

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2014/0853 van 9 december 2014
in de zaak 1011/0816/A/8/0769

In zake:



bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Pieter VAN ASSCHE
kantoor houdende te 9000 Gent, Koning Albertlaan 128
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

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

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 19 mei 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 14 april 2011.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad [REDACTED] van 6 januari 2011 niet werd ingewilligd.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het aanpassen van een handelshuis met woonentiteit.

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

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De behandeling van de vordering die initieel werd toegewezen aan de eerste kamer werd op 12 augustus 2014 toegewezen aan de achtste kamer.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 2 september 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Marc BOES heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Olivier COOPMAN die verschijnt voor de verzoekende partij en mevrouw Ann BRAL die verschijnt voor de verwerende partij zijn gehoord.

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 voorliggende vordering.

III. FEITEN

Op 26 oktober 2010 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van [REDACTED] een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het aanpassen van een handelshuis met woonentiteit.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan 'Gentse en Kanaalzone', gelegen in woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde.

De percelen zijn eveneens gelegen binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, 'Afbakening grootstedelijk gebied Gent', vastgesteld met een besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2005.

Daarnaast is er het Algemeen Bouwreglement van de stad [REDACTED] vastgesteld door de gemeenteraad op 29 juni 2004, zoals gewijzigd op 29 januari 2008, op 22 september 2008 en op 28 juni 2010, een reglement dat van kracht was op de datum dat de bestreden beslissing genomen werd.

In deze zaak zijn van belang de definities van eengezinswoning en de wijze waarop de vloeroppervlaktes van gebouwen berekend worden van artikel 1 van het Algemeen Bouwreglement, en de artikels 18, 20, 21 en 22 van datzelfde reglement, die bij de bespreking van het eerste middel nader worden toegelicht.

De verzoekende partij, die een bakkerij uitbaat in het pand [REDACTED], heeft in 2009 het naburige pand [REDACTED] verworven. In de gelijkvloerse verdieping van dit pand werd voorheen een kapperssalon, met huisnummer [REDACTED], uitgebaat. De twee daarboven gelegen verdiepingen vormden een appartement, met het huisnummer 201. De verzoekende partij wenste haar bakkerij uit te breiden naar de gelijkvloerse verdieping van het naburige pand en ook werken uit te voeren aan het appartement.

Na een eerste aanvraag waarvoor de vergunning met een definitief geworden beslissing geweigerd werd, heeft de verzoekende partij een nieuwe aanvraag ingediend op 26 oktober 2010. Het is deze aanvraag die geleid heeft tot de thans bestreden beslissing.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad [REDACTED] weigert op 6 januari 2011 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. omdat de aanvraag in strijd is met het hiervoor vermelde algemeen bouwreglement.

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 9 februari 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 6 april 2011 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 5 april 2014 beslist de verwerende partij op 14 april 2011 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“...Appellant betwist niet dat de woning één woonentiteit bevat, maar betwist wel dat de vloeroppervlakte van de woonfunctie groter is dan deze van de handelsfunctie: volgens de aanduidingen op het plan ‘bestaande toestand’ heeft de handelsfunctie een netto-vloeroppervlakte van 97,3 m² en heeft de woonentiteit een netto-vloeroppervlakte van 97,0 m².

Deze berekeningswijze kan echter niet bijgetreden worden om volgende redenen:

- *De berekening gaat uit van ‘netto-vloeroppervlaktes’ waarin o.a. de oppervlaktes van de binnenmuren gesupprimeerd worden, terwijl uit alle in het reglement vermelde definities i.v.m. vloeroppervlaktes (dus zowel bij ‘woongebouwen’ als ‘woonentiteiten’) blijkt dat de binnenmuren wel meegerekend worden, de term ‘netto-vloeroppervlakte’ komt trouwens in geen enkele definitie voor;*
- *De vloeroppervlakte van de 2,04m hoge kelder wordt door de appellant volledig bij de handelsfunctie gerekend, terwijl geen enkele definitie bepaalt dat kelders van minder dan 2,20 m hoog bij een totale vloeroppervlakte mogen meegerekend worden (terwijl uit de definitie van ‘totale vloeroppervlakte van een woongebouw’ duidelijk blijkt dat zowel bij een eengezins- als meergezinswoning kelders van minder dan 2,20m hoog NIET in rekening mogen gebracht worden);*
- *Op het gelijkvloers is er een inkomhal die gemeenschappelijk te gebruiken is i.f.v. de handels- en woonfunctie, met daarachter een traphal die enkel naar de woongelegenheid leidt, zodat deze traphal bij de woonfunctie hoort;*
- *In de berekening van appellant wordt niet enkel de kelder bij de handelsfunctie gerekend, maar ook de ganse vloeroppervlakte die ingenomen wordt door de trap naar deze kelder, terwijl bij de woongelegenheid de trappen ernaar op het gelijkvloers niet meegeteld worden en op de bovenverdiepingen slechts gedeeltelijk. Deze verschillende berekeningswijze van de vloeroppervlaktes ingenomen door trappen doet het door appellant opgegeven verschil tussen de handels- en woonfunctie (een verschil van 0,3 m² in het ‘voordeel’ van de handelsfunctie) reeds ruimschoots teniet.*

De woonfunctie heeft een vloeroppervlakte van +/- 124,3 m² (=6,5 m² traphal op gelijkvloers, de helft van 7,2 m² gemeenschappelijke inkom en 2 x 57,1 m² op de verdiepingen) en de handelsfunctie heeft een vloeroppervlakte van +/- 73,2 m² (= gelijkvloers verminderd met de traphal en de helft van de gemeenschappelijke inkom), zodat de nevenfunctie minder dan de helft van de totale vloeroppervlakte van het gebouw beslaat en de woning dus zowel een ‘eengezinswoning’ als een ‘te beschermen eengezinswoning’ is.

Artikel 21 van het Algemeen Bouwreglement bepaalt dat ‘het samenvoegen van een te beschermen eengezinswoning met een ander gebouw tot een eengezinswoning (onderlijning toegevoegd) slechts kan met het oog op het verhogen van de leefkwaliteit.

Onderhavige aanvraag geschiedt vooreerst niet in functie van het verhogen van de leefkwaliteit van de woongelegenheid, maar wel in functie van de uitbreiding van de bakkerij in het rechterpand (nr. 207) waarop de aanvraag eveneens betrekking heeft.

Beide panden worden evenwel niet samengevoegd tot een ‘eengezinswoning’ zoals

hierboven gedefinieerd, na de samenvoeging van beide panden zal immers de handelsfunctie een veel grotere oppervlakte beslaan dan de woonfunctie (het rechterpand nr. 207 heeft momenteel geen woonfunctie en dit blijft zo na de samenvoeging), het linkerpand nr. 201-205 verliest dus zowel haar statuut van 'te beschermen eengezinswoning' als van 'eengezinswoning'.

Hieruit blijkt dat de aanvraag strijdig is met artikel 21 van het Algemeen Bouwreglement van de stad Gent.

De voorschriften van een door de deputatie goedgekeurde gemeentelijke stedenbouwkundige verordening hebben bindende en verordenende kracht. Artikel 4.4.1. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt dat in een vergunning, na een openbaar onderzoek, beperkte afwijkingen kunnen worden toegestaan op stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften met betrekking tot perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen, maar dat geen afwijkingen kunnen worden toegestaan voor wat betreft 1° de bestemming, 2° de maximaal mogelijke vloerterreinindex, 3° het aantal bouwlagen.

