

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 207.234 van 7 september 2010
in de zaak A. 187.729/X-13.718.**

In zake: Raphaël LECLERCQ
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Cies Gysen
kantoor houdend te 2800 MECHELEN
Antwerpsesteenweg 18
bij wie woonplaats wordt gekozen
en
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thomas Ryckalts
kantoor houdend te 1090 BRUSSEL
Charles Woestelaan 211

tegen:

1. de stad HALLE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Lindemans en Filip De Preter
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen
2. het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michel van Dievoet
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Boomstraat 14, bus 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij:

de n.v. HARMONIE PROPERTIES
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tim De Ketelaere
kantoor houdend te 3000 LEUVEN
Bondgenotenlaan 155A
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 april 2008, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 25 januari 2008 van het college van burgemeester en schepenen

van de stad Halle waarbij aan de n.v. HARMONIE PROPERTIES de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het verbouwen van een cinema tot 19 appartementen, commerciële ruimte en een parkeergarage te Halle, Sint-Rochusstraat, op een perceel kadastraal bekend sectie H, nr. 97/r en van het voorwaardelijk gunstig advies van 8 januari 2008 van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 187.207 van 21 oktober 2008 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoeker heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partijen hebben een memorie van antwoord ingediend en de verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De tussenkommende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 2 februari 2009.

Auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 18 juni 2010.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Julie Lauwers, die loco advocaten Cies Gysen en Thomas Ryckalts verschijnt voor de verzoeker, advocaat Filip De Preter, die verschijnt voor de eerste verwerende partij, en advocaat Michel van Dievoet, die verschijnt voor de tweede verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Wouter De Cock, daartoe gemachtigd bij besluit van 1 september 2009 van de adjunct-auditeur-generaal, heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3.1. De tussenkomende partij is eigenaar van een voormalige bioscoopzaal, gelegen aan de Sint-Rochusstraat 11 te Halle, in het centrum van de stad en in de onmiddellijke nabijheid van het station.

Het betreft een omvangrijk gesloten bouwvolume, dat aan de rechterzijde paalt aan de apotheek Sint-Rochus met labo op de huisnummers 13-15, die wordt uitgebaat door de verzoeker en de b.v.b.a. apotheek Sint-Rochus, waarvan de verzoeker zaakvoerder is.

De verzoeker en zijn gezin wonen ook ter plaatse, en een deel van de verdiepingen van de woningen wordt verhuurd.

3.2. De vermelde panden liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse in woongebied. Zij zijn niet gelegen binnen het gebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, of van een vergunde verkaveling.

3.3. Op 20 augustus 2007 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tussenkomende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Halle een aanvraag in tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning, teneinde het voormalige bioscoopcomplex om te bouwen tot een residentie met 19 appartementen, verdeeld over vier verdiepingen, met op het gelijkvloers aan de straatkant commerciële ruimte met daarachter een overdekte parking.

De oostgevel van het gebouw, met name deze gericht naar de eigendom van de verzoeker, wordt opengewerkt, en de woongelegenheden worden aldaar ook voorzien van een terras, dat op de tweede en de derde verdieping ingebouwd, of zogenaamd “inpandig”, is.

3.4. Tijdens het openbaar onderzoek wordt één bezwaarschrift ingediend, door de b.v.b.a. apotheek Sint-Rochus en de verzoeker.

3.5. Op 31 oktober 2007 beraadslaagt het college van burgemeester en schepenen van de stad Halle over het bezwaarschrift, en wordt beslist om dit als ongegrond te verwerpen, en een voorwaardelijk gunstig preadvies over de aanvraag te formuleren.

3.6. Op 8 januari 2008 brengt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een gunstig advies uit over de aanvraag, mits de voorwaarden voorgesteld door het schepencollege op te leggen, en bijkomend de traphal aan de achterzijde van het gebouw uit te voeren in ondoorzichtige beglazing.

3.7. Bij het thans bestreden besluit van 25 januari 2008 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Halle de gevraagde stedenbouwkundige vergunning, mits de erin gestelde voorwaarden na te leven.

3.8. Met een schrijven van 31 januari 2008 wordt de b.v.b.a. apotheek Sint-Rochus er door het stadsbestuur van op de hoogte gesteld dat het college het bezwaarschrift in zitting van 31 oktober 2007 ongegrond heeft bevonden. Er wordt niet vermeld dat de gevraagde stedenbouwkundige vergunning inmiddels is verleend.

De verzoeker neemt op 23 februari 2008 het initiatief om voormeld besluit van 31 oktober 2007 aan te vechten bij de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant.

