

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. A/2012/0463 van 12 november 2012  
in de zaak 1112/0074/A/1/0052

*In zake:*

de nv [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Sofie RODTS  
kantoor houdende te 9000 Gent, Kasteellaan 141  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partij*

*tegen:*

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

vertegenwoordigd door:  
mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN

*verwerende partij*

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 23 september 2009, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 11 augustus 2011.

Met dit besluit heeft de deputatie het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent van 12 mei 2011 niet ingewilligd.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het regulariseren van een verbouwing: wijzigen 'bed & breakfast' van 3 naar 5 kamers, het nivelleren van de koer en het plaatsen van vloerplanken en balustrades op 2 platte daken.

Het betreft een perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 23 januari 2012, waarop de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Eddy STORMS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wannes THYSSEN, die loco advocaat Sofie RODTS verschijnt voor de verzoekende partij, en mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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

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

### **III. FEITEN**

De aanvraag heeft een voorgeschiedenis.

Op 9 februari 2006 wordt een stedenbouwkundige vergunning verleend voor de inrichting van 3 'bed & breakfast' (B&B) kamers in het gebouw, dat voor het grootste gedeelte nog in gebruik zou blijven als privé-woning.

Op 30 juli 2010 wordt een aanmaning verstuurd voor de uitvoering van de volgende wederrechtelijke werken:

- het afwerken van het platte dak van de achterbouw met bankirai en het rondom plaatsen van een metalen leuning;
- het aanbrengen van bankirai op het platte dak onder de metalen vlucht-passerelle.

Op 3 februari 2011 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *"B&B wijzigen van 3 kamers naar 5 kamers, het nivelleren van de koer en het plaatsen van vloerplanken en balustrades op 2 platte daken"*.

De bestreden beslissing omschrijft de aanvraag als:

*"de regularisatie van deze werken en bijkomend volgende werken:*

- *2 extra B&B kamers op de zolder;*
- *nivelleren van de koer met een houten terras;*
- *de sauna en het dakterras op zolder werden niet uitgevoerd;*
- *de steektrap in de tuin werd als een draaitrap uitgevoerd;*
- *in de tuin is een deuropening gemaakt naar de rechterbuur;*
- *de decoratieve schouwafwerkingen zijn niet uitgevoerd.*

*De aanvraag behelst NIET de volgende werken:*

- *in de weigeringsbeslissing (van het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent) is er sprake van 'het zadeldak hoger uitvoeren (ca. 6,35 meter boven de kroonlijst)'. In de beschrijvende nota, noch in het beroepsschrift is er sprake van een aanvraag tot regularisatie m.b.t. het verhogen van de nokhoogte.*

*Volgens de plannen 'bestaande toestand', 'vergunde toestand' en 'vergunde toestand / uitgevoerde toestand' is de noklijn 5,39 m hoger dan de kroonlijsthoogte en 20,36 m hoger dan het voetpad.*

*Volgens het plan 'uitgevoerde toestand (te regulariseren)' is op het deelplan 'voorgevel / achtergevel' de nokhoogte niet gewijzigd t.o.v. de hierboven vermelde vergunde toestand, maar is op de deelplannen met de doorsnedes de nokhoogte wel plotseling  $\pm 1$  m hoger dan in de vergunde toestand.*

*Het is niet duidelijk welk (deel)plan juist is en welk niet, maar gelet op deze tegenstrijdigheden en het ontbreken van enige verantwoording i.v.m. een eventuele verhoging van de noklijn dient alvast besloten dat deze (eventuele) wijziging niet het voorwerp van de aanvraag uitmaakt;*

- *in de weigeringsbeslissing (van het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent) is ook sprake van 'het verhogen van de rechts gelegen scheidingsmuur met ca. 0,5 m op de 3<sup>e</sup> verdieping'.*

*Deze verhoging maakt geen deel uit van huidige aanvraag, en bovendien betwisten de aanvragers ten eerste dat deze muur verhoogd werd, het zou enkel gaan om het 'herbouwen' van een bestaand muurgedeelte (zie ook rubriek 2.4)."*

Het perceel is, volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgestelde gewestplan 'Gentse en Kanaalzone', gelegen in woongebied.

Het perceel is gelegen binnen de grenzen van het op 5 juni 2003 goedgekeurd bijzonder plan van aanleg nr. 115, 'Binnenstad – deel Sint-Michiels', meer bepaald in een verwevingszone. Het perceel is niet gelegen binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Het perceel is eveneens gelegen binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, 'Afbakening grootstedelijk gebied Gent', goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2005.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 27 februari tot en met 29 maart 2011, dient één omwonende een bezwaarschrift in.

