

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 12 juni 2018 met nummer RvVb/A/1718/0982
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0231/A

Verzoekende partij	het college van burgemeester en schepenen van de gemeente DENDERLEEUEW vertegenwoordigd door advocaat Konstantijn ROELANDT met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Recollettenlei 9
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 2 december 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 6 oktober 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van Fatima ZAHIRI (hierna: de aanvrager) tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Denderleeuw van 5 juli 2016 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de aanvrager een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het regulariseren van het verbouwen van een eengezinswoning op een perceel gelegen te 9472 Iddergem (Denderleeuw), Parochiestraat 66, met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie A, nummer 655K.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 17 april 2018.

Advocaat Konstantijn ROELANDT voert het woord voor de verzoekende partij.
Mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN voert het woord voor de verwerende partij.

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

toegepast. De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

III. FEITEN

De aanvrager dient op 8 april 2016 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Denderleeuw een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het regulariseren van het verbouwen van een eengezinswoning” op een perceel gelegen te 9472 Iddergem, Parochiestraat 66.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem’, vastgesteld met koninklijk besluit van 30 mei 1978 in woongebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 11 mei 2016 tot en met 9 juni 2016, worden geen bezwaarschriften ingediend.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 22 juni 2016 als volgt ongunstig:

“...

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

Overwegende dat de aanvraag betrekking heeft op de regularisatie van een woning in verbouwing gelegen in de parochiestraat; een straat met een heterogene bebouwing en diverse bestemmingen;

Overwegende dat de woning met huisnummer 66 een bescheiden vrijstaande woning betreft welke is opgetrokken op een 2 are groot bouwperceel; een bouwperceel welke zich situeert achter de bebouwing langsheen de Parochiestraat;

Overwegende dat de woning vanaf de Parochiestraat toegankelijk is via een 1,40m breed en 52m lang pad; een pad in kiezel en betondallen welke verloopt tussen de woningen met huisnummer 64 en 68 en hun achterliggende tuinen;

Overwegende dat de woning bestaat uit een hoofdgebouw en een gelijkvloers aangebouwd bijgebouw welke tot op de achterste perceelsgrens werd opgetrokken; dat het hoofdgebouw met zadeldak beschikt over een bouwbreedte van 7,85m, een bouwdiepte van 10,64m (bijgebouw in begrepen) en een kroonlijsthoogte van 4,10m; dat de woning tevens is voorzien van een voortuintje;

Overwegende dat de woning werd verbouwd zonder stedenbouwkundige vergunning; dat gedurende deze werken de dakbedekking werd verwijderd, de dakconstructie deels werd afgebroken, een deels ingestorte zijgevel werd heropgebouwd en de bouwvallige achterbouw werd herbouwd tot op de achterste perceelsgrens; dat deze werken op 29/07/2014 werden geverbaliseerd en stilgelegd;

Overwegende dat met voorliggende stedenbouwkundige aanvraag de woning opnieuw wordt heropgebouwd weliswaar met iets lagere kroonlijsthoogte (4m), dat het bijgebouw tegen de achterste perceelsgrens wordt afgebroken zodat de woning volledig vrij komt te staan en dat op de plaats van de afbraak een terrasje wordt aangelegd, dat de ramen in de zijgevel en de dakramen in het voorste dakvlak worden dicht gemaakt ten einde de privacy beter te waarborgen (woning bevindt zich op 1m van de linker zijdelingse perceelsgrens en 1,67m van de rechter zijdelingse perceelsgrens); dat naast voornoemde werken de woning wordt aangepast aan de vigerende wetgeving inzake hemelwater en energieprestatie;

Overwegende dat de aanvraag aan een openbaar onderzoek werd onderworpen van 11/05/2016 t.e.m. 09/06/2016; dat uit het proces-verbaal van sluiting van het openbaar onderzoek van 09/06/2016 blijkt dat geen bezwaren werden ingediend; Overwegende dat het akkoord van de direct aanpalenden werd toegevoegd aan de aanvraag;

Overwegende dat de woning zich bevindt in de tweede bouwzone; dat het behoud van woningen in de tweede bouwzone uit hoofde van de goede ruimtelijke ordening niet wenselijk is; dat het beleid van de gemeente er op gericht is om woningen in de tweede bouwzone op termijn te laten verdwijnen door grondige verbouwingen aan soortgelijke woningen te ontmoedigen en indien nodig te weigeren; dat om deze reden voorliggende stedenbouwkundige aanvraag ongunstig wordt geadviseerd;

...

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 5 juli 2016 een stedenbouwkundige vergunning aan de aanvrager. Het college beslist:

“ ...

Het college van burgemeester en schepenen sluit zich aan bij bovenvermeld gemotiveerd advies van de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar.

BIJGEVOLG BESLIST HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN IN DE ZITTING VAN 05/07/2016 HET VOLGENDE:

Het college van burgemeester en schepenen weigert de stedenbouwkundige vergunning.

...”

Tegen deze beslissing tekent de aanvrager op 20 juli 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 8 september 2016 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

“ ...

Historiek

Op 29 juli 2014 werden de wederrechtelijk uitgevoerde werken geverbaliseerd en stilgelegd.