Hierbij wordt onder 'stedenbouwkundig voorschrift' verstaan (art. 1.1.2.13° van de codex):

"Een reglementaire bepaling opgenomen in:

- a) een ruimtelijk uitvoeringsplan*
- b) een plan van aanleg*
- c) een stedenbouwkundige verordening, of een bouwverordening vastgesteld op grond van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996"*

De hier vastgestelde strijdigheid met het Algemeen Bouwreglement heeft geen betrekking op "perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van de constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen", zodat het hier dus geen 'beperkte afwijking' betreft die onder het toepassingsgebied van bovenvermeld artikel 4.4.1. valt. Tevens dient hierbij opgemerkt dat de aanvraag niet aan een openbaar onderzoek werd onderworpen, zodat ook om deze reden geen afwijking op de stedenbouwkundige voorschriften van het Algemeen Bouwreglement kan toegestaan worden."

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De bestreden beslissing werd betekend met een aangetekende brief verzonden op 19 april 2011 en door de raadsman van de verzoekende partij ontvangen op 20 april 2011.

Het met een aangetekende brief van 19 mei 2011 ingestelde beroep is tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

De verzoekende partij heeft de bij het bestreden besluit geweigerde vergunning aangevraagd en is dus belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16 §1, 1° VCRO.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 1 van het Algemeen Bouwreglement van de Stad Gent, van de artikelen 1 en 2 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het motiveringsbeginsel.

Zij licht dit middel als volgt toe:

“20.De bestreden beslissing wijst het beroep van de verzoekende partij af omwille van het feit dat er een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering zou bestaan voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning, waardoor verdere opportuniteitsoverwegingen niet meer relevant zouden zijn.

21.De bestreden beslissing stelt dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de voorschriften van het Algemeen Bouwreglement van de stad Gent, goedgekeurd op 16 september 2004, zoals later gewijzigd en gaat hierbij volledig voorbij aan de in het beroepsschrift door de huidige verzoekende partij opgeworpen logica, die (en dit voor het eerst) in vraag stelt of de lezing van de stad Gent van haar Alg. Bouwreglement wel conform de erin vervatte bepalingen is.

De cruciale vraag die zich stelt is of het pand met nr. 201-205 een handelspand met woonfunctie is, dan wel een te beschermen eengezinswoning.

22.In zijn beroepsschrift heeft de huidige verzoekende partij uitdrukkelijk gesteld dat, wanneer voor een (vergund geacht) gebouw een vergunning wordt aangevraagd, men aan dit gebouw eerst en vooral de benaming EENGEZINSWONING (met nevenfunctie handel) dan wel HANDELSRAND (met woonentiteit) moet toekennen.

Dit wordt bepaald door de vergelijking van de oppervlaktes, zoals deze in het Algemeen Bouwreglement zijn omschreven (artikel 1). Dat gedeelte met de grootste oppervlakte, is doorslaggevend.

Hierbij moet men de definities van artikel 1 van het algemeen Bouwreglement hanteren om tot de correcte opmeting te komen.

In zijn beroepsschrift formuleerde de huidige verzoekende partij het als volgt:

“ ...

A. De aanvraag is in overeenstemming met het algemeen Bouwreglement van de stad Gent

De voornaamste discussie in de bestreden beslissing betreft een vraag naar de verenigbaarheid van de site en het pand met het Algemeen Bouwreglement.

Vooreerst is er geen twijfel dat voldaan is aan de voorwaarden uit artikel 17 en 18 AB

Artikel 17 stelt:

Bij verbouwingen van het gelijkvloers van een gebouw waarin meer dan één functie aanwezig is of wordt voorzien, moet elke functie bereikbaar zijn of gemaakt worden zonder dat een andere functie moet betreden worden. Deze verplichting geldt enkel bij verbouwingen die tot gevolg hebben dat de indeling van het gelijkvloers kan worden aangepast.

Artikel 18 voegt hier nog aan toe dat alle verdiepingen met een vaste trap bereikbaar moeten zijn.

Aan deze voorwaarden was reeds voldaan en wordt niets gewijzigd.

De toegankelijkheid van het gelijkvloers wordt nog verbeterd, doordat het pand nu ook van achteraan bereikbaar is tot de voordeur en er eveneens uitgang gegeven kan worden via de bakkerij. Op die manier is ook artikel 31 gerespecteerd (zie ook de plannen).

Beide panden staan in verbinding en zijn vanuit oogpunt van de brandveiligheid verbeterd.

* * *

Meer cruciaal evenwel stelt zich de vraag of het gebouw met nr. 201-205 een handelspand met woonfunctie is dan wel een (te beschermen ééngesinswoning).

De bestreden beslissing stelt terecht vast dat de nettovloeroppervlakte van de handelruimte (kapsalon) groter is dan die van de woonentiteit volgens de berekeningen als gevoegd.

Evenwel aanvaardt de bestreden beslissing de berekeningswijze niet; ten onrechte.

Het antwoord op de vraag of het in casu (1) een handelshuis met nevenfunctie wonen, dan wel (2) een woning met nevenfunctie handel betreft, is cruciaal bij de beoordeling, aangezien het pand onder de 250 m² blijft en dus in het eerste geval een te beschermen eengezinswoning met verbod op samenvoeging.

Verkeerdelijk wordt in de bestreden beslissing geponeerd dat de kelder niet zou mogen meegerekend worden en dit onder andere omdat niet het bewijs geleverd zou zijn van het feit dat deze bij het kapsalon behoorde en omdat de hoogte beperkt was.

Deze argumenten overtuigen niet.

* * *

De aanvraag is in overeenstemming met alle wettelijke bepalingen inzake het algemeen Bouwreglement, voor zover van toepassing op het betrokken pand.

Op de bestaande handelswoning met bovenliggend appartement (nr. 201-205) zijn de bepalingen van het algemeen bouwreglement inzake de (te beschermen) eengezinswoning niet van toepassing;

In het kader van de vorige stedenbouwkundige aanvraag bij de stad [REDACTED] werd door de stad gesuggereerd dat het betrokken pand een (te beschermen) eengezinswoning zou zijn. Deze veronderstelling werd echter aangegeven vanuit het (naar de mening van de stad) onvolledig karakter van de plannen bij de aanvraag, die louter de te verbouwen volumes van het gelijkvloers meegaven en geen overzicht van het totale pand (kelder, gelijkvloerse handelsruimte, bovenliggend appartement).

Om deze redenen werd geen beroep ingesteld maar een verduidelikend plan ingediend, waaruit de oppervlakteberekening blijkt conform de bepalingen met het A.B.

Dit wordt nu evenwel niet aanvaard in de bestreden beslissing, hoewel niet ernstig weerlegd, ten aanzien van de ruime en gemotiveerde beschrijvende nota.

De stad blijft evenwel vasthouden aan de idee van een te beschermen eengezinswoning.

Deze veronderstelling is evenwel niet correct op grond van de hierna aangegeven elementen.

Het pand waarvan sprake voldoet aan de definitie van een woongebouw uit het artikel 1 van het Algemeen Bouwreglement: elk gebouw dat één of meer woonentiteiten bevat.

Een woongebouw kan evenwel diverse hoofd- of nevenfuncties hebben, die geen verband houden met bewoning, zolang er minstens 1 woonentiteit voor handen is. Dit is in casu het geval.

Het pand is in elk geval geen meergezinswoning en evenmin een kamerwoning, aangezien er zich slechts 1 woonentiteit in bevindt.