Met een schrijven van 5 maart 2008 wijzen de diensten van de provincie de verzoeker erop dat voor het grondgebied van de stad Halle de administratieve beroepsprocedure van het decreet van 18 mei 1999 nog niet in voege is getreden, en dat een stedenbouwkundige vergunning die wordt verleend door het schepencollege van Halle enkel kan aangevochten worden voor de Raad van State.

De verzoeker voert aan pas op 18 maart 2008, datum waarop zijn raadsman het dossier heeft ingekeken op het stadhuis van Halle, kennis te hebben gekregen van de vergunning.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Belang

4.1 De tweede verwerende partij laat in de memorie van antwoord gelden dat de verzoeker in zijn loutere hoedanigheid van zaakvoerder van de b.v.b.a. apotheek Sint-Rochus, die eigenaar is van de aan het bouwperceel palende panden geen afdoende belang kan laten gelden.

In ondergeschikte orde merkt de tweede verwerende partij op dat de verzoeker “niet het minste bewijs” levert van zijn woonst in één van de beide woningen.

4.2. In het verzoekschrift stelt de verzoeker dat hij “en zijn gezin” wonen in de panden gelegen aan de Sint-Rochusstraat 13 en 15. Als stuk nr. 14 voegt de stad Halle in haar dossier voorts een door haar diensten uitgereikt attest van bewoning van de verzoeker en zijn gezinsleden aan de Sint-Rochusstraat 15.

4.3. In zijn hoedanigheid van bewoner van het aanpalende pand doet de verzoeker in beginsel blijken van het vereiste belang. Te dezen brengt de tweede verwerende partij geen gegevens bij die tot een andere conclusie nopen.

De exceptie wordt verworpen.

B. Ratione temporis

4.4. De tussenkomende partij werpt op dat de verzoeker stelt op 1 februari 2008 kennis te hebben gekregen van het besluit van het college waarbij zijn bezwaarschrift werd verworpen, dat hij vervolgens “passief afgewacht” heeft om zich nader te informeren, en dat “het feit dat de verzoekende partij een (verkeerdelijk) doch gemotiveerd beroepschrift heeft ingediend bij de deputatie van de provincieraad VLAAMS-BRABANT, (...) duidelijk aan(toont) dat hij wel degelijk voordien kennis had van de inhoud van de bestreden beslissingen”, zodat het beroep onontvankelijk is wegens laattijdigheid.

4.5. Zelfs aangenomen dat de verzoeker zich bij de ontvangst van de brief van het college op 1 februari 2008 onmiddellijk rekenschap had moeten geven van het feit dat een vergunning voor het project was afgeleverd, is het op 1 april 2008 ingediende verzoekschrift nog onontvankelijk ratione temporis. De tussenkomende partij brengt geen enkel concreet gegeven bij waaruit kan blijken dat

de verzoeker méér dan 60 dagen voor het instellen van het beroep kennis had van de bestreden beslissingen.

4.6. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting

5.1. In een eerste middel voert de verzoeker de schending aan van artikel 200 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO), van artikel 43, § 2 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet), van de artikelen 1, 2, 4 en 5 van de bouwverordening inzake bouwniveaus van 27 januari 1975 van de federatieraad van Halle, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het motiveringsbeginsel, en machtsoverschrijding,

“DOORDAT de bestreden beslissingen stedenbouwkundige vergunning verlenen voor het verbouwen van een cinema tot 19 appartementen, commerciële ruimte en parkeergarage met 5 bovengrondse bouwlagen, een kroonlijsthoogte van 15,27 meter en een nokhoogte van 18,25 m;

TERWIJL het terrein waarop de stedenbouwkundige vergunning betrekking heeft gelegen is binnen de bruin getinte zone van het federatieplan van de vermelde bouwverordening inzake bouwniveaus;

EN TERWIJL artikel 1 van de vermelde bouwverordening inzake bouwniveaus bepaalt dat op het grondgebied van de federatie bouwen in zones waarvoor geen BPA of APA met hun bijhorende stedenbouwkundige voorschriften van kracht zijn, bouwen slechts is toegelaten voor zover een maximale hoogte van twee niveaus niet wordt overschreden;

EN TERWIJL artikel 2.3. van de vermelde bouwverordening inzake bouwniveaus de maximale hoogte van een niveau bepaalt op 3,2 meter vastgesteld vanaf het peil van de as van de voorliggende weg;

EN TERWIJL artikel 4.1.2. van de vermelde bouwverordening bepaalt dat in de bruin getinte zone in afwijking van artikel 1 het bouwen, herbouwen of verbouwen van een bestaande woning op 4 niveaus (gelijkvloers + drie verdiepingen) wordt toegelaten;

EN TERWIJL artikel 5.3. van de vermelde bouwverordening bepaalt dat in geval van gesloten of half-gesloten bebouwing ten hoogste op dezelfde kroonlijsthoogte van de reeds bestaande aanpalende constructies gebouwd mag worden.