Beschrijving van de omgeving, de bouwplaats en het project

Het eigendom is gelegen in de kern van de deelgemeente Iddergem. Het goed bevindt zich langsheen de Parochiestraat, een straat met een heterogene bebouwing en diverse bestemmingen. De omgeving wordt gekenmerkt door een dichte bebouwing van voornamelijk gesloten eengezinswoningen met een gabariet van 2 bouwlagen onder hellende bedaking. Er komen ook enkele handelszaken voor.

Onderhavige aanvraag heeft betrekking op een perceel grond dat gelegen is achter de woning Parochiestraat 64 en bereikbaar is via een 1,4m brede en 52m lange toegangsweg in kiezel en betondallen welke gelegen is tussen de woningen met huisnummer 64 en 66A. Het terrein heeft een oppervlakte van circa 200m²; een breedte van 10,22m en een diepte van 20,49m. Het terrein is bebouwd met een bescheiden vrijstaande woning, opgericht tot op de achterste perceelsgrens, op 1m van de linker perceelsgrens en op 1,67m van de rechter perceelsgrens. De woning bestaat uit een hoofdgebouw en aangebouwd bijgebouw dat tot op de achterste perceelsgrens werd opgetrokken. Het hoofdgebouw is afgedekt met een zadeldak en heeft een bouwbreedte van 7,85m, een bouwdiepte van 10,64m (bijgebouw in begrepen) en een kroonlijsthoogte van 4,10m.

Voorliggende aanvraag beoogt de regularisatie van de verbouwing van een woning. Concreet voorziet deze aanvraag in:

1. Het definitief slopen van de achter de woning nog deels bestaande bijgebouwtjes. Op de plaats van de afbraak wordt een terras aangelegd
 2. Het heropbouwen dakconstructie en van de ingestorte puntgevel en het aanpassen van de rechter puntgevel.
 3. Het plaatsen van nieuwe dakbedekking in leien; beide puntgevels worden eveneens bekleed met leien.
 4. Beperkte herindeling van de woning binnen het bestaande bouwvolume.
 5. Het isoleren van de buitengevels en het plaatsen van nieuw buitenschrijnwerk. Hierbij worden de ramen in de zijgevel en de dakramen in het voorste dakvlak dicht gemaakt
 6. Het plaatsen van regenwaterput van 6000 liter met hemelwaterrecuperatie.
- (...)

Argumentatie appellant, hier de aanvrager

Appellant stelt onder meer dat er geen enkele volumevermeerdering is, eerder een volumevermindering door de afbraak van de bestaande bijgebouwtjes achteraan en het verlagen van kroonlijst en nok; dat er geen ramen meer voorzien worden in de zijgevels op de verdieping en de beide puntgevels worden bekleed met dezelfde leien als deze van de dakbedekking; en dat de woning volledig vrijstaand wordt ten opzichte van alle perceelsgrenzen, zodat er na de in deze aanvraag voorziene werken een qua ruimtelijke ordening betere en meer zuivere toestand dan indien enkel de toegelaten "onderhouds- en herstellingswerken" waren uitgevoerd.

Motivering

De watertoets

Het terrein ligt niet in een recent overstroomd gebied of in (mogelijk) overstromingsgevoelig gebied.

De voorliggende aanvraag betreft het verbouwen van een bestaande woning zonder uitbreiding van de horizontale dakoppervlakte. Bijgevolg is de gewestelijke verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater strikt gezien niet van toepassing. Desondanks wordt voorzien in de plaatsing hemelwaterput met een volume van 6000 liter en waarvan het opgevangen hemelwater wordt hergebruikt.

Bijgevolg kan worden geconcludeerd dat de aanvraag voldoet aan de doelstellingen en beginselen van artikel 5, 6 en 7 van het decreet integraal waterbeleid en aan de bindende bepalingen van het (deel)bekkenbeheerplan.

De MER-toets

Artikel 4.3.1. van het Decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid vereist dat bepaalde projecten aan een milieueffectrapportage worden onderworpen.

Huidige aanvraag omvat geen project dat is opgenomen in de lijsten van bijlage I, II of III van het MER-besluit van 10 december 2004.

De aanvraag dient niet aan een MER-screening te worden onderworpen en wordt geacht door diens locatie, aard en omvang geen aanzienlijke milieueffecten te kunnen veroorzaken.

De juridische aspecten

De aanvraag is in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven.

Het perceel van de aanvraag wordt ontsloten via een 1,4m breed en 52m lang pad vanaf de voldoende uitgeruste gemeenteweg Parochiestraat.

Het besluit van de Vlaamse Regering inzake de minimale weguitrusting van 17 november 2006 stelt in artikel 3 dienaangaande:

“De eisen inzake minimale weguitrusting, vastgelegd in artikel 4.3.5, § 2, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, hebben geen betrekking op de private toegangsweg tot het commerciële, ambachtelijke of industriële gebouw of tot de woning voor zover deze private toegangsweg aansluit op een voldoende uitgeruste weg.”

De toegangsweg tot de woning voldoet derhalve.

De goede ruimtelijke ordening

Naast het juridisch aspect dient elke aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning beoordeeld in functie van de goede ruimtelijke ordening.

Voor het betrokken terrein gelden geen specifieke stedenbouwkundige voorschriften, opgelegd door een bijzonder plan van aanleg of een verkaveling, zodat bij de beoordeling van onderhavig beroep naar de inpasbaarheid en verenigbaarheid met het woongebied geen concrete normen of verplichtingen kunnen worden gehanteerd. Bijgevolg zijn de specifieke kenmerken en karakteristieken van de omgeving van het betrokken terrein doorslaggevend.