De brandweer van de stad Gent adviseert als volgt gunstig op 8 maart 2011:

*" ...*

*Wij bevestigen dat de evacuatie via de platte daken met de bijhorende balustrades noodzakelijk is voor het bekomen van het brandveiligheidsattest conform de van toepassing zijnde reglementering, het Besluit van de Vlaamse Regering van 11 september 2009 tot vaststelling van de specifieke brandveiligheidsnormen waaraan het toeristische logies moet voldoen (zie ook brandweerverslag met kenmerk ■■■■■ van 3 december 2009).*

*De burgemeester kende het vereiste attest toe op basis van het advies van de brandweer (eindcontroleverslag met kenmerk [REDACTED] van 9 juni 2010) en de toegekende afwijking bij beslissing van de bevoegde minister.*

*Een vergunning tot exploitatie van maximum 5 gastenkamers werd door de dienst "Toerisme Vlaanderen" uitgereikt dd. 5 juli 2010.*

*...*

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert ongunstig op 4 mei 2011.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent weigert op 12 mei 2011 als volgt een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij:

*"...*

### *3. Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening*

#### *3.1. Algemeen*

*De 5 B&B kamers beslaan 171 m<sup>2</sup> van de 528 m<sup>2</sup> (= circa 32 %). De hoofdfunctie blijft bijgevolg de eengezinswoning. In de sous-sol bevinden zich een speelruimte en fietsenberging. Op de bel-etage bevindt zich de leefruimte, keuken en eethoek. Op de tweede verdieping zijn er twee slaapkamers en een badkamer.*

*De B&B kamers bevinden zich op de tussenverdieping aan de achterzijde (boven de bel-etage) en op de volledige eerste en volledige derde verdieping.*

*Er is geen garage aanwezig maar wel een ruime fietsenberging in sous-sol. Het pand ligt op wandelafstand van de kuip en heeft een openbare vervoershalte voor de deur waardoor er op het gebied van mobiliteit geen probleem wordt verwacht.*

*Het verhogen van het aantal B&B kamers is principieel aanvaardbaar.*

*De platte daken van de aanbouwvolumes zijn bedekt met bankirai-planken en rondom afgezet met een inoxen borstwering, ook op de dekstenen van beide zijdelingse scheidingsmuren. Deze zone is volgens de beschrijvende nota bedoeld als brandevacuatie en niet als dakterras.*

*De toegangsdeur tot deze evacuatieleroute zou enkel met een speciaal sleuteltje kunnen geopend worden.*

*Deze evacuatiezone is rechtstreeks verbonden met de kinderslaapkamer op de tweede verdieping. Een uitschuifbare ladder tegen de achtergevel geeft vanuit de hogere verdiepen ook toegang tot dit dak. Achteraan het rechterbijgebouw bevindt zich eveneens een uitschuifbare ladder tegen de achtergevel welke naar de tuin leidt. Beide ladders waren vergund in vorige aanvraag maar waren voorzien zonder vloerbeplanking en zonder borstwering.*

*De voorgestelde borstwering is in strijd met de bepalingen van het bijzonder plan van aanleg door hun constructiehoogte (zie verder). Bovendien geeft een dergelijke afwerking teveel aanleiding tot een gebruik als dakterras (wat ook gemeld wordt in een bezwaar) wat strijdig zou zijn met het burgerlijk wetboek (geen afstand van 1,90 m van de perceelsgrenzen) en strijdig met de goede ruimtelijke ordening wegens de rechtstreekse*

*en storende inkijk bij de buurpanden, niet in het minst door de grote hoogte (circa 10 m boven trottoirpeil) en de vooruitgeschoven positie (tot 21 m bouwdiepte).*

*Het rechterdakgedeelte is 3,50 m breed en 7,50 m diep. Het linkerdakgedeelte is 4 m breed en 3 m diep. Voor de brandweer volstaat in principe een evacuatiweg van slechts 0,80 m breed. De voorgestelde afgebakende zone is onnodig overgedimensioneerd en heeft de mogelijkheid om te gebruiken als dakterras.*

*Door de evacuatiweg te versmallen tot 0,80 m (en de rest van het dak als effectief plat dak te voorzien) en door ze in het midden van het perceel te situeren (bij voorkeur op het lager linkerdakgedeelte) zal er geen discussie zijn over het al dan niet gebruik als een dakterras en zal er geen hinderlijke impact zijn op de buurpanden.*

*De voorliggende aanvraag is bijgevolg niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening en de goede plaatselijke aanleg.*

### 3.2. Afwijking op de voorschriften

- *De afwijking op de voorschriften van het bijzonder plan van aanleg is aanvaardbaar voor het verharden van de tuinzone om volgende redenen:*