ZODAT de bepalingen en beginselen opgeworpen ter hoogte van het middel zijn geschonden

Toelichting:

1. - Overwegende dat artikel 200 van het Decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna DORO) bepaalt dat:

‘De bestaande reglementaire bepalingen die onder het toepassingsgebied van dit decreet vallen en die niet strijdig zijn met dit decreet, blijven van kracht totdat ze worden gewijzigd, opgeheven of vervangen door besluiten genomen ter uitvoering van dit decreet.’

In casu blijven de algemene en gemeentelijke verordeningen uitgevaardigd onder de stedenbouwwet van 1962 en het Decreet betreffende de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna DROG) in zoverre ze niet strijdig zijn met bepalingen van het DORO, dan ook gelden tot ze worden gewijzigd of opgeheven bij besluiten, genomen ter uitvoering van het laatstgenoemde decreet (...).

2. - In casu situeert zich het perceel waarop de middels de bestreden beslissingen verleende stedenbouwkundige vergunning betrekking heeft, in de bruin getinte zone van het federatieplan van de middels beslissing van 27 januari 1975 door de federatieraad van Halle aangenomen bouwverordening inzake bouwniveaus, zoals goedgekeurd bij beslissing van 4 oktober 1976 door de Staatssecretaris voor Ruimtelijke Ordening en Huisvesting (...).

3. - Artikel 1 van de vermelde bouwverordening inzake bouwniveaus bepaalt dat op het grondgebied van de federatie bouwen in zones waarvoor geen BPA of APA met hun bijhorende stedenbouwkundige voorschriften van kracht zijn, slechts is toegelaten voor zover een maximale hoogte van twee niveaus niet wordt overschreden.

Artikel 4.1.2. van de vermelde bouwverordening bepaalt dat zowel voor bouwen, herbouwen of verbouwen van een bestaande woning slechts van artikel 1 mag worden afgeweken in de bruin getinte zone in die mate dat 4 niveaus (gelijkvloers + drie verdiepingen) worden toegelaten;

Volgens artikel 2.1. juncto artikel 2.2. van de bouwverordening wordt onder niveaus zowel bewoonbare als niet bewoonbare oppervlakte verstaan en is twee niveaus synoniem met gelijkvloers + verdieping.

Artikel 2.3. van de vermelde bouwverordening inzake bouwniveaus stelt de maximale hoogte van een niveau vast op 3,2 meter vanaf het peil van de as van de voorliggende weg zodat zelfs mits toepassing van de door artikel 4.2.1. voorziene afwijkingsregeling de totale bouwhoogte maximaal 12,8 meter mag bedragen.

De uitzonderingsbepalingen van de bouwverordening bepalen evenwel in artikel 5.3. dat in geval van gesloten of half-open bebouwing afwijkingen alleen toegestaan kunnen worden in de mate dat ten hoogste op dezelfde kroonlijsthoogte van de reeds bestaande aanpalende constructies gebouwd wordt.

Vastgesteld dient te worden dat door de bestreden beslissingen stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het verbouwen van een bestaand gebouw dat na uitvoering van de werken 5 niveaus zal beslaan (1 gelijkvloers + 4 verdiepingen) en waarvan de kroonlijsthoogte en de nokhoogte respectievelijk 15,27 meter en 18,25 meter bedragen en de kroonlijsthoogte van de aanpalende constructies overschreden wordt. De voorschriften van de bouwverordening worden dan ook manifest met de voeten getreden door de bestreden beslissingen.

4. - Een bouwverordening heeft nochtans verordenende kracht (...).

Het verlenen van een vergunning in strijd met de voorschriften van een verordening maakt een machtsoverschrijding uit (...) omdat de overheid de gemeentelijke bouwverordeningen dient na te leven bij het verlenen van vergunningen (...).

5. - Van de bouwverordeningen kan enkel worden afgeweken indien de gemachtigde ambtenaar thans de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar daartoe gunstig adviseert teneinde de goede plaatselijke aanleg veilig te stellen (...).

Artikel 43 §2, eerste lid DROG voorziet namelijk enkel in een beperkte mogelijkheid tot afwijking van verordende voorschriften: de gemachtigde ambtenaar kan aan een vergunning voorwaarden verbinden om een goede ruimtelijke ordening veilig te stellen, en in dat verband desnoods afwijken van alle bestaande verordende voorschriften. Afwijkingen zijn enkel mogelijk in het raam van voorwaarden die aan de vergunning worden verbonden met het oog op de goede ruimtelijke ordening (...). De bedoeling om af te wijken moet bovendien duidelijk blijken en gemotiveerd worden (...).

