhinderen dat voor het betrokken pand in het RUP "Binnenstad" het behoud van de bestaande architectuur wordt voorgeschreven.

De Raad van State heeft in een analoog geval, waarbij een beslissing omtrent een aanvraag gelegen in "woongebied met culturele, historische en esthetische waarde", geen enkele aandacht had voor de bijzondere voorwaarde van het behoud, en of het aangevraagde gebouw wel in harmonie stond met de onmiddellijke omgeving, deze beslissing geschorst, omdat een voldoende gestaafd esthetisch nadeel als een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan worden beschouwd:

"Overwegende dat, wat het moeilijk te herstellen ernstig nadeel betreft, de verzoekende partij voldoende concrete gegevens aanvoert die wijzen op een esthetisch nadeel, de afname van de omgevingskwaliteit door de oprichting van een "megakinderkribbe, [REDACTED]" genaamd, en een verminderd woongenot.

Overwegende dat voldaan is aan de voorwaarden gesteld in artikel 17, §§ 1 en 2, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State die vervuld moeten zijn wil een vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid worden toegewezen."

Het voorheen geschetste nadeel is dan ook een moeilijk te herstellen ernstig nadeel.

De Raad van State stelt immers in haar vaste rechtspraak dat een ernstige verhindering van de uitoefening van een overheidstaak (zoals in casu het consequent voeren van een ruimtelijk beleid m.b.t. bepaalde plangebieden) een moeilijk te herstellen ernstig nadeel uitmaakt in hoofde van de gemeente

...

Beoordeling door de Raad

1.

In de memorie van toelichting wijst de decreetgever er op dat het begrip ‘moeilijk te herstellen ernstig nadeel’ eveneens wordt gehanteerd binnen het schorsingscontentieux van de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak, en dat dit begrip, voor de mogelijkheid tot schorsing in procedures voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen, in diezelfde zin mag worden begrepen (*Parl. St.* VI. Parl, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 222, nr. 627). Opdat de Raad de schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing zou kunnen bevelen, moeten de verzoekende partijen doen blijken van een ernstig nadeel dat moeilijk te herstellen en bovendien persoonlijk is.

De verzoekende partijen mogen zich in de uiteenzetting van het moeilijk te herstellen ernstig nadeel niet beperken tot vaagheden en algemeenheden, maar moeten integendeel concrete en precieze gegevens aanreiken waaruit de ernst van het nadeel blijkt dat zij ondergaan of dreigen te ondergaan, hetgeen betekent dat zij concrete en precieze aanduidingen moeten verschaffen over de aard en de omvang van het nadeel dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing kan berokkenen, en waaruit het moeilijk te herstellen karakter van het nadeel blijkt.

Voor een bestuurlijke overheid (zoals de verzoekende partijen) kan er alleen sprake zijn van een persoonlijk moeilijk te herstellen ernstig nadeel wanneer de bestreden beslissing de uitoefening van de overheidstaak of de bestuursopdracht, waarmee die overheid belast is, verhindert of in ernstige mate bemoeilijkt, en wanneer de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing de werking van haar diensten in die mate in het gedrang brengt dat zij haar taken als overheid niet meer kan uitoefenen. Het nadeel van een bestuurlijke overheid kan daarom niet zonder meer gelijkgeschakeld worden met het nadeel dat private natuurlijke personen of rechtspersonen moeten aantonen.

2.

De Raad is van oordeel dat de verzoekende partijen nalaten om voldoende concreet en precies aan te duiden in welke mate de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing de uitoefening van haar overheidstaken of bestuursopdrachten verhindert dan wel in ernstige mate bemoeilijkt. De verzoekende partijen tonen evenmin voldoende concreet en precies aan of, en in voorkomend geval in welke mate, de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing de werking van hun diensten in het gedrang zou brengen.

Het betoog van de verzoekende partijen dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing het ruimtelijk evenwicht in de buurt in het gedrang brengt, afbreuk doet aan het beleid om in dit gebied verder plannen uit te voeren en verhindert dat voor het betrokken pand in het RUP ‘Binnenstad’ het behoud van de bestaande architectuur voorgeschreven wordt, is niet van die aard om een moeilijk te herstellen ernstig nadeel aannemelijk te maken.

Dat een andere overheid, omwille van een georganiseerd administratief beroep, het stedenbouwkundig beleid van een gemeente of stad in een bepaald geval doorkruist, is op zichzelf onvoldoende om van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel te kunnen gewagen.

Er is dan ook niet voldaan aan de in artikel 4.8.13 VCRO gestelde voorwaarde dat een bestreden vergunningsbeslissing slechts bij wijze van voorlopige voorziening kan geschorst worden ter voorkoming van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel, en deze vaststelling volstaat om de vordering af te wijzen.

B. Redenen die de schorsing rechtvaardigen

Nu de Raad oordeelt dat de verzoekende partijen niet voldoende aantonen dat de onmiddellijke tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing hen een moeilijk te herstellen ernstig nadeel kan berokkenen, is een onderzoek naar de ernst van de middelen niet nodig.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad verwerpt de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing.
2. De uitspraak over de kosten wordt uitgesteld tot de uitspraak over de vordering tot vernietiging.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 27 augustus 2013, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, eerste kamer, samengesteld uit:

Eddy STORMS, voorzitter van de eerste kamer,

 met bijstand van

Ingrid VAN AKEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,

Ingrid VAN AKEN

Eddy STORMS