*de onbebouwde tuinzone is relatief beperkt (56 m<sup>2</sup>), er is een grote hemelwaterput aanwezig in het midden van de tuin en het houten terras is aangelegd met open voegen waardoor rechtstreekse infiltratie mogelijk is in de ondergrond.*

- *De afwijking op de voorschriften van het bijzonder plan van aanleg is aanvaardbaar voor de hogere nok om volgende redenen:*

*de overschijding van de maximumnorm is beperkt (6,35 m i.p.v. maximaal 6 m), deze nok heeft geen nadelige impact op de architectuur van het pand (welke een hoge voorgevel heeft) en is inpasbaar in deze omgeving met tal van dergelijke hoge hoofdvolumes.*

- *De afwijking op de voorschriften van het bijzonder plan van aanleg is niet aanvaardbaar voor de borstwering en de hogere scheidingsmuur om volgende redenen:*

*De constructiehoogte van zowel de borstwering als de verhoogde scheidingsmuur overschrijdt ernstig de maximale normen en zelfs de ingecalculeerde afwijkingsmogelijkheden (de zogeheten machtigheden) in het BPA (resp. maximaal 3,50 m en 6 m hoog).*

*De borstweringen worden geplaatst op de bestaande scheidingsmuren zodat ze een directe visuele impact hebben op beide buurpanden.*

*De borstweringen zouden enkel dienen als afbakening van een evacuatieloute. In het bezwaar wordt dit echter tegengesproken en wordt ook melding gemaakt van het gebruik als een dakterras. Huidige uitvoering heeft effectief alle uiterlijke kenmerken van een dakterras. Een dakterras kan zeker niet toegestaan worden wegens de strijdigheid met het bijzonder plan van aanleg maar ook wegens de strijdigheid met de goede ruimtelijke ordening (zie boven). Er zou een veel*

*beperkte evacuatiweg kunnen voorzien worden op voldoende afstand van beide perceelsgrenzen. Volgens navraag bij de brandweer volstaat in principe een breedte van 0,80 m.*

*De voorgestelde borstweringsconstructie en terrasbeplanking en de verhoging van de scheidingsmuur op de rechterperceelsgrens (enkel te zien op foto's in het bezwaar en op de perspectieftekening) zijn in strijd met de voorschriften van het bijzonder plan van aanleg en zijn niet aanvaardbaar.*

*...*

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 10 juni 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

In zijn verslag van 27 juli 2011 adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting op 26 juli 2011 beslist de verwerende partij op 11 augustus 2011 als volgt om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

*“... ”*

*De goede ruimtelijke ordening*

*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 vóór 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.*

*Tegen een aantal van de voorgestelde wijzigingen bestaan in principe geen bezwaren: het wijzigen van het aantal B&B kamers van 3 naar 5, het nivelleren en verharderen van de koer, het niet uitvoeren van de sauna (deze wijziging is niet vergunningsplichtig) en het dakterrasje in het midden van de achtergevel t.h.v. de 4<sup>e</sup> verdieping, het plaatsen van een draaitrap i.p.v. een rechte buitentrap naar de koer, het maken van een deuropening in de scheidingsmuur (hoewel hieromtrent niets geargumenteed wordt in de aanvraag) en het niet uitvoeren van de decoratieve schouwafwerkingen.*

*Het verhogen van het aantal B&B kamers kan pas toegestaan worden als ook aan de voorschriften i.v.m. brandveiligheid wordt voldaan.*

*In het advies van de brandweer is het volgende opgenomen:*

*“Wij bevestigen dat de evacuatie via de platte daken met de bijhorende balustrades noodzakelijk is voor het bekomen van het brandveiligheidsattest conform de van toepassing zijnde reglementering”.*

*Het pand heeft achteraan t.h.v. de 3<sup>e</sup> verdieping 2 platte daken, rechts (gezien vanaf de straat) een plat dak van ca. 3,5 m breed en 8 m diep en links een ± 1 m lager gelegen plat dak van ca. 4 m breed en 3,2 m diep.*

*Op het einde van het rechts gelegen plat dak, aan de rechterzijde ervan, bevindt zich de vergunde uitschuifbare brandladder.*

*Het rechts gelegen plat dak, dat deels (met een breedte van minimum 80 cm) als vluchtweg moet dienen, werd volledig met bankirai-planken bedekt en rondom met een inox-balustrade omzoomd.*

*Met betrekking tot het links gelegen plat dak wordt hetzelfde gevraagd.*

*Het standpunt van het college van burgemeester en schepenen wordt bijgetreden dat dergelijke bevloering en omheining er voor zorgen dat de platte daken alle kenmerken vertonen van een dakterras, met uitzondering weliswaar van de moeilijke toegankelijkheid door de hoge raamdorpels en de beveiligde opening waarvoor een sleutel nodig is.*