6. - Vastgesteld dient te worden dat de tweede bestreden beslissing die uitgaat van het enige daartoe bevoegde orgaan met name de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar de afwijking van de voorschriften van de bouwverordening op geen enkel wijze duidelijk laat blijken, laat staan uitdrukkelijk motiveert.

Wel integendeel houdt de Gewestelijk Stedenbouwkundig Ambtenaar enkel voor ter hoogte van de beoordeling van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening, dat de aanvraag inzake bestemming in overeenstemming is met de bouwverordening van de federatieraad.

Nergens in de bestreden beslissingen wordt evenwel de aanvraag getoetst aan de voorschriften inzake bouwniveaus van de bouwverordening, laat staan dat de afwijkingen gemotiveerd worden.

Er dient ten ander te worden vastgesteld dat de afwijkingen aan de bouwverordening in ieder geval niet vallen onder het door artikel 43 § 2 bepaalde toepassingsgebied met name kaderen in het raam van voorwaarden die aan de vergunning worden verbonden met het oog op de goede ruimtelijke ordening

In casu is de aanvraag zelf strijdig met de betreffende voorschriften.

De bestreden beslissingen schenden dan ook de bepaling en beginselen opgeworpen ter hoogte van het middel”.

Beoordeling

5.2. In het eensluidend advies van de gemachtigde wordt gesteld dat “de voorziene bestemming (...) in overeenstemming (is) met het gewestplan en bouwverordening van de federatieraad”.

5.3. Artikel 1 van de “Bouwverordening inzake bouwniveaus” van 27 januari 1975 van de federatieraad van de randfederatie Halle bepaalt:

“Op het grondgebied van de federatie is bouwen in zones waarvoor geen BPA of APA met hun bijhorende stedenbouwkundige voorschriften van kracht zijn slechts toegelaten voor zover een max. hoogte van twee niveaus niet wordt overschreden”.

5.4. Artikel 1 van de verordening van de randfederatie Halle van 27 januari 1975 handelt over het “bouwen” in de aangeduide zones tot maximaal twee niveaus, terwijl de aanvraag betrekking heeft op het “verbouwen” van een reeds bestaand gebouw, hetgeen bij gebreke aan uitdrukkelijke bepaling hieromtrent in deze verordening niet als “bouwen” in de zin van deze bepaling kan worden beschouwd. De beperking tot twee niveaus is dan ook niet van toepassing voor de betrokken verbouwing.

5.5. Artikel 4.1.2 van de verordening bepaalt:

“4.1. In afwijking van artikel 1 wordt het bouwen, herbouwen of verbouwen van een bestaande woning op meer dan twee niveau’s toegelaten in de hierna genoemde zones voorkomend op het bijgevoegde federatieplan inzake bouwniveaus (Ref. B.B. 75/1/).

Zijn aldus toegelaten voor zover de bestaande wegenis aangepast is aan deze niveau hoogten:

(...)

4.1.2. - 4 niveaus (gelijkvloers + drie verdiepingen) bruin getinte zone.

(...)”.

5.6. De voormelde bepaling handelt over het bouwen, herbouwen of verbouwen van een “bestaande woning”.

In casu is er geen sprake van een “bestaande woning”, gezien het bestaande gebouw geen “woning” doch een verlaten bioscoopzaal is.

5.7. Artikel 5.3 van dezelfde verordening bepaalt:

“Afwijkingen kunnen alleen toegestaan worden in volgende gevallen:

(...)

5.3. In geval van gesloten of half-gesloten bebouwing mag ten hoogste op dezelfde kroonlijsthoogte van de reeds bestaande aanpalende constructies gebouwd worden”.

5.8. De “uitzonderingsbepaling” van artikel 5.3 van de verordening handelt ook over het “bouwen” op dezelfde kroonlijsthoogte “van de reeds bestaande aanpalende constructies”, waarmee duidelijk aangegeven wordt dat deze bepaling niet van toepassing is op het verbouwen van reeds bestaande gebouwen.

5.9. Anderzijds zijn het college van burgemeester en schepenen en de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar er niet toe gehouden in de bestreden beslissingen te motiveren waarom de vergunningsaanvraag géén inbreuk vormt op bepalingen die inhoudelijk niet op de voorliggende aanvraag van toepassing zijn.

5.10. Er dient dan ook niet te worden onderzocht of de voorschriften van de verordening van de randfederatie Halle van 27 januari 1975 strijdig zijn met de gewestplanvoorschriften en of deze in voorkomend geval buiten toepassing moeten worden