Derhalve moet worden nagegaan of het betrokken pand (1) een eengezinswoning is (met nevenfunctie), dan wel (2) een handelspand met een woonentiteit.

Deze vaststelling is bepalend voor de toepasselijke regels van het Algemeen Bouwreglement van de stad Gent.

1. Eengezinswoning

- Artikel 1 A.B. definieert als eengezinswoning:

elk gebouw bestaande uit één woonentiteit, waarbij de woonentiteit samenvalt met het volledige gebouw. Wordt ook beschouwd als een eengezinswoning: een gebouw met een nevenfunctie die minder dan de helft van de totale vloeroppervlakte van het gebouw beslaat, en waarbij de rest van het gebouw volledig wordt gebruikt als één woonentiteit. (eigen onderlijning)

Voor de berekening van de totale vloeroppervlakte van een woongebouw stelt het A.B. dat de som van de horizontale vloeroppervlakte van elke bouwlaag moet genomen worden. De omtrek van een horizontale vloeroppervlakte wordt gevormd door de binnenkant van de muren of de vergelijkbare bouwdelen die het gebouw begrenzen. (eigen onderlijning)

- *In casu impliceert de berekening van de vloeroppervlaktes als gedefinieerd in het A.B. voor een woongebouw derhalve dat de oppervlakte van de handelsfunctie (kelder en gelijkvloers) ruimer is dan de totale oppervlakte van de woonfunctie (eerste en tweede verdieping).*
- *Geheel ten onrechte zou de stad voorhouden dat bij de berekening van de totale oppervlakte in een woongebouw de kelder en zolder die niet de hoogte van 2,2 meter halen moeten worden uitgesloten van de berekening. Immers, deze vermelding/voorwaarde staat nergens vermeld bij de totale oppervlakteberekening van een woongebouw.*
- *Het is wel correct dat de kelderruimte van minder dan 2,2 meter hoogte wordt uitgesloten bij het berekenen van de totale vloeroppervlakte van een (bestaande) eengezinswoning.*

*Evenwel mag men niet vertrekken van de berekeningswijze **van de totale vloeroppervlakte** van een eengezinswoning, in het kader van de controle of een woongebouw al dan niet een eengezinswoning is.*

Enkel indien er vastgesteld is dat er sprake is van een eengezinswoning bepaalt het A.B. dat de kelder(s) en het gedeelte van de zolder - waarvan de vrije hoogte tussen vloer en plafond minder bedraagt dan 2,20 m - niet in rekening wordt gebracht bij de bepaling van de totale vloeroppervlakte.

Indien vastgesteld wordt dat er sprake is van een handelspand, dan kunnen enkel de oppervlaktes van een woongebouw in rekening gebracht worden en deze houden geen rekening met de hoogte van de kelder of zolder, maar spreken enkel over bouwlagen en derhalve inclusief eventuele kelder/zolder, ongeacht de hoogte ervan.

Elke andere redenering zou inhouden dat wordt vertrokken van de presumptie van de eengezinswoning, hetgeen precies het voorwerp van de discussie van de bestemming van het betrokken woongebouw uitmaakt.

De additionele waarde van de ingeperkte oppervlakteberekening van de vloeroppervlakte van een (bestaande) eengezinswoning zit hem in het feit dat de nevenfunctie anders te omvangrijk wordt en kan getracht worden om de 250 m² te overschrijden.

Van zodra immers vaststaat dat er sprake is van een 'eengezinswoning' wordt deze onder de 250 m² beschermd in het A.B., teneinde te vermijden dat deze woningen uit het straatbeeld vermijden (verdwijnen?) en de kenmerkende panden worden opgesplitst voor koten, hetgeen de sociale mix niet ten goede komt. Dit is in casu evenwel niet aan de orde.

2. Handelspand

- Een handelspand wordt in de VCRO niet gedefinieerd; in de uitvoeringsbesluiten noch in het Algemeen Bouwreglement is een definitie van het begrip terug te vinden.*
- Enkel op lokaal niveau vindt men enkele reglementen, waarin een handelspand wordt beschreven als: het onroerend goed, waarin de handelszaak wordt gevoerd door de handelaar, met uitsluiting van alle delen van een onroerend goed dewelke niet uitsluitend worden gebruikt ten behoeve van de uitbating van de handelszaak. Het gaat hier evenwel vaak over reglementen inzake premies e.a. en het betreft dus geen stedenbouwkundige omschrijving, zodat deze niet hanteerbaar is.*
- Uit het Algemeen Bouwreglement kan, op grond van het bovenstaande en af te leiden uit de omschrijving van een woongebouw en een eengezinswoning, wel een negatieve definitie worden afgeleid, met name: een handelspand is een (woon)gebouw waarin de functie van handel aanwezig is en dat niet aan de voorwaarden van de eengezinswoning voldoet.*

3. Besluit:

In casu dient op grond van de bepalingen en definities van het A.B. te worden afgeleid dat het woongebouw te [REDACTED] een handelspand is en geen eengezinswoning, aangezien de totale vloeroppervlakte van handelsruimte in kelder en gelijkvloers de totale vloeroppervlakte van de woonentiteit op de eerste en tweede verdieping overschrijdt.

Gelet op het feit dat de bestaande gelijkvloerse handelsruimte, afgescheiden van het bovenliggend appartement, 104 m² vloeroppervlakte bevat, tegen slechts 77 m² vloeroppervlakte voor het bovenliggende appartement, kan het betrokken pand niet als een eengezinswoning worden beschouwd.

Besluit: de bestemming van het pand is een handelspand in hoofdfunctie met bijkomende woonentiteit in nevenfunctie.

Bijgevolg zijn de artikelen 20-22 Algemeen Bouwreglement niet van toepassing op de casus. Aangezien de aanvrager ook louter het handelspand wijzigt, zijn evenmin de bepalingen inzake Afdeling 3 van het Algemeen Bouwreglement van toepassing op de aanvraag.

*Het samenvoegen van 2 handelspanden wordt niet uitgesloten in het A.B.
..."*

23.De deputatie oordeelde in de bestreden beslissing – ten onrechte – dat het pand met nr. 201-205 een te beschermen eengezinswoning betreft.

24.De deputatie vertrekt in haar beoordeling van de (foute) premisse als zou het in casu om eengezinswoning gaan en stelt in de bestreden beslissing:

"...Appellant betwist niet dat de woning één woonentiteit bevat, maar betwist wel dat de vloeroppervlakte van de woonfunctie groter is dan deze van de handelsfunctie: volgens de aanduidingen op het plan 'bestaande toestand' heeft de handelsfunctie een netto-vloeroppervlakte van 97,3 m² en heeft de woonentiteit een netto-vloeroppervlakte van 97,0 m².