*Beide platte daken bevinden zich op een grote hoogte tot tegen de zijperceelsgrenzen met aanpalende percelen, een gebruik van deze daken als dakterras kan in geen geval getolereerd worden omwille van de schending van de privacy naar de aanpalende tuinzones toe. Ook op esthetisch vlak is het niet aangewezen dat deze hoge scheidingsmuren nog eens met een balustrade verhoogd worden, dit heeft visueel een negatieve invloed op de aanpalende percelen.*

*Waarom rond het links (en lager gelegen) plat dak een balustrade moet staan is niet duidelijk, dit dak wordt immers niet als vluchtweg gebruikt (er is wel een kleine overspanning met balustrade tussen het raam dat naar dit dak uitgeeft en het rechts gelegen plat dak dat als vluchtweg dient) en is zelfs niet behoorlijk toegankelijk.*

*Op het rechts gelegen plat dak is wel een balustrade noodzakelijk, maar niet één die de ganse oppervlakte van dit dak omsluit, een toegangspad van 80 cm breed volstaat hiertoe. Een dergelijke balustrade kan voldoende op de zij- en achtergevel bevestigd worden, een bankirai-bevloering als 'steun' (zoals in het beroepschrift beweerd wordt) is dus niet nodig, en evenmin is het nodig dat deze vluchtweg langsheen de rechterzijperceelsgrens loopt.*

*Het gevraagde is strijdig met de goede plaatselijke ordening en komt niet voor vergunning in aanmerking.*

*...*

Dit is de bestreden beslissing.

#### **IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

##### **A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep**

De verwerende partij heeft de bestreden beslissing per aangetekende brief van 24 augustus 2011 betekend aan de verzoekende partij, die dan ook tijdig beroep heeft ingesteld bij aangetekende brief van 23 september 2011.

##### **B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang en de hoedanigheid van de verzoekende partij**

De verzoekende partij is de aanvrager van de vergunning en is dus een belanghebbende, zoals bepaald in artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 1° VCRO, die bij de Raad beroep kan instellen.

De verzoekende partij heeft aan de Raad een kopie van haar actueel geldende statuten bezorgd, samen met het bewijs dat het daartoe bevoegde orgaan tijdig heeft beslist om in rechte op te treden, zodat zij ook beschikt over de vereiste hoedanigheid om bij de Raad beroep in te stellen.

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

### **A. Eerste middel**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

In een eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, de formele motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij voert aan dat de verwerende partij zich beperkt tot een beoordeling van de balustrade op het rechtse plat dak van het gebouw en de bankirai-bevloering en in gebreke blijft aan te duiden waarom zij geen vergunning verleent voor de andere aspecten van de aanvraag, zodat de bestreden beslissing niet afdoende gemotiveerd is en onzorgvuldig genomen is.

Volgens de verzoekende partij hebben:

*“...*

*deze overige onderdelen van de aanvraag, o.a. het nivelleren en verharden van de koer, het niet uitvoeren van de sauna, het dakterrasje in het midden van de achtergevel thv de vierde verdieping, het plaatsen van een draaitrap ipv een rechte trap, het maken van een deuropening in de scheidingsmuur en het niet uitvoeren van de decoratieve schouwafwerkingen op geen enkele wijze uitstaans ... met het al dan niet vergunbaar zijn van de balustrade en de bankirai;*

*... terwijl de deputatie in de bestreden beslissing met betrekking tot de overige onderdelen van de aanvraag zelfs uitdrukkelijk het volgende vermeldt en hiermee duidelijk te kennen geeft dat deze aspecten wel voor vergunning in aanmerking komen:*

*...*

*en terwijl niets de deputatie belet om bepaalde onderdelen van de aanvraag te vergunnen en andere onderdelen niet;*

*...”*

Verder wijst de verzoekende partij er nog op dat zij in een aanvullende nota aan de verwerende partij, opgesteld naar aanleiding van het ongunstig verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar met betrekking tot de balustrade, nogmaals uitdrukkelijk verzocht heeft om een beslissing te nemen met betrekking tot de overige onderdelen van de aanvraag.

2.

De verwerende partij stelt vooreerst dat inderdaad vermeld wordt dat er principieel geen bezwaar bestaat tegen een aantal onderdelen van de aanvraag, maar dat dit alleen gebeurt om aan te duiden dat een nieuwe aanvraag, die aan de gemaakte bezwaren zou verhelpen, eventueel wel vergund kan worden.