Voorliggende aanvraag betreft de regularisatie van het verbouwen van een eengezinswoning die sinds lang op deze plek voorkomt.

Regularisatieaanvragen moeten in principe op dezelfde wijze worden behandeld als andere aanvragen, en de overheid moet zich ervoor hoeden dat ze niet zwicht voor het gewicht van het voldongen feit. Er moet worden uitgegaan van de toestand zoals die was voor de uitvoering van de wederrechtelijk uitgevoerde werken en de aanvraag moet worden beoordeeld op dezelfde wijze als elke andere aanvraag in functie van de goede ruimtelijke aanleg van de plaats zoals die thans wenselijk is.

De eigendom bevindt zich in tweede bouwzone ten opzichte van de woningen langs de Parochiestraat, de T. De Schryverstraat, de Hoogstraat en de Klarestraat.

De gemeente baseert haar weigering op het argument dat de woning gelegen is in tweede bouwzone, dat het behoud van woningen in tweede bouwzone uit hoofde van de goede ruimtelijke ordening niet wenselijk is en dat het beleid van de gemeente er op gericht is om woningen in de tweede bouwzone op termijn te laten verdwijnen door grondige verbouwingen aan soortgelijke woningen te ontmoedigen en indien nodig te weigeren.

In de notariële akte van de eigendom wordt onder art. c §6 duidelijk gestipuleerd: “De koper erkent te weten dat voorschreven onroerend goedgelegen is in de tweede bouwzone en dat dit mogelijks consequenties kan hebben voor de aanvraag van stedenbouwkundige vergunningen. Voor de uitvoering van herstellings- en instandhoudingswerken vormt dit geen probleem.”

Het feit dat het de initiële bedoeling van de aanvrager om beperkte herstellings- en instandhoudingswerken te laten uitvoeren (vernieuwen van dak en ramen en het opknappen van de woning binnen het bestaande volume), doet hier niet terzake. Het voldongen feit kan niet meespelen bij de beoordeling van deze aanvraag tot een regularisatie van deze woning.

Bij woningbouw in tweede bouwzone moet door het hanteren van strengere normen de inpasbaarheid in de omgeving gegarandeerd worden, o.a. een aangewezen vrijwaring tot de perceelsgrenzen van 8 à 10m.

In voorliggend geval wordt een afstand vrijgehouden van slechts 0,85m tot de linker perceelsgrens, 1,52m tot de rechter perceelsgrens en 1,91m tot de achterste perceelsgrens. Deze afstanden zijn te minimaal om een achterliggende volwaardige woongelegenheden te kunnen toelaten.

De bebouwing in tweede bouwzone is vreemd binnen deze omgeving die bestaat uit woningen die rechtstreeks geënt zijn op de voorliggende wegenis en met achterliggende tuinzone. Het voorgestelde doorbreekt het klassieke bebouwingspatroon in deze buurt.

De tweede bouwzonesituatie die hier gecreëerd werd kan bezwaarlijk beschouwd worden als hetgeen bij de vaststelling van het gewestplan voor deze plek bedoeld was, noch kan dit in overeenstemming met de goede plaatselijke toestand gezien worden.

Met voorliggende aanvraag wordt deze ruimtelijk weinig kwalitatieve ordening bestendigd, wat niet wenselijk is.

Het beleid van de gemeente is erop gericht om dergelijke historisch gegroeide woningen in de tweede bouwzone op termijn te laten verdwijnen.

Het bestendigen van deze woning in tweede bouwzone door het toelaten van grondige verbouwingswerken zou niet getuigen van een goede ruimtelijke ordening. Vanuit het oogpunt van een duurzame toekomstige ruimtelijke ordening is het wenselijk om de woning te slopen.

Uit het bovenstaande dient geconcludeerd dat de aanvraag strijdig is met de principes van een goede ruimtelijke ordening.

Conclusie

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

Stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd.

...

Na de hoorzitting van 20 september 2016 verklaart de verwerende partij het beroep op 6 oktober 2016 gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

Gelet op het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 8 september 2016;

(...)

De goede ruimtelijke ordening

Naast het juridische aspect dient elke aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning beoordeeld in functie van de goede ruimtelijke ordening.

Voor het betrokken terrein gelden geen specifieke stedenbouwkundige voorschriften, opgelegd door een bijzonder plan van aanleg of een verkaveling, zodat bij de beoordeling van onderhavig beroep naar de inpasbaarheid en verenigbaarheid met het woongebied geen concrete normen of verplichtingen kunnen worden gehanteerd. Bijgevolg zijn de specifieke kenmerken en karakteristieken van de omgeving van het betrokken terrein doorslaggevend;

Voorliggende aanvraag betreft de regularisatie van het verbouwen van een eengezinswoning die sinds lang op deze plek voorkomt.

Regularisatieaanvragen moeten in principe op dezelfde wijze worden behandeld als andere aanvragen, en de overheid moet zich ervoor hoeden dat ze niet zwicht voor het gewicht van het voldongen feit. Er moet worden uitgegaan van de toestand zoals die was voor de uitvoering van de wederrechtelijk uitgevoerde werken en de aanvraag moet worden beoordeeld op dezelfde wijze als elke andere aanvraag in functie van de goede ruimtelijke aanleg van de plaats zoals die thans wenselijk is.