Deze berekeningswijze kan echter niet bijgetreden worden om volgende redenen:

- i. De berekening gaat uit van 'netto-vloeroppervlaktes' waarin o.a. de oppervlaktes van de binnenmuren gesupprimeerd worden, terwijl uit alle in het reglement vermelde definities i.v.m. vloeroppervlaktes (dus zowel bij 'woongebouwen' als 'woonentiteiten') blijkt dat de binnenmuren wel meegerekend worden, de term 'netto-vloeroppervlakte' komt trouwens in geen enkele definitie voor;
- ii. De vloeroppervlakte van de 2,04m hoge kelder wordt door de appellant volledig bij de handelsfunctie gerekend, terwijl geen enkele definitie bepaalt dat kelders van minder dan 2,20 m hoog bij een totale vloeroppervlakte mogen meegerekend worden (terwijl uit de definitie van 'totale vloeroppervlakte van een woongebouw' duidelijk blijkt dat zowel bij een eengezins- als meergezinswoning kelders van minder dan 2,20m hoog NIET in rekening mogen gebracht worden);
- iii. Op het gelijkvloers is er een inkomhal die gemeenschappelijk te gebruiken is i.f.v. de handels- en woonfunctie, met daarachter een traphal die enkel naar de woongelegenheid leidt, zodat deze traphal bij de woonfunctie hoort;
- iv. In de berekening van appellant wordt niet enkel de kelder bij de handelsfunctie gerekend, maar ook de ganse vloeroppervlakte die ingenomen wordt door de trap naar deze kelder, terwijl bij de woongelegenheid de trappen ernaar op het gelijkvloers niet meegeteld worden en op de bovenverdiepingen slechts gedeeltelijk. Deze verschillende berekeningswijze van de vloeroppervlaktes ingenomen door trappen doet het door appellant opgegeven verschil tussen de handels- en woonfunctie (een verschil van 0,3 m² in het 'voordeel' van de handelsfunctie) reeds ruimschoots teniet.
(eigen onderlijning)

Zij komt tot deze vaststelling aangezien zij van oordeel is dat de handelsfunctie een netto-vloeroppervlakte heeft van ongeveer 73,20 m² en de woonentiteit een oppervlakte van ongeveer 124,30 m², zodat de nevenfunctie minder dan de helft van de vloeroppervlakte van het gebouw beslaat en de woning zowel een eengezinswoning, als een te beschermen eengezinswoning is.

Geheel ten onrechte vertrekt de deputatie bij haar analyse van de vraag of het een eengezinswoning, dan wel een handelspand met woonentiteit betreft van de berekeningswijze zoals van toepassing op een eengezinswoning.

De deputatie gaat met andere woorden bij aanvang uit van de veronderstelling, dat het een eengezinswoning betreft en maakt toepassing van de berekeningswijze die op de eengezinswoningen van toepassing is, om te besluiten dat het eengezinswoning betreft.

Een dergelijke deductie kan niet voor ernstig worden weerhouden en maakt een schending uit van de definities van artikel 1 van het Algemeen Bouwreglement, meer een schending van de materiële motiveringsplicht.

25.Artikel 1 Algemeen Bouwreglement stelt:

woongebouw: elk gebouw dat één of meer woonentiteiten bevat.

een eengezinswoning: elk gebouw bestaande uit één woonentiteit, waarbij de woonentiteit samenvalt met het volledige gebouw. Wordt ook beschouwd als een eengezinswoning: een gebouw met een nevenfunctie die minder dan de helft van de totale vloeroppervlakte van het gebouw beslaat, en waarbij de rest van het gebouw volledig wordt gebruikt als één woonentiteit.

(eigen onderlijning)

totale vloeroppervlakte van een woongebouw: de som van de horizontale vloeroppervlakte van elke bouwlaag. De omtrek van een horizontale vloeroppervlakte wordt gevormd door de binnenkant van de muren of de vergelijkbare bouwdelen, die het gebouw begrenzen.

Worden - bij meergezinswoningen - niet in rekening gebracht: zolders en kelders die niet voor bewoning kunnen worden ingericht rekening houdend met de minimum vloeroppervlaktes vervat in artikel 27 t/m 29 van deze verordening.

Worden - bij eengezinswoningen - niet in rekening gebracht: de kelder(s) en het gedeelte van de zolder, waarvan de vrije hoogte tussen vloer en plafond minder bedraagt dan 2,20m.
..."

26. Artikel 1 van het Algemeen Bouwreglement voorziet dus in twee gedefinieerde begrippen die onder de omschrijving van een 'woongebouw' vallen, nl. de meergezinswoning en de ééngesinswoning.

Evenwel is er nog een derde categorie van woongebouwen, die niet gedefinieerd worden in het A.B. Dit vloeit voort uit de lezing van de definities van de één- en meergezinswoningen.

Het betreft HANDELSPANDE MET EEN WOONENTITEIT ALS NEVENFUNCTIE.

Dit is immers een gebouw, met één woonentiteit en voldoet aan de omschrijving van het begrip WOONGEBOUW.

Evenwel, wanneer de oppervlakte van de woonentiteit KLEINER is dan die van de handelsfunctie, valt dit wel BUITEN de categorie van de eengezinswoningen.

27. Samengevat: Het begrip WOONGEBOUW omvat drie categorieën van gebouwen met één of meerdere woonentiteiten:

1. De meergezinswoning, als gedefinieerd in het A.B.
2. De eengezinswoning, als gedefinieerd in het A.B.
3. Het handelspand met woonentiteit, dat niet gedefinieerd wordt in het A.B. , maar uit de omschrijving uit het Algemeen Bouwreglement van de overige categorieën kan een negatieve definitie worden afgeleid, zijnde : "een handelspand is een (woon)gebouw waarin de functie van handel aanwezig is en dat niet aan de voorwaarden van de eengezinswoning voldoet."

28. Wanneer, zoals in casu, discussie bestaat over wat het 'woongebouw' is, moet men eerst kijken aan welke definitie/voorwaarden het pand voldoet.

Er is geen discussie over het feit dat het NIET gaat om een (1) meergezinswoning.

Wel hebben de deputatie in haar bestreden beslissing en de aanvrager in zijn beroepsschrift een geheel strijdige visie over of het over (2) een ééngesinswoning dan wel (3) een handelspand met woonentiteit zou gaan.

Hiervoor moet men louter in de bestreden beslissing afwegen of de oppervlakte, als te berekenen voor een WOONGEBOUW.

29. Voor de berekening van de totale vloeroppervlakte van een woongebouw stelt artikel 1 van het A.B. dat de som van de horizontale vloeroppervlakte van elke bouwlaag moet genomen worden. De omtrek van een horizontale vloeroppervlakte wordt gevormd door de binnenkant van de muren of de vergelijkbare bouwdelen die het gebouw begrenzen. (eigen onderlijning)

Er is in die definitie nergens sprake van een minimale hoogte.

Derhalve neemt men bij de berekening van de TOTALE VLOEROPPERVLAKTE, het geheel van de in casu 4 verdiepingen (kelder, gelijkvloers, 1^e en 2^e verdieping), en verdeelt men deze volgens de verdeling van de functies (1^e en 2^e verdiep als appartement en gelijkvloers en kelder als handelspand) en dit op grond van de horizontale vloeroppervlakte van de binnenkant van de muren.

Uit de door de architect berekende vergelijking, impliceert dit dat de handelsfunctie groter is in totale vloeroppervlakte dan de woonfunctie. Het gebouw is dus een handelspand met woonentiteit.

30. Immers, enkel indien is vastgesteld dat er sprake is van een eengezinswoning (met handelsnevenfunctie) dient rekening te worden gehouden met de strikte bepalingen zoals weergegeven in het Algemeen Bouwreglement van de Stad [REDACTED]

Enkel indien het een eengezinswoning (met handelsnevenfunctie) betreft moeten de kelder en de zolder die niet de hoogte van 2,2 meter halen bij de berekening van de vloeroppervlaktes worden uitgesloten, voor de beoordeling van het al dan niet bestaan van een TE BESCHERMEN eengezinswoning.

Wanneer echter sprake is van een handelspand, dan kunnen de oppervlaktes van een woongebouw in rekening worden gebracht en moet geen rekening worden gehouden met minimale hoogte van de kelder of zolder. In het kader van een handelspand wordt enkel gesproken over bouwlagen, inclusief kelders en zolders, zonder beperkingen inzake de hoogte.