Verder stelt de verwerende partij dat de essentie van de aanvraag het verhogen van het aantal kamers van de 'bed & breakfast' betreft, maar dat een goede brandveiligheid noodzakelijk is om te voldoen aan de stedenbouwkundige en andere regelgeving.

De aanvraag is volgens de verwerende partij dan ook niet vergunbaar wanneer de brandveiligheid niet naar behoren is opgelost en in casu is de wijze waarop de brandveiligheid, meer bepaald de evacuatie routes, in de aanvraag wordt voorgesteld, ruimtelijk niet aanvaardbaar.

Tot slot stelt de verwerende partij als volgt dat het niet onredelijk is om de volledige 'verzamelaanvraag' te weigeren, wanneer de hoofdzaak van de aanvraag niet vergunbaar is:

“ ...

*Vaste rechtspraak van de Raad van State neemt aan dat voor de weigering van een stedenbouwkundige vergunning slechts 1 weigeringsmotief voorhanden moet zijn.*

*Alle bijkomende motieven worden stelselmatig als 'overtollig motief' aangeduid. In de bestreden beslissing is een weigeringsmotief aanwezig, dit wordt niet betwist. Dit motief is pertinent, gegrond, duidelijk, en afdoende gemotiveerd.*

*Op volledig foutieve (misleidende) wijze verwijst verzoekster naar het arrest nr. 54.043 van 28 juni 1995 van de Raad van State. In dit arrest werd een ambtenaar ontslagen wegens afwezigheid zonder geldige reden of attest, terwijl in de ontslagbrief 'herstructurering van het kabinet' als enige reden werd opgegeven. Op geen enkele wijze is dit arrest van toepassing op de huidige zaak. De door verzoekster geciteerde passage, noch haar stelling vindt grondslag in het aangehaald arrest.*

*Ook het tweede arrest nr. 57.481 van 11 januari 1996 van de Raad van State kan in casu de stelling van verzoekster niet dienstig ondersteunen. In die zaak werd een vergunning aangevraagd voor de bouw van 3 autobergplaatsen en de regularisatie van een uitbreiding van een magazijn. Hier was de bouw van de autobergplaatsen het hoofdvoorwerp van de aanvraag, en was de regularisatie bijkomstig, en bovendien sowieso niet vergunbaar wegens legaliteitsbelemmeringen.*

*De deputatie oordeelde terecht dat de aanvraag in zijn geheel niet vergunbaar is.*

...”

3.

In haar wederantwoordnota weerlegt de verzoekende partij dat de brandveiligheid 'niet naar behoren' zou opgelost zijn en verwijst zij naar het gunstig advies van de brandweer.

Verder stelt de verzoekende partij, in tegenstelling tot hetgeen de verwerende partij voorhoudt, dat het merendeel van de onderdelen van de aanvraag volledig los staan van elkaar: onder meer de aangevraagde deuropening in de scheidingsmuur en de verharding van de koer zouden in geen enkel opzicht ondergeschikt zijn aan de aanvraag voor de oprichting van een balustrade op het platte dak en de wijziging van het aantal kamers van 3 naar 5.

Volgens de verzoekende partij moet de verwerende partij deze onderdelen van de aanvraag elk afzonderlijk in concreto beoordelen en moet zij, wanneer zij de gevraagde verharding van de koer, de gevraagde opening in de scheidingsmuur, enz. ... niet vergunbaar acht, de ruimtelijke motieven hiervoor vermelden in de bestreden beslissing.

Tot slot weerlegt de verzoekende partij als volgt de argumentatie met betrekking tot de geciteerde rechtspraak van de Raad van State, afdeling bestuursrechtspraak:

“ ...

**6.** De verwijzing van de verwerende partij naar de rechtspraak van de Raad van State dat er slechts één weigeringsmotief moet aangehaald worden is enkel correct wanneer de aanvraag slechts betrekking heeft op één bouwwerk, één aanpassing, ... . In dat geval volstaat het om één motief aan te geven voor de weigering van deze aanvraag. Concreet bestaat er geen discussie over dat de aanvraag de regularisatie voorziet van verschillende bouwwerken / aanpassingen die elk apart moeten beoordeeld worden nu het ene los staat van het ander. In dat opzicht dient ieder onderdeel apart beoordeeld te worden en moet er voor ieder onderdeel concreet aangegeven worden waarom het niet kan toegestaan worden. Het weigeringsmotief voor de balustrade (privacy / visuele hinder...) kan alleszins niet dienen als weigeringsmotief voor de verharding van de tuin.