De eigendom bevindt zich in tweede bouwzone ten opzichte van de woningen langs de Parochiestraat, de T. De Schryverstraat, de Hoogstraat en de Klarestraat.

De gemeente baseert haar weigering op het argument dat de woning gelegen is in tweede bouwzone, dat het behoud van woningen in tweede bouwzone uit hoofde van de goede ruimtelijke ordening niet wenselijk is en dat het beleid van de gemeente erop gericht is om woningen in de tweede bouwzone op termijn te laten verdwijnen door grondige verbouwingen aan soortgelijke woningen te ontmoedigen en indien nodig te weigeren.

In de notariële akte van de eigendom wordt duidelijk gestipuleerd: “De koper erkent te weten dat voorschreven onroerend goedgelegen is in de tweede bouwzone en dat dit mogelijks consequenties kan hebben voor de aanvraag van stedenbouwkundige vergunningen. Voor de uitvoering van hertellings- en instandhoudingswerken vormt dit geen probleem”.

Het was de initiële bedoeling van de aanvrager om beperkte herstellings- en instandhoudingswerken te laten uitvoeren (vernieuwen van dak en ramen en het opknappen van de woning binnen het bestaande volume).

Wegens overmacht werd een deel eerder verbouwd, maar het grootste gedeelte van oorspronkelijke woning is nog aanwezig.

Gelet op het gegeven dat er geen bezwaren zijn van de omwonenden, die integendeel de aanvraag voor akkoord meeondertekend hebben, dat het bestaande volume zelfs gereduceerd wordt, door het slopen van een bijgebouw, en dat de nokhoogte en de kroonlijsthoogte verlaagd worden, kan bezwaarlijk gesteld worden dat voorliggende aanvraag, die resulteert in een bestending en opwaardering van een sinds lang bestaande toestand, de goede plaatselijke aanleg in het gedrang brengt, wel integendeel.

Uit het bovenstaande dient geconcludeerd te worden dat de aanvraag in overeenstemming is met de principes van een goede ruimtelijke ordening.

...

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 MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In het eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.7.23, §1 VCRO, van artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet) en van het zorgvuldigheidsbeginsel als beginsel van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij zet uiteen dat de motivering in de bestreden beslissing aangaande de verenigbaarheid van het aangevraagde project met de goede ruimtelijke ordening irrelevant is in het licht van de kritieken die de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn verslag heeft geuit. Meer bepaald geeft de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn verslag aan dat voor woningen in tweede bouwzone een afstand tot de perceelsgrenzen van 8 à 10 m moet worden voorzien, dat in voorliggend geval maar een afstand van 0,85 m tot de linker perceelsgrens, 1,52 m tot de rechter perceelsgrens en 1,91 m tot de achterliggende perceelsgrens wordt voorzien en dat deze afstanden te minimaal zijn om een achterliggende volwaardige woongegelegenheid toe te laten, wat kan leiden tot een precedent, vreemd is in de omgeving en het klassieke bebouwingspatroon doorbreekt. De verwerende partij beperkt zich tot de vaststelling in de bestreden beslissing dat *“het bestaande volume gereduceerd wordt”, “het bijgebouw gesloopt wordt”, “de nokhoogte en de kroonlijsthoogte worden verlaagd”* en *“de aanvraag resulteert in een*

bestendiging en opwaardering van een lange bestaande toestand”, zonder duidelijk te maken waarom ze de stelling van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar over de vereiste minimale afstand tot de perceelsgrenzen niet bijtreedt.

De vaststelling in de bestreden beslissing dat de omwonenden geen bezwaren hebben ingediend, is wat betreft de goede ruimtelijke ordening geen afdoende argument nu het de verwerende partij toekomt een “duurzaam” beleid te voeren en zij haar beleidsvisie niet kan afstemmen op wat tijdelijke bewoners goed vinden en zij haar onderzoek naar de verenigbaarheid van het aangevraagde project met de goede ruimtelijke ordening dient te baseren op bestaande en concrete aan de onmiddellijke omgeving ontleende elementen.

2.

De verwerende partij stelt in haar repliek dat de beoordeling door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet onredelijk is voor een volledig nieuw op te richten woning, maar niet op gaat voor deze bestaande woning. Zij acht het gegeven dat er in de buurt geen andere woningen in tweede bouwlijn voorkomen irrelevant gezien de voorliggende woning reeds lang op die plaats aanwezig is, wat tot gevolg heeft dat de wenselijkheid of de toelaatbaarheid van een woning in tweede bouwwoorde niet meer ter discussie staat. Het vereisen van een bouwvrije strook bij een reeds bestaande woning is niet redelijk noch wettig.

De verwerende partij verwijst naar rechtspraak van de Raad waarbij in een volledig analoog geval geoordeeld wordt dat de inplanting van een louter te verbouwen woning een bestaand gegeven betreft dat niet meer in vraag kan worden gesteld.

De verwerende partij sluit zich bijgevolg terecht niet aan bij het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

3.