Hieruit blijkt duidelijk dat de bestreden beslissing een foute en in strijd met artikel 1 A.B. gemaakte berekening heeft gehanteerd om uit te maken of het een eengezinswoning betreft, en hierbij reeds de bepalingen die van toepassing zijn op een eengezinswoning hanteert.

Daarmee beslecht de deputatie het voorwerp van de discussie van de bestemming van het betrokken woongebouw door gebruik te maken van de berekeningswijze eigen aan de eengezinswoningen, zonder evenwel de bestemming als handelspand nader te onderzoeken.

De bestreden beslissing gaat dus uit van de 'presumptie' dat het een ééngesinswoning is, of minstens zou moeten zijn/worden, zonder dat hiervoor een rechtsgrond te vinden is in het A.B.

31.Nergens in de bestreden beslissing wordt melding gemaakt als zou door de deputatie zijn onderzocht of het betrokken pand voldoet aan de 'definitie' van een handelspand.

32.Meer nog, er wordt nergens gewag gemaakt van de mogelijkheid dat het pand een handelspand zou zijn. De deputatie gaat er zonder meer van uit dat het een eengezinswoning betreft. Nergens wordt op ernstige wijze de bestemming als handelspand overwogen.

33.De deputatie weerlegt op geen enkel moment de stelling als zou het in casu een handelspand zijn, maar beperkt zich in haar motivering door te stellen dat het een eengezinswoning betreft door te verwijzen naar de bepalingen die van toepassing op de eengezinswoningen. Dit is niet afdoende.

De beslissing schendt derhalve artikel 1 van het A.B. en tevens kan dergelijke motivering niet deugdelijk zijn. Ze strijdt met het A.B. en gaat geheel voorbij aan de door de beroepsindiener in zijn beroepsschrift uitgebreid uitgewerkte redenering. De bestreden beslissing is materieel en formeel niet deugdelijk gemotiveerd.

34.Uit het Algemeen Bouwreglement kan een negatieve definitie van een handelspand worden afgeleid, zijnde: "een handelspand is een (woon)gebouw waarin de functie van handel aanwezig is en dat niet aan de voorwaarden van een eengezinswoning voldoet."

Derhalve kan het betrokken pand niet als eengezinswoning worden weerhouden en dient op grond van de bepalingen en definities van het Algemeen Bouwreglement te worden afgeleid dat het pand nr. 201-205 een handelspand betreft met nevenfunctie woonentiteit, zodat de artikelen 20-22 van het Algemeen Bouwreglement in casu niet van toepassing zijn."

2.

De verwerende partij antwoordt hierop vooreerst door er op te wijzen dat zij de respectievelijke oppervlakten van handel en wonen in het gebouw [REDACTED] wel conform het Algemeen Bouwreglement berekend heeft, en vervolgens dat zelfs al wordt de door de verzoekende partij gehanteerde berekeningswijze gevolgd (kelderoppervlakte inbegrepen, oppervlakten van netto-oppervlakte en niet bruto-oppervlakte), het aandeel van de functie wonen nog steeds meer dan de helft bedraagt, omdat de verzoekende partij ten onrechte de helft van de gemeenschappelijke gedeelten en de traphal niet bij de functie wonen rekent.

3.

In haar wederantwoordnota voegt de verzoekende partij niets nuttigs toe aan de uitgebreide toelichting van haar verzoekschrift.

Beoordeling door de Raad

1.

In dit middel is aan de orde of het gebouw [REDACTED] in zijn feitelijke toestand voorafgaand aan de uitvoering van de handelingen die het voorwerp zijn van de vergunningsaanvraag van de verzoekende partij, een beschermde eengezinswoning is in de zin van artikel 21 van het Algemeen Bouwreglement van de stad [REDACTED] en onder het verbod van functiewijziging valt van artikel 22 van datzelfde reglement.

De partijen zijn het erover eens dat het gebouw, alle verdiepingen inbegrepen, minder dan 250 m² groot is, zodat aan die voorwaarde van wat onder een eengezinswoning verstaan moet worden, voldaan is. De partijen zijn het er ook over eens dat het gebouw zowel een handelsfunctie als een woonfunctie heeft.

Zij verschillen van mening over de vraag of het de handelsfunctie dan wel de woonfunctie is die het grootste deel van de oppervlakte in beslag neemt. In het laatste geval is het gebouw namelijk een te beschermen eengezinswoning in de zin van artikel 21 van het Algemeen Bouwreglement.

2.

De hier relevante definities van artikel 1, en de artikels 18, 21 en 22 van het Algemeen Bouwreglement van de stad Gent luiden als volgt: [REDACTED]

“- (artikel 1) eengezinswoning: elk gebouw bestaande uit één woonentiteit, waarbij de woonentiteit samenvalt met het volledige gebouw. Wordt ook beschouwd als een eengezinswoning: een gebouw met een nevenfunctie die minder dan de helft van de totale vloeroppervlakte van het gebouw beslaat, en waarbij de rest van het gebouw volledig wordt gebruikt als één woonentiteit.

- totale vloeroppervlakte van een woongebouw: de som van de horizontale vloeroppervlakte van elke bouwlaag. De omtrek van een horizontale vloeroppervlakte wordt gevormd door de binnenkant van de muren of de vergelijkbare bouwdelen, die het gebouw begrenzen.

Worden - bij meergezinswoningen - niet in rekening gebracht: zolders en kelders die niet voor bewoning kunnen worden ingericht rekening houdend met de minimum vloeroppervlaktes vevat in artikel 27 t/m 29 van deze verordening.

Worden - bij eengezinswoningen - niet in rekening gebracht: de kelder(s) en het gedeelte van de zolder, waarvan de vrije hoogte tussen vloer en plafond minder bedraagt dan 2,20m.

- Artikel 18: Bereikbaarheid van bovenverdiepingen

Bij nieuwbouw, al dan niet na slopen, en verbouwing moet de bereikbaarheid van iedere bouwlaag van het gebouw via een vaste binnentrap verzekerd zijn.

- Artikel 21 Verbod op samenvoegen van te beschermen eengezinswoningen

Het samenvoegen van een te beschermen eengezinswoning met een ander gebouw tot een eengezinswoning kan slechts met het oog op het verhogen van de leefkwaliteit.

Het samenvoegen van een te beschermen eengezinswoning met een ander gebouw, met het oog op het omvormen van het samengevoegde geheel tot meerdere woonentiteiten, is verboden.

Eveneens verboden is het omvormen tot een meergezinswoning van een eengezinswoning die cumulatief voldoet aan volgende voorwaarden:

- de totale vloeroppervlakte bedraagt meer dan 250 m²,*
- en deze oppervlakte werd bekomen door het (het al dan niet vergund) samenvoegen van een te beschermen eengezinswoning met een ander gebouw.*

- Artikel 22 Verbod op functiewijzigingen bij te beschermen eengezinswoningen

De hoofdfunctie van een te beschermen eengezinswoning is wonen. Het is verboden deze hoofdfunctie te wijzigen naar een andere hoofdfunctie, met uitzondering van de functie gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen. Deze uitzondering geldt niet voor de oprichting van een grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten. Het invoeren van een nevenfunctie in een te beschermen eengezinswoning met of zonder buitenruimte, is verboden, tenzij:

- de nevenfunctie uitsluitend op één bouwlaag wordt gevestigd (met uitzondering van de kelderverdieping waar sanitair en/of bergruimte kan voorzien worden ten behoeve van de nevenfunctie),*
- en de nevenfunctie maximum 100 m² van de totale vloeroppervlakte beslaat,*
- en de rest van de woning volledig benut wordt voor één woonentiteit,*
- en, indien er een buitenruimte aanwezig is, deze buitenruimte rechtstreeks toegankelijk is vanuit het woongedeelte.”*

3.