**7.** De rechtspraak van de Raad van State waarnaar in het inleidend verzoekschrift werd verwezen is wél aan de orde. In het arrest nr. 57.481 had de aanvraag ook betrekking op meerdere, op zich staande onderdelen (enerzijds de uitbreiding van een magazijn en anderzijds de oprichting van verschillende autobergplaatsen). Nu het ene onderdeel niet ondergeschikt is ten opzichte van het andere, bevestigde de Raad terecht dat de weigeringsbeslissing onwettig is omdat niet concreet wordt gemotiveerd waarom de autobergplaatsen worden geweigerd. Ook het arrest nr. 54.043 is relevant nu in dit arrest nogmaals wordt bevestigd dat de motivering van een individuele bestuurshandeling ‘volledig’ moet zijn in die zin dat de aangevoerde motieven de beslissing moeten kunnen staven. Concreet staat vast dat er geen motieven worden aangevoerd waarom de overige onderdelen van de aanvraag (naast de plaatsing van de balustrade) worden geweigerd.

...”

#### *Beoordeling door de Raad*

De verwerende partij beslist dat de inrichting van het rechtse platte dak met een bankirai-bevloering en een gehele omzoming met een balustrade onverenigbaar is met de goede plaatselijke ordening, omwille van de eventuele privacyhinder voor de aanpalende bewoners en esthetische bezwaren.

Daarbij stelt de verwerende partij dat een balustrade op het plat dak wel degelijk vereist is om te voldoen aan de brandveiligheid, maar dat een balustrade, die de volledige oppervlakte van het dak omsluit, ruimtelijk niet aanvaardbaar is en dat een toegangspad van 80 cm volstaat.

Omdat een goede brandveiligheid noodzakelijk is om te voldoen aan de stedenbouwkundige en andere regelgeving weigert de verwerende partij de vergunning, ook voor het verhogen van het aantal kamers van de ‘bed & breakfast’, dan ook omwille van strijdigheid met de goede plaatselijke ordening (artikel 4.3.1, §1, 1°, b, VCRO).

Dit is het determinerend weigeringsmotief van de bestreden beslissing en de vermelding hiervan in de bestreden beslissing volstaat om het eerste middel (schending van de formele motiveringsplicht) ongegrond te verklaren.

De verwerende partij heeft de bestreden beslissing immers uitdrukkelijk gemotiveerd en in de bestreden beslissing de juridische en feitelijke overwegingen vermeld, die er aan ten grondslag liggen: de motivering is afdoende.

## B. Tweede middel

### *Standpunt van de partijen*

1.

In een tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van het zorgvuldigheidsbeginsel en van het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij over het hoofd ziet dat de reeds vergunde brandladder zich ter hoogte van de rechter perceelsgrens bevindt, zodat de balustrade minstens voor een gedeelte zal moeten geplaatst worden tegen de rechter perceelsgrens, en dus niet alleen ter hoogte van de zij- en achtergevel kan bevestigd worden.

Volgens de verzoekende partij, die daarbij verwijst naar de bij haar verzoekschrift gevoegde simulatie, zou een balustrade met een breedte van slechts 80 cm overigens dezelfde visuele impact hebben op de omwonenden.

Verder verwijt de verzoekende partij de verwerende partij dat zij helemaal niet toelicht, enerzijds waarom de technische uiteenzetting van de verzoekende partij dat een voldoende zware vloer noodzakelijk is om de stabiliteit van de balustrade te waarborgen, geen steek zou houden, anderzijds hoe de balustrade veilig, stabiel en esthetisch kan bevestigd worden op de zij- en achtergevel zonder de dakdichting zelf te moeten doorboren.

Volgens de verzoekende partij is het ook duidelijk dat, omwille van de diepte van het platte dak, het niet volstaat om deze zijde van de omheining alleen ter hoogte van de achtergevel te verankeren.

De verzoekende partij besluit dan ook:

“ ...

*dat de deputatie **kennelijk onzorgvuldig** heeft gehandeld in die zin dat zij de feitelijke en reeds vergunde situatie niet nauwkeurig heeft onderzocht (zij hield geen rekening met de aanwezigheid van de vergunde brandladder ter hoogte van de rechterperceelsgrens) en niet met kennis van zaken een beslissing heeft genomen (de deputatie hield geen rekening met de technische aspecten van de plaatsing van een balustrade op dergelijke hoogte).*

...”

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat zij wel degelijk rekening houdt met de bestaande brandtrap en dat de bestreden beslissing daar expliciet naar verwijst.

Bovendien stelt zij dat zowel het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent als zij zelf een gegronde vrees uitdrukken of een gegrond vermoeden uiten dat het plat dak zal worden gebruikt als een dakterras, hetgeen blijkt uit bij de bezwaren van omwonenden gevoegd fotomateriaal, evenals uit de feitelijke uitvoering van het plat dak zelf (volledig omzoomd met een balustrade, een hardhouten bevloering en geen doorgang of opening naar de brandladder).