In haar wederantwoordnota geeft de verzoekende partij aan dat in zoverre de verwerende partij zich beroept op de stelling dat de toelaatbaarheid van de woning niet meer ter discussie staat, zij zich steunt op een onjuiste voorstelling van de feiten nu het een regularisatie betreft van zware verbouwingswerken. De aanvrager wist heel goed dat er voor dergelijke werkzaamheden in tweede bouwwoorde geen vergunning zou worden verleend en opteert daarom voor de strategie van de “voldongen feiten”. Hoewel de verwerende partij de te regulariseren werkzaamheden tracht te minimaliseren, blijkt uit het proces-verbaal en uit het technisch verslag bij de overtreding zeer duidelijk dat de buitenmuren volledig werden “heropgebouwd” en het gelijkvloers werd uitgebreid over het volledige gebouw. Om die reden heeft de verzoekende partij opgeworpen dat de “bestaande toestand” irrelevant is en dat bij dergelijke zware verbouwingswerken, die een gedeeltelijke herbouw en uitbreiding omvatten, een nieuwe beoordeling van de afstand tot de perceelsgrenzen opportuun is. In de bestreden beslissing wordt niet tegemoet gekomen aan de kritieken van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar die betrekking hebben op de afstand tot de perceelsgrenzen en de bebouwing in tweede bouwzone.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij stelt in het eerste middel in essentie dat de bestreden beslissing behept is met een motiveringsgebrek nu de verwerende partij zich in de bestreden beslissing beperkt tot een motivering waaruit niet blijkt waarom de kritieken geuit door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn andersluidend verslag niet worden bijgetreden, en nu de vaststelling door de verwerende partij dat omwonenden geen bezwaren hebben geuit geen afdoende toetsing van het aangevraagde project aan de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening inhoudt.

2.

Uit de stukken van het dossier blijkt dat het aangevraagde project betrekking heeft op de regularisatie van werken aan een woning in tweede bouworde achter de woning gelegen in de Parochiestraat 64. Het aangevraagde project is gelegen op een perceel met een oppervlakte van 200 m² met een breedte van 10,22 m en een diepte van 20,49 m. De woning is ingeplant tot op de achterste perceelsgrens, op 1 m van de linker perceelsgrens en op 1,67 m van de rechter perceelsgrens. De oorspronkelijke woning bestaat uit een hoofdgebouw en aangebouwd bijgebouw tot op de achterste perceelsgrens. Het hoofdgebouw heeft een zadeldak en een bouwbreedte van 7,85 m, een bouwdiepte van 10,64 m en een kroonlijsthoogte van 4,10 m.

Het aangevraagde project omvat de regularisatie van volgende werken:

- het slopen van de achter de woning gelegen bijgebouwtjes; op de plaats van de afbraak wordt een terras aangelegd
- het heropbouwen van de dakconstructie en van de ingestorte puntgevel en het aanpassen van de rechter puntgevel
- het plaatsen van dakbedekking in leien; beide puntgevels worden eveneens bekleed met leien
- beperkte herindeling van de woning binnen het bestaande bouwvolume
- het isoleren van de buitengevels en het plaatsen van nieuw buitenschrijnwerk; de ramen in de zijgevel en de dakramen in het voorste dakvlak worden dicht gemaakt
- het plaatsen van een regenwaterput van 6000 liter met hemelwaterrecuperatie.

In de beschrijvende nota bij de aanvraag wordt vermeld dat de verbouwingswerken aan de oorspronkelijke woning te goeder trouw werden gestart door de bouwheer waarbij deze aan de aannemer de opdracht heeft gegeven het bestaande dak te vernieuwen en de bestaande ingestorte muren her op te bouwen. Nadat de bestaande dakbedekking werd verwijderd en een deel van de dakconstructie werd afgebroken is de linker zijgevel van het gebouw ingestort. Tegelijkertijd is de aannemer gestart met het herbouwen van het bouwvallig bijgebouw op de achterste perceelsgrens.

3.1

Om te voldoen aan de formele en materiële motiveringsplicht moet een vergunningverlenende overheid de met de goede ruimtelijke ordening verband houdende redenen vermelden, waarop zij haar beslissing steunt, zodat een belanghebbende met kennis van zaken de beslissing kan aanvechten. De in de bestreden beslissing opgegeven motieven moeten bovendien afdoende zijn. Deze motiveringsverplichting houdt in dat er voor de genomen 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 worden vastgesteld en dat de motieven pertinent moeten zijn en de beslissing naar recht moeten kunnen verantwoorden. Deze motieven moeten in de bestreden beslissing uitdrukkelijk vermeld worden.

Wanneer er doorheen de administratieve procedure reeds andersluidend werd geoordeeld, geldt voor de verwerende partij een verstrengde motiveringsplicht. Wanneer de verwerende partij andersluidend wenst te oordelen vereist de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel immers dat zij haar beslissing op de punten waarmee zij een ander standpunt inneemt, des te concreter en zorgvuldiger neemt in het licht van de andersluidende standpunten.

3.2

Artikel 4.7.23, §1 VCRO legt aan de verwerende partij de verplichting op om het – in voorliggend dossier – andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in haar beoordeling en besluitvorming te betrekken.

Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar is te beschouwen als een onafhankelijk en extern synthese-advies, opgesteld vanuit een eigen onderzoeksbevoegdheid.

De verwerende partij is door dit advies niet gebonden, en kan hiervan afwijken mits het verslag in de besluitvorming wordt betrokken. De verwerende partij zal uitdrukkelijk moet motiveren waarom wordt afgeweken van het verslag. Wanneer de verwerende partij in haar beoordeling immers afwijkt van het ongunstig advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar vereisen de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel dat zij haar beslissing op dit punt des te concreter en zorgvuldiger motiveert. Op straffe van schending van het zorgvuldigheidsbeginsel dient de verwerende partij haar (andersluidende) beoordeling te baseren op een eigen onderzoek en feitenvinding.

4.

In de beoordeling van de verenigbaarheid van het aangevraagde project met de goede ruimtelijke ordening wijst de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar er in zijn verslag van 8 september 2016 op dat de gevraagde regularisatie betrekking heeft op werken aan een woning in tweede bouwzone, wat impliceert dat de inpasbaarheid ervan in de omgeving door het hanteren van strengere normen dient te worden gegarandeerd, onder meer door het hanteren van aangewezen afstanden tot de perceelsgrenzen van 8 à 10 m.

Vervolgens geeft de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar aan dat de gecreëerde toestand in tweede bouwzone bezwaarlijk kan worden beschouwd als hetgeen bij de vaststelling van het gewestplan voor deze plek bedoeld was. Het kan evenmin als in overeenstemming met de goede plaatselijke toestand worden gezien nu bouwen in tweede bouwzone “vreemd” is aan de omgeving en het klassieke bouwpatroon in de buurt op die manier wordt doorbroken.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar oordeelt ten slotte dat het aangevraagde project de bestaande, ruimtelijk weinig kwalitatieve ordening bestendigt wat niet wenselijk is aangezien het beleid van de gemeente erop gericht is om dergelijke historisch gegroeide woningen in tweede bouwzone op termijn te laten verdwijnen, en het bestendigen van deze woning in tweede bouwzone door het toelaten van grondige verbouwingswerken niet getuigt van een goede ruimtelijke ordening. Hij voegt er aan toe dat vanuit het oogpunt van een duurzame toekomstige ruimtelijke ordening het wenselijk is de woning te slopen.

5.

De verwerende partij oordeelt in de bestreden beslissing in afwijking van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar als volgt:

“ ...

Het was de initiële bedoeling van de aanvrager om beperkte herstellings- en instandhoudingswerken te laten uitvoeren (vernieuwen van dak en ramen en het opknappen van de woning binnen het bestaande volume).

Wegens overmacht werd een deel eerder verbouwd, maar het grootste deel van de oorspronkelijke woning is nog aanwezig.

Gelet op het gegeven dat er geen bezwaren zijn van de omwonenden, die integendeel de aanvraag voor akkoord meeondertekend hebben, dat het bestaande volume zelfs gereduceerd wordt, door het slopen van een bijgebouw, en dat de nokhoogte en de kroonlijsthoogte verlaagd worden, kan bezwaarlijk gesteld worden dat de voorliggende aanvraag, die resulteert in een bestendiging en opwaardering van een sinds lang bestaande toestand, de goede plaatselijke aanleg in het gedrang brengt, wel integendeel.

...”

6.1

Met haar beoordeling in de bestreden beslissing neemt de verwerende partij een standpunt in dat lijnrecht kan worden geplaatst tegenover de beoordeling door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn verslag van 8 september 2016 waarin hij aangeeft dat er een uitdoofbeleid bestaat wat betreft woningen opgetrokken in tweede bouwzone omwille van de niet verenigbaarheid ervan met de goede ruimtelijke ordening, aangezien een goede ruimtelijke ordening een inplanting op voldoende afstand van de perceelsgrenzen inhoudt en bebouwing in tweede bouwzone in deze omgeving als “vreemd” dient te worden beschouwd.

De Raad stelt vast dat de verwerende partij zich in de bestreden beslissing beperkt tot de vaststelling dat de omwonenden geen bezwaren hebben ingediend, zij integendeel de aanvraag voor akkoord hebben ondertekend, en de vaststelling dat het bestaande bouwvolume wordt beperkt om vervolgens te besluiten dat het aangevraagde project een bestendiging en opwaardering van de bestaande toestand behelst en bijgevolg als in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening dient te worden beschouwd.

6.2

Uit de stukken van het dossier, onder meer uit de foto's gevoegd bij het stuk 1 in het administratief dossier blijkt dat, hoewel de contouren van de bestaande woning worden behouden, de aangevraagde werken veel verder gaan dan loutere herstellingswerken nu een groot deel van de woning en de dakconstructie is heropgebouwd.

Los van de vaststelling dat de verwerende partij in de bestreden beslissing nalaat het aangevraagde project te toetsen aan de relevante mogelijke aandachtspunten en criteria zoals opgenomen in artikel 4.3.1, §2, eerste lid VCRO, motiveert de verwerende partij niet afdoende en concreet waarom zij het bestendigen en het opwaarderen van de sinds lang bestaande toestand aanvaardbaar en verkiesbaar acht, nu de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn verslag expliciet heeft aangegeven dat er geopteerd wordt voor een uitdoofbeleid, dat het aangevraagde project de bestaande ruimtelijk weinig kwalitatieve ordening die voornamelijk het gevolg is van een historische inplanting te dicht bij de perceelsgrenzen bestendigt en dat het wenselijk is de woning te slopen.

De verwerende partij schendt de op haar, ingevolge het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, rustende verstrengde motiveringsplicht. De verwerende partij kan zich in haar beoordeling van de goede ruimtelijke ordening niet beperken tot de vaststelling dat omwonenden geen bezwaar hebben ingediend en tot de opsomming van de werken die ertoe leiden dat het bestaande bouwvolume wordt beperkt om tot de vaststelling te komen dat het aangevraagde project in overeenstemming is met de principes van de goede ruimtelijke ordening.

In zoverre de verwerende partij in haar repliek aangeeft dat de inplanting van de woning, met verwijzing naar rechtspraak van de Raad, niet meer kan worden betwist maakt zij abstractie van de feitelijke elementen van de aanvraag (grondige verbouwingswerken), die wezenlijk verschillen van die in het aangehaalde arrest (renovatiewerken), en van de stelling van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar die in zijn verslag heeft aangegeven dat woningbouw in tweede bouwzone om verenigbaar te kunnen worden geacht met de goede ruimtelijke ordening moet voldoen aan strengere normen - onder meer wat betreft de (bestaande) inplanting van de te verbouwen woning - en dat met het aangevraagde project een niet wenselijke, ruimtelijk weinig kwalitatieve ordening wordt bestendigd, dat het beleid van de gemeente zich richt op het laten uitdoven op termijn van dergelijke historisch gegroeide woningen in tweede bouwzone en dat het toelaten van het aangevraagde project dat dergelijke grondige verbouwingswerken (en dus geen loutere herstellingswerken) omvat niet getuigt van het streven naar een goede ruimtelijke ordening.

Het komt de verwerende partij toe, in kader van de op haar rustende verstrengde motiveringsplicht, om haar beoordeling aan de hand van concrete en afdoende elementen te stofferen. Zij kan niet volstaan met het louter innemen van een andersluidend standpunt waarmee ze ingaat tegen de beoordeling door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en waaruit wel blijkt dat zij het niet eens is met de visie van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar op het aangevraagde project, maar waaruit niet of minstens niet afdoende gemotiveerd blijkt op welke concrete en pertinente elementen zij haar beoordeling ent. Van een zorgvuldig handelende overheid wordt verwacht dat zij het aangevraagde project na een contentieus onderzoek van de relevante feitelijke aspecten op grond van pertinente en deugdelijke elementen beoordeelt en vervolgens motiveert. Voorliggende beoordeling bestaande uit de vaststelling dat er door de omwonenden geen bezwaar werd opgeworpen en uit een opsomming van de gevraagde werken kan bijgevolg niet volstaan.

Het middel is gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In het tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1° en 4.3.1, §2 VCRO, van artikel 2 en 3 Motiveringswet en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

In het tweede middel verwijst de verzoekende partij naar de motivering in de bestreden beslissing en geeft zij aan dat de verwerende partij enkel naar het aangevraagde project zelf heeft gekeken bij de beoordeling van de verenigbaarheid ervan met de goede ruimtelijke ordening, zonder de onmiddellijke omgeving bij haar beoordeling te betrekken, wat in strijd is met artikel 4.3.1 VCRO en de op de verwerende partij rustende formele motiveringsplicht.

Bovendien kan worden vastgesteld dat het aangevraagde project in tweede bouworde is ingeplant en een geïsoleerd geval betreft in de onmiddellijke omgeving, aangezien alle woningen in de onmiddellijke en ruimere omgeving in eerste bouworde zijn ingeplant. Hoewel de verwerende partij in de bestreden beslissing aangeeft dat de specifieke kenmerken en karakteristieken van de omgeving doorslaggevend zijn indien er geen specifieke stedenbouwkundige voorschriften gelden, past zij dit niet toe in de praktijk.

2.

De verwerende partij stelt in haar repliek dat haar redenering waarbij zij aangeeft dat het aangevraagde project omwille van de reductie van het gabarit en het volume een vermindering van de ruimtelijke impact betekent en bijgevolg een betere ruimtelijke ordening inhoudt dan de bestaande, vergunde toestand, correct is en de vergunningsbeslissing verantwoordt. Het kan niet worden betwist dat men kleiner bouwt dan nu het geval is, wat betekent dat er een kleinere impact zal zijn op de omgeving, hoe die er ook uitziet.

Een meer uitgebreide toetsing van het aangevraagde project aan de kenmerkende eigenschappen van de onmiddellijke omgeving kan niet tot een andere beoordeling leiden.

3.

In haar wederantwoordnota herhaalt de verzoekende partij wat zij eerder heeft betoogd en stelt zij bijkomend dat het door de verwerende partij in het eerste middel ingeroepen arrest niet van toepassing is nu er in die zaak enkel sprake is van renovatiewerken. Het wordt in deze niet betwist dat de aanvrager oorspronkelijk herstellingswerken op het oog had maar uiteindelijk veel verder is gegaan.

De verwerende partij kon zich bijgevolg niet beperken tot het verwijzen naar de bestaande toestand. Aangezien de aanvraag de herbouw van een verkrotte woning betreft, dient bovendien ook een nieuwe beoordeling te gebeuren van de inplanting van het aangevraagde project.

De verwerende partij schendt de op haar rustende formele motiveringsplicht door bij haar beoordeling van de verenigbaarheid van het aangevraagde project met de goede ruimtelijke ordening de feitelijke vaststellingen te negeren dat het aangevraagde project te dicht tegen de perceelsgrenzen is ingeplant, en dat de inplanting in tweede bouworde vreemd is binnen een omgeving die bestaat uit woningen die rechtstreeks geënt zijn op de voorliggende wegenis met achterliggende tuinzone.

Beoordeling door de Raad

1.

In het tweede middel stelt de verzoekende partij in essentie dat de verwerende partij heeft nagelaten het aangevraagde project te toetsen zoals voorgeschreven door artikel 4.3.1, §2, eerste lid VCRO, meer bepaald door onvoldoende rekening te houden met de in de omgeving bestaande toestand. De verwerende partij maakt in haar beoordeling in de bestreden beslissing abstractie van het gegeven dat het aangevraagde project zich in tweede bouworde bevindt terwijl de woningen op de aanpalende percelen en in de ruimere omgeving allen gelegen zijn in eerste bouworde.

2.

Het behoort tot de taak en de bevoegdheid van het vergunningverlenende bestuursorgaan om overeenkomstig artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° en 2° VCRO op concrete wijze te onderzoeken of een aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij zij de noodzakelijke of relevante aspecten van de goede ruimtelijke ordening bij haar beoordeling dient te betrekken en dient rekening te houden met de ingediende bezwaren en adviezen.

De Raad kan zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidscontrole is hij enkel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

Uit artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, b VCRO volgt dat een vergunning geweigerd moet worden als de aanvraag onverenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening. De verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening wordt in overeenstemming met de in artikel 4.3.1, §2, eerste lid VCRO bepaalde beginselen beoordeeld.

Artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° VCRO bepaalt dat de beoordeling van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening van de in de omgeving bestaande toestand moet uitgaan. De 'in de omgeving bestaande toestand' is de voor het dossier 'relevante' in de omgeving bestaande toestand, rekening houdende met de specifieke gegevens van het dossier en met de reeds vermelde aandachtspunten en criteria uit artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO.

Bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening en in het bijzonder bij de beoordeling van de inpasbaarheid van het voorliggende project in de omgeving, beschikt de verwerende partij over een discretionaire bevoegdheid.

3.

Zoals reeds in het eerste middel vastgesteld ontbreekt in de bestreden beslissing een afdoende toets van het aangevraagde project aan de goede ruimtelijke ordening.

De Raad stelt vast dat de verwerende partij de omgeving van het aangevraagde project als volgt omschrijft: *“gelegen [is] in de kern van de deelgemeente Iddergem. Het goed bevindt zich langsheen de Parochiestraat, een straat met een heterogene bebouwing en diverse bestemmingen. De omgeving wordt gekenmerkt door een dichte bebouwing van voornamelijk gesloten eengezinswoningen met een gabariet van 2 bouwlagen onder hellende bedaking. Er komen ook enkele handelszaken voor”* en vervolgens in haar beoordeling van de verenigbaarheid van het aangevraagde project met de goede ruimtelijke ordening oordeelt dat *“gelet op het gegeven dat er geen bezwaren zijn van de omwonenden, die integendeel de aanvraag voor akkoord meeondertekend hebben, dat het bestaande volume zelfs gereduceerd wordt, door het slopen van een bijgebouw, en dat de nokhoogte en de kroonlijsthoogte verlaagd worden, kan bezwaarlijk gesteld worden dat voorliggende aanvraag, die resulteert in een bestendiging en opwaardering van een sinds lang bestaande toestand, de goede plaatselijke aanleg in het gedrang brengt, wel integendeel.”*

De verwerende partij laat na het aangevraagde project concreet en afdoende te toetsen zoals bepaald in artikel 4.3.1, §2, eerste lid VCRO. De beoordeling van de goede ruimtelijke ordening mag zich niet tot algemeenheden beperken maar dient *in concreto* te gebeuren. De vaststelling door de verwerende partij dat het bestaande bouwvolume wordt gereduceerd en dat de omwonenden geen bezwaren hebben ingediend kan niet automatisch leiden tot de vaststelling dat het aangevraagde project als verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening kan worden beschouwd. Het komt de verwerende partij toe aan de hand van concrete elementen te onderzoeken en aan te geven waarom het aangevraagde project, gelet op de grondige verbouwingswerken en de specifieke inplanting van het project in de omgeving bestaande uit bebouwing in eerste bouworde, en in relatie met die bebouwing, als verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening kan worden beschouwd.

De motivering van de verwerende partij in de bestreden beslissing klemmt bovendien eens te meer nu de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn verslag expliciet heeft aangegeven dat de reeds bestaande toestand niet strookt met de beleidsvisie op een goede ruimtelijke ordening, er geopteerd wordt voor een uitdovingsbeleid door grote herstellings-/verbouwingswerken te weigeren en het aan te bevelen valt de bestaande woning te slopen.

Zoals reeds in het eerste middel aangegeven komt het een zorgvuldig handelende overheid toe het aangevraagde project op basis van de eigen feitelijke elementen gedegen te onderzoeken en vervolgens aan de hand van concrete en afdoende relevante elementen te beoordelen en in de bestreden beslissing te motiveren waarom het aangevraagde project als verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening wordt geacht.

Het middel is gegrond.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 6 oktober 2016, waarbij aan Fatima ZAHIRI de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het regulariseren van het verbouwen van een eengezinswoning op een perceel gelegen te 9472 Iddergem (Denderleeuw), Parochiestraat 66 en met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie A, nummer 655K.
2. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van Fatima ZAHIRI en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 12 juni 2018 door de zesde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Elien GELDERS

Karin DE ROO