De verzoekende partij bekritiseert op de eerste plaats het standpunt van de verwerende partij dat de kelder niet bij de handelsfunctie in rekening gebracht mag worden omdat die niet een voldoende hoogte heeft.

Die kritiek is terecht. Uit de definities van het hiervoor geciteerde artikel 1 van het Algemeen Bouwreglement blijkt dat voor te beschermen eengezinswoningen de kelders en zolders die niet een hoogte hebben van ten minste 2,20m niet meegerekend worden, maar dat slaat natuurlijk alleen op de woonfunctie van die ruimten. Om te weten of het een te beschermen eengezinswoning is, moeten eerst alle nuttige oppervlakten in rekening worden gebracht, ook al zijn ze lager dan 2,20m. Een kelder van minder dan die hoogte mag dan niet voor wonen in aanmerking komen, hij kan zeker bruikbaar zijn voor een andere functie, zoals het stockeren van materiaal, producten of bepaalde machines.

Bij de berekening van de totale oppervlakte van de vloeren van het gebouw had de verwerende partij dus wel degelijk ook de oppervlakte van de kelder in rekening moeten brengen. Of het mee in rekening brengen van de vloeroppervlakte van de kelder tot gevolg heeft dat de handelsfunctie van het gebouw een groter gedeelte in beslag neemt van het gebouw, zal hierna worden onderzocht.

4.

De verzoekende partij is het ook niet eens met de wijze waarop de verwerende partij de oppervlakte van de vloer berekend, namelijk zonder rekening te houden met de binnenmuren.

Artikel 1 van het Algemeen Bouwreglement stelt dat de oppervlakte van de vloer als volgt berekend moet worden: *“De omtrek van een horizontale vloeroppervlakte wordt gevormd door de binnenkant van de muren of de vergelijkbare bouwdelen, die het gebouw begrenzen.”*

Die kritiek van de verzoekende partij is niet terecht. Uit voormelde definitie blijkt duidelijk dat de oppervlakte berekend moet worden aan de binnenkant van de buitenmuren van het gebouw, dus zonder rekening te houden met binnenmuren.

5.

Wat de verhouding in vloeroppervlakte tussen de functie handel en de functie wonen betreft, blijkt uit de plannen die de verzoekende partij heeft ingediend, dat zij de oppervlaktes van de bestaande toestand (gemeten aan de begrenzende muren) als volgt heeft berekend:

Kelder = 34,7 m²

Gelijkvloers = 85,9 m²

Eerste verdieping = 57,1 m²

Tweede verdieping = 75,1 m²

Volgens de verzoekende partij moet aan de functie handel de kelder en gelijkvloerse verdieping worden toegerekend, dat is $34,7 + 85,9 = 120,6$ m², en aan de woonfunctie $2 \times 57,1$ m² = 114,2 m².

De verwerende partij is het niet eens met deze berekeningswijze, onder meer omdat de traphal op de gelijkvloerse verdieping, die geen handelsfunctie heeft maar in functie staat van het appartement van de bovenverdiepingen, ten onrechte aan de handelsfunctie wordt toegewezen en niet aan de woonfunctie, en dat de oppervlakte van de inkomhal, die zowel dient voor de handelsfunctie als de woonfunctie, gelijk verdeeld moet worden over beide functies en niet alleen aan de handelsfunctie mag worden aangerekend.

De benadering van de verwerende partij is correct. Het is niet omdat de gelijkvloerse verdieping overwegend een handelsfunctie heeft, dat daaruit volgt dat de hele oppervlakte van deze verdieping aan de handelsfunctie mag worden toegerekend.

De verwerende partij heeft dus terecht de oppervlakte van de gelijkvloerse traphal en de helft van de gelijkvloerse inkom toegerekend aan de woonfunctie. Zij heeft deze oppervlaktes berekend als 6,5 m² voor de traphal op de gelijkvloerse verdieping en, de helft van 7,2 m² gemeenschappelijke inkom, dat is 3,6 m², samen 11,1 m².

De berekening van die oppervlaktes wordt als zodanig niet betwist door de verzoekende partij en lijkt ook niet in tegenstrijd met de in de plannen aangegeven afmetingen.

Zelfs als men aanneemt dat de kelder volledig aan de handelsfunctie moet worden toegewezen, dan heeft de bovenstaande berekening tot gevolg dat van de door de verzoekende partij berekende oppervlakte van de handelsfunctie van 120,6 m² meer dan 10 m² moet worden afgetrokken en bij de woonfunctie moet worden gevoegd, zodat het duidelijk is dat handelsfunctie in oppervlakte niet meer dan de helft van de som van alle vloeroppervlaktes van het gebouw beslaat.

Daaruit volgt dat het oordeel van de verwerende partij, dat het gebouw alle oppervlaktes samen genomen minder dan 250 m² telt – dat wordt overigens ook door de verzoekende partij niet betwist –, en gelet op het overwegend aandeel van de woonfunctie een beschermde eengezinswoning is in de zin van artikel 21 van het Algemeen Bouwreglement, correct is.

Het middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In dit middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 21 van het Algemeen Bouwreglement, van artikel 4.3.1. VCRO, van de artikelen 1 en 2 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het redelijkheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel.

Zij licht dit middel als volgt toe:

“36. Ondergeschikt had de huidige verzoeker reeds aangegeven dat, wanneer de woning wel op wettige wijze zou bestempeld worden als (te beschermen) éengezinswoning, (quod non) dat de vergunning dan alsnog kon worden verleend op grond van de overeenstemming met de bepalingen zoals opgenomen in artikel 21 van het Algemeen Bouwreglement.

Artikel 21 van het Algemeen Bouwreglement van de Stad Gent luidt:

“Het samenvoegen van een te beschermen eengezinswoning met een ander gebouw tot een eengezinswoning kan slechts met het oog op het verhogen van de leefkwaliteit.

Het samenvoegen van een te beschermen eengezinswoning met een ander gebouw, met het oog op het omvormen/gebruiken van het samengevoegde geheel tot/als meerdere woonentiteiten is verboden.

Eveneens verboden is het omvormen tot/gebruiken als een meergezinswoning van een eengezinswoning die cumulatief voldoet aan volgende voorwaarden:

- de totale vloeroppervlakte bedraagt meer dan 250 m², en deze oppervlakte werd bekomen door het (het al dan niet vergund) samenvoegen van een te beschermen eengezinswoning met een ander gebouw;
- er is een buitenruimte of een potentiële buitenruimte aanwezig.”

De bestreden beslissing stelt dat de aanvraag niet tot voorwerp hebben ‘het verhogen van de leefkwaliteit’, maar louter het uitbreiden van de handelsfunctie:

“Onderhavige aanvraag geschiedt vooreerst niet in functie van het verhogen van de leefkwaliteit van de woongelegenheden, maar wel in functie van de uitbreiding van de bakkerij in het rechterpand (nr. 207) waarop de aanvraag eveneens betrekking heeft.

Beide panden worden evenwel niet samengevoegd tot een ‘eengezinswoning’ zoals hierboven gedefinieerd, na de samenvoeging van beide panden zal immers de handelsfunctie een veel grotere oppervlakte beslaan dan de woonfunctie (het rechterpand nr. 207 heeft momenteel geen woonfunctie en dit blijft zo na de samenvoeging), het linkerpand nr. 201-205 verliest dus zowel haar statuut van ‘te beschermen eengezinswoning’ als van ‘eengezinswoning’.

Hieruit blijkt dat de aanvraag strijdig is met artikel 21 van het Algemeen Bouwreglement van de stad [REDACTED].

De voorschriften van een door de deputatie goedgekeurde gemeentelijke stedenbouwkundige verordening hebben bindende en verordenende kracht. Artikel 4.4.1. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt dat in een vergunning, na een openbaar onderzoek, beperkte afwijkingen kunnen worden toegestaan op stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften met betrekking tot perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen, maar dat geen afwijkingen kunnen worden toegestaan voor wat betreft 1° de bestemming, 2° de maximaal mogelijke vloerterreinindex, 3° het aantal bouwlagen.

Hierbij wordt onder ‘stedenbouwkundig voorschrift’ verstaan (art. 1.1.2.13° van de codex):

“Een reglementaire bepaling opgenomen in:

- d) een ruimtelijk uitvoeringsplan
- e) een plan van aanleg
- f) een stedenbouwkundige verordening, of een bouwverordening vastgesteld op grond van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996”

De hier vastgestelde strijdigheid met het Algemeen Bouwreglement heeft geen betrekking op “perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van de constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen”, zodat het hier dus geen ‘beperkte afwijking’ betreft die onder het toepassingsgebied van bovenvermeld artikel 4.4.1. valt. Tevens dient hierbij opgemerkt dat de aanvraag niet aan een openbaar onderzoek werd onderworpen, zodat ook om deze reden geen afwijking op de stedenbouwkundige voorschriften van het Algemeen Bouwreglement kan toegestaan worden.

36. De deputatie gaat er bij haar beoordeling van uit dat de vergunning niet kan worden verleend aangezien het aangevraagde niet verenigbaar is met het Algemeen Bouwreglement. Hoewel niet expliciet opgenomen in de bestreden beslissing baseert de deputatie zich hierbij op artikel 4.3.1. §1 V.C.R.O.:

§1. Een vergunning wordt geweigerd:

1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met:

- a) stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken,
- b) een goede ruimtelijke ordening;

Aangezien het Algemeen Bouwreglement als een stedenbouwkundig voorschrift wordt aangezien, is de deputatie van oordeel dat de vergunning niet kan worden verleend, gezien de strijdigheid met artikel 21 A.B. als toepassing van artikel 4.3.1 VCRO.

Zij geeft evenwel op geen ogenblik te kennen op basis van welke argumenten zij tot deze vaststelling komt. Nergens in de bestreden beslissing wordt de aanvraag in concreto door de deputatie beoordeeld. Zij beperkt zich tot de vaststelling dat de aanvraag enkel het uitbreiden van de handelsfunctie voor ogen heeft en gaat daarmee volledig voorbij aan hetgeen door de verzoekende partij in zijn beroepsschrift dd. 3 februari 2011 naar voor werd gebracht met betrekking tot het verhogen van de leefkwaliteit van de woonentiteit.

37. Door de verzoekende partij werd uitvoerig beschreven dat de aanvraag wel degelijk (ook) de verhoging van de leefkwaliteit van de 'eengezinswoning' beoogt. De verzoekende partij heeft bij de aanvraag de verhoging van de leefkwaliteit van de woonentiteit mee opgenomen, rekening houdende met de mogelijkheid dat de deputatie – net zoals het college van burgemeester en schepenen - zou oordelen dat het om een te beschermen eengezinswoning gaat – quod certe non.

In zijn beroepsschrift werden de volgende bewijzen geleverd, die genoegzaam aantonen dat de stedenbouwkundige aanvraag voorziet in de verhoging van de leefkwaliteit van de woonentiteit:

- De architect heeft een zonnestudie uitgevoerd over de bestaande 'buitenruimte'. De bestaande buitenruimte was voor het appartement niet toegankelijk. Er was evenmin een terras voorzien. In het voorziene project wordt op de verdieping een ruim terras voorzien dat alle lichten en zichten respecteert en meer dan 15 m² buitenruimte creëert onmiddellijk aansluitend bij de leefruimtes van de woonentiteit. De aanvrager heeft zelfs nog voorgesteld om via een metalen trap ook het onderste gedeelte van het 'tuintje' (een geplaveid terras dat al jaren in onbruik is en geen zon heeft – zie studie) te voorzien om bijkomende buitenruimte te creëren.
- De ligging van het terras/buitenruimte is een verhoging van de leefkwaliteit, nu er voor het overige aan het appartement niets verandert. Indien de vergunning wordt geweigerd, wordt het onderliggende handelspand opnieuw verhuurd en blijft het appartement geheel vergund (geacht) bestaan zonder buitenruimte, terwijl het achterliggend geplaveid koertje zonder zonlicht een amalgaam aan oude koterijen bevat die geen enkele functie meer hebben.
- De aanvraag beoogt de sanering van dit achterliggend koertje naar de creatie van een nuttige ruimte met het bebouwen van het achterste deel als uitbreiding van de leefkwaliteit van het personeel en werkmethodes van de bakkerij. Dit deel blijft onder de gemene muur en zal geluidloos zijn voor de burens, waaronder ook de woonentiteit. De sanering van de site in zijn geheel beoogt ook een verhoging van het uitzicht en derhalve de leefkwaliteit van de woonentiteit.
- De aanvraag voorziet louter een bureau en personeelsruimtes onder of in de buurt van de woonentiteit, terwijl de bakkerijactiviteiten in het bestaande pand nr. 207 blijven, met uitzondering van de uitbreiding van het atelier (in de modernste

technieken en materialen en dus voldoende aan de geluids- en andere milieunormen). Ook dit verhoogt alleen de leefkwaliteit.

38. *Daarbij wenst de verzoekende partij op te merken dat het begrip 'leefkwaliteit' niet gedefinieerd is en derhalve een opportuniteitsoverweging inhoudt in hoofde van de vergunningverlenende overheid. Bij de beoordeling diende de deputatie zich uit te spreken over de verhoging van de kwaliteit hetgeen niet louter op basis van cijfers kan worden verantwoord.*

De leefkwaliteit kan derhalve niet enkel worden uitgedrukt in het aantal m² binnenruimte, maar dient in concreto te worden beoordeeld door een vergelijking te maken van de bestaande toestand met de beoogde toestand in het kader van de inpasbaarheid van het project in de bestaande omgeving en de goede ruimtelijke ordening.

Minstens diende zij de argumenten van de verzoekende partij te onderzoeken en zich dienaangaande een oordeel te vormen.

39. *Nergens uit de bestreden beslissing blijkt dat de deputatie een dergelijke concrete beoordeling heeft gemaakt. In de bestreden beslissing wordt enkel gesteld:*

“Onderhavige aanvraag geschiedt vooreerst niet in functie van het verhogen van de leefkwaliteit van de woongelegenheden, maar wel in functie van de uitbreiding van de bakkerij in het rechterpand (nr. 207) waarop de aanvraag eveneens betrekking heeft.”

De deputatie ontwikkelt geen argumenten die haar stelling staven en motiveert niet op afdoende wijze waarom zij van oordeel is dat in casu niet aan de vooropgestelde doelstelling, i.e. het verhogen van de leefkwaliteit van de woonentiteit, is voldaan.

De beperkte motivering zoals weergegeven in de bestreden beslissing maken het voor verzoekende partij onmogelijk om te achterhalen waarom de deputatie van oordeel is dat de leefkwaliteit niet wordt verhoogd en de vergunning niet kan worden verleend.

Het valt voor de verzoekende partij niet in te zien hoe de leefkwaliteit niet wordt verhoogd, gelet op het feit dat met het project een bijkomende functionele buitenruimte van 15 m² wordt voorzien, onmiddellijk aansluitend bij de leefruimte van de woonentiteit, te meer daar in de huidige toestand het buitenkoertje geenszins toegankelijk is voor de woonentiteit. De volledige site wordt gesaneerd en ook het uitzicht van de woonentiteit wordt merkkelijk verbeterd door de aanleg van een groendak.

Meer nog, de aanpassingen als voorzien in de woning, zijn beoogd om te confirmeren aan de minimale kwaliteitsvereisten van het A.B., waaraan het pand (als woonentiteit) op dit moment niet voldoet.

De verzoekende partij kan enkel vaststellen dat de deputatie tekort is geschoten in haar verplichting tot deugdelijke motivering.

Er kan in casu niet ernstig worden ontkend dat een schending van de motiveringsplicht voorligt, precies omdat door de deputatie geen enkele argument werd ontwikkeld.

40. *Daarnaast ligt ook een schending voor van het rechtszekerheidsbeginsel, als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.*

Immers, het redelijkheidsbeginsel, ontwikkeld in de rechtspraak van de Raad van State, houdt in dat de overheid bij het nemen van een beslissing alle betrokken belangen vooraf op redelijke wijze moet afwegen. Uit deze belangenafweging moet een juist evenwicht volgen tussen de draagwijdte van de administratieve handeling en het feit dat geleid heeft tot het stellen van de administratieve handeling. Het redelijkheidsbeginsel begrenst de uitoefening van de discretionaire beslissingsbevoegdheid van de overheid.

De redelijkheid vereist volgens de rechtspraak van de Raad van State dat de overheid de bestreden beslissing heeft afgewogen aan de hand van werkelijk bestaande feiten, waarvan zij zich een duidelijke voorstelling heeft kunnen vormen en die van zulke aard zijn dat zij de genomen beslissing naar recht en redelijkheid kunnen dragen.

Aangezien nergens in de bestreden beslissing een dergelijke afweging kan worden gelezen, kan niet ernstig worden ontkend dat in casu een schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, m.b. het redelijkheidsbeginsel, voorligt.

41. *Uit de bestreden beslissing blijkt niet afdoende dat op zichzelf staande overwegingen bestaan om de aanvraag af te wijzen. Meer nog, in de bestreden beslissing wordt geen enkel argument ontwikkeld dat aangeeft op basis waarvan de deputatie van oordeel is dat de vergunning niet kan worden verleend. Zij stelt dit enkel vast.*

De deputatie stelt louter dat de aanvraag niet geschiedt in functie van het verhogen van de leefkwaliteit van de woongelegenheden, maar wel in functie van de uitbreiding van de bakkerij in het rechterpand waarop de aanvraag mede betrekking heeft.

Het enkele feit dat het bedoelde project tevens in een modernisering en verbetering van de bakkerij voorziet, heeft niet ipso facto tot gevolg dat aan de leefkwaliteit van de bijhorende woonentiteit evenredig nadeel zou worden berokkend. Integendeel, het voorgestelde project voorziet in een sanering van de ganse site, inclusief de woonentiteit.

42. *Nergens wordt in de VCRO, dan wel het A.B. gesteld dat de verhoging van de leefkwaliteit de exclusieve doelstelling moet zijn voor de vergunningsaanvraag. Het kan wel slechts worden vergund als een verhoging van de leefkwaliteit aanwezig is. Deze kan in casu niet worden ontkend.*

Daarenboven is het verminderen van het aantal handelszaken, en de uitbreiding en modernisering in functie van hygiëne- en milieunormen (ook geluidsnormen) enkel een verbetering die eveneens de woonkwaliteit van de woonfunctie minstens onrechtstreeks bevoordeelt.

Aangezien de verzoekende partij een aanvraag indiende tot het aanpassen van een handelshuis met woonentiteit, dient gesteld dat het middel gegrond is.”

2.

De verwerende partij verwijst in de antwoordnota naar de dubbele motivering van de bestreden beslissing, namelijk (1) dat de aanvraag niet geschiedt in functie van het verhogen van de leefkwaliteit van de woongelegenheden – voorwaarde die door artikel 21 van het Algemeen Bouwreglement gesteld wordt – maar wel in functie van de uitbreiding van de bakkerij in het rechterpand (nr. 207) waarop de aanvraag eveneens betrekking heeft en (2) de door hetzelfde artikel 21 gestelde voorwaarde dat bij samenvoeging met een ander pand beide panden worden samengevoegd tot een ‘eengezinswoning’ niet vervuld is. Voorts stelt zij dat de beslissing niet onredelijk is, en dat de controlebevoegdheid van de Raad wat betreft de appreciatie van de redelijkheid van de beslissing slechts marginaal is.

3.

In haar wederantwoordnota voegt de verzoekende partij niets toe aan de toelichting in haar verzoekschrift.

Beoordeling door de Raad

1.

De verwerende partij stelt ten onrechte dat door de samenvoeging de woonkwaliteit van het pand niet verbeterd wordt. Het appartement wordt immers uitgebreid met een voorheen niet bestaand terras, en dat kan moeilijk anders geïnterpreteerd worden dan als een verbetering van de woonkwaliteit. Dat de aanvraag geschiedt in functie van de in het naburige pand uitgebreide bakkerij is niet relevant. Daardoor voegt de verwerende partij een voorwaarde toe die geenszins te lezen is in voornoemd artikel 21.

2.

Het tweede weigeringsmotief daarentegen is wel afdoende. Uit artikel 21, eerste zin, van het Algemeen Bouwreglement blijkt dat als een te beschermen eengezinswoning – hier het pand [REDACTED] – met een ander pand wordt samengevoegd, het resultaat van die samenvoeging een te beschermen eengezinswoning moet zijn. De verwerende partij stelt terecht dat dit hier niet het geval is, het samenvoegen van het pand [REDACTED] met pand [REDACTED], waar geen woonfunctie aanwezig is, als resultaat zou hebben dat de samengevoegde percelen geen te beschermen eengezinswoning zouden zijn, daar het aandeel van de handelsfunctie van beide samengevoegde panden groter zou zijn dan het aandeel van de woonfunctie.

De bepaling dat het resultaat van de samenvoeging een te beschermen eengezinswoning moet zijn, bindt de verwerende partij. Het redelijkheidsbeginsel kan niet ingeroepen worden om de onwettelijkheid aan te tonen van een beslissing die het resultaat is van een gebonden bevoegdheid.

3.

De Raad merkt wel op dat op grond van artikel 22 van het Algemeen Bouwreglement in een te beschermen eengezinswoning, een nevenfunctie van maximaal 100 m² vergund kan worden onder de in die bepaling opgesomde voorwaarden. Op zicht van de voorgelegde plannen lijkt het niet uitgesloten dat de verzoekende partij op grond van die bepaling een vergunning kan verkrijgen voor het inrichten van een nevenfunctie in het pand [REDACTED].

Het middel is ongegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk maar ongegrond.

2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 9 december 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Marc BOES, voorzitter van de achtste kamer,

met bijstand van

Thibault PARENT, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Thibault PARENT

Marc BOES