De verwerende partij stelt:

“ ...

*Het gebruik als dakterras is niet aanvaardbaar aangezien dit een onaanvaardbare schending van de privacy van de omwonenden met zich meebrengt. Dit is een vaststaand gegeven en wordt niet betwist door de verzoekende partij. Dit weigeringsmotief op zich is afdoende om de weigering te onderbouwen.*

*...*

Met betrekking tot de technische aspecten van de uitvoering van een balustrade antwoordt de verwerende partij dat zij zich hierover inderdaad niet uitspreekt, maar dat zij in de bestreden beslissing opnieuw suggesties formuleert die een eventuele volgende aanvraag vanuit ruimtelijk standpunt aanvaardbaar zou kunnen maken.

De verwerende partij voegt er nog aan toe:

*“ ...*

*De deputatie mag zich volgens rechtspraak van de Raad van State (R.v.St. nr. 213.593 van 31 mei 2011, punt 6.3.) niet uitspreken over de technische uitvoerbaarheid van een vergunning, maar dient enkel de ruimtelijke aanvaardbaarheid te toetsen. Zij dient, anders dan verzoekster meent, niet aan te geven op welke technische wijze de betreffende toegang tot de brandladder moet of kan worden uitgevoerd. Verzoekster zelf, of haar technisch raadsman dient een geschikte en ruimtelijk verantwoorde oplossing van het probleem voor te stellen.*

*... ”*

3.

In haar wederantwoordnota volhardt de verzoekende partij als volgt in haar stelling dat de verwerende partij geen rekening heeft gehouden met de bestaande vergunde brandladder, zodat het aangevoerde weigeringsmotief volgens haar tot een onzorgvuldige beslissing leidt:

*“ ...*

**11.** *Wanneer men alle overwegingen van de bestreden beslissing leest, dient vastgesteld dat de deputatie de concreet aangevraagde balustrade niet algemeen heeft geweigerd omwille van de vrees voor een gebruik als dakterras. In de bestreden beslissing wordt trouwens uitdrukkelijk bevestigd dat een balustrade op het rechter dak ‘noodzakelijk’ is omwille van de brandveiligheid.*

*Het concrete weigeringsmotief luidt als volgt:*

*Op het rechts gelegen plat dak is wel een balustrade noodzakelijk maar niet één die de ganse oppervlakte van dit dak omsluit, een toegangspad van 80 cm breed volstaat hiertoe. Een dergelijke balustrade kan voldoende op de zij- en achtergevel bevestigd worden, een bankirai-bevloering als ‘steun’ (zoals in het beroepschrift beweerd wordt) is dus niet nodig, en evenmin is het nodig dat deze vluchtweg langsheen de rechterzijperceelsgrens loopt.*

*Het gevraagde is strijdig met de goede plaatselijke ordening en komt niet voor vergunning in aanmerking.*

*De balustrade wordt dus geweigerd omwille van de voorziene bevestiging niet enkel aan de zij- en achtergevel maar ook langs de rechterzijperceelsgrens.*

*Deze opmerking vormt niet een loutere ‘suggestie’ tot aanpassing van de aanvraag zoals de deputatie in haar antwoordnota beweert. In deze passage uit de bestreden beslissing*

*wordt concreet aangegeven waarom de deputatie de aangevraagde balustrade op het rechter dak niet vergunbaar acht. Deze passage omvat dus het weigeringsmotief voor de balustrade en is wel degelijk essentieel.*

*Welnu, volgens de verzoeker is dit weigeringsmotief onzorgvuldig nu kennelijk geen rekening gehouden wordt met de aanwezigheid van de vergunde brandladder op de rechter perceelsgrens. Deze vergunde brandladder heeft tot gevolg dat de balustrade minstens voor een bepaald gedeelte langs de rechter perceelsgrens moet opgericht worden. De deputatie heeft dit gegeven volledig over het hoofd gezien.*

*...*

Daarnaast stelt de verzoekende partij met betrekking tot de technische uitvoering van de vergunning nog dat wanneer de verwerende partij zelf bepaalde technische voorwaarden oplegt, deze voorwaarden concreet uitvoerbaar moeten zijn en ook rekening moeten houden met bestaande vergunde constructies.

#### *Beoordeling door de Raad*

Wanneer de verwerende partij krachtens artikelen 4.7.21, §1 en 4.7.23, §1 VCRO beslist over een bij haar ingesteld administratief beroep tegen een beslissing van het college van burgemeester en schepenen, treedt zij op als orgaan van actief bestuur en niet als administratief rechtscollege. Bij de behandeling van het administratief beroep onderzoekt de verwerende partij de aanvraag in haar volledigheid. De motiveringsplicht van de verwerende partij impliceert niet dat zij, als vergunningverlenend bestuursorgaan, alle tot staving van het administratief beroep aangevoerde middelen of argumenten rechtstreeks en punt na punt moet beantwoorden.

Het behoort daarentegen wel tot de wettelijk toegekende appreciatiebevoegdheid van de verwerende partij om, binnen de grenzen van de door het gewestplan opgelegde bestemmingsvoorschriften, *in casu* woongebied, te beslissen of de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning al dan niet verenigbaar is met de eisen van een goede plaatselijke aanleg en een goede ruimtelijke ordening.

Uit de bestreden beslissing moet duidelijk blijken op welke met de plaatselijke aanleg en de goede ruimtelijke ordening verband houdende overwegingen de verwerende partij zich heeft gebaseerd om al dan niet een stedenbouwkundige vergunning te verlenen, zodat de Raad, bij de uitoefening van zijn legaliteitstoezicht, kan onderzoeken of de vergunningverlenende overheid de haar terzake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, meer bepaald of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid heeft kunnen beslissen.

De verzoekende partij vraagt met haar tweede middel enerzijds aan de Raad een opportuniteitsbeoordeling te voeren met betrekking tot de balustrade en de bevloering van het rechtse platte dak, waarvoor de Raad echter niet bevoegd is.

Anderzijds, zoals reeds gesteld bij de beoordeling van het eerste middel, en in tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partij in haar wederantwoordnota stelt, is het beslissend weigeringsmotief van de bestreden beslissing dat het rechts gelegen plat dak het uitzicht van een dakterras heeft, waardoor zij, omwille van de schending van de privacy en esthetische bezwaren enerzijds en de brandveiligheid van het gebouw anderzijds beslist geen vergunning te verlenen voor de balustrade over de rand van het gehele dak, zonder een opening naar de brandladder toe.

De verwerende partij vermeldt duidelijk de redenen waarom de aanvraag niet verenigbaar is met de eisen van een goede ruimtelijke ordening, zodat de verzoekende partij faalt te bewijzen dat de verwerende partij de bestreden beslissing gebrekkig motiveert.

De kritiek van de verzoekende partij dat de verwerende partij de bestaande brandtrap aan het rechtse platte dak over het hoofd zou zien, doet daaraan geen afbreuk, omdat dit niets afdoet aan de pertinentie van voormeld determinerend weigeringsmotief.

Daarnaast betekent de motiveringsplicht voor de verwerende partij niet dat zij alle ter staving van het administratief beroep aangevoerde middelen of argumenten rechtstreeks en punt na punt moet beantwoorden, zodat de verwerende partij niet alle kritiek van de verzoekende partij bij haar besluitvorming moet betrekken.

Met betrekking tot het ontbreken van enige technische toelichting in de bestreden beslissing bij de inplanting van de balustrade, oordeelt de Raad dat deze kritiek evenmin tot de vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden.

De formele motiveringsplicht vereist wel dat de bestreden beslissing de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die er aan ten grondslag liggen (in casu de met de stedenbouw en de ruimtelijke ordening verband houdende redenen waarop de beslissing gebaseerd is), maar noch het zorgvuldigheidsbeginsel of het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, noch de VCRO vereist dat de verwerende partij moet vermelden hoe een vergunningsbeslissing technisch moet uitgevoerd worden.

De Raad oordeelt dat de bestreden beslissing duidelijk de motieven vermeldt die betrekking hebben op de beoordeling van een goede ruimtelijke ordening, meer bepaald door te stellen dat de inrichting van het rechtse platte dak met een bankirai-bevloering en een balustrade langs alle zijden van het dak, die geen opening laat naar de brandladder toe, de indruk wekt van een dakterras.

De verwerende partij beslist dan ook terecht, minstens niet kennelijk onredelijk als aspect van de goede ruimtelijke ordening beslist dat de inrichting van het rechtse dak niet nodig is om te voldoen aan de brandveiligheid en bovendien ruimtelijk onaanvaardbaar is omwille van de hinder voor de aanpalende bewoners en omwille van esthetische bezwaren.

Het tweede middel is dan ook ongegrond.

**OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het beroep is ontvankelijk, maar ongegrond.
2. De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 12 november 2012, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, eerste kamer, samengesteld uit:

Eddy STORMS,            voorzitter van de eerste kamer,

met bijstand van

Heidi HUANG,            toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,

Heidi HUANG

Eddy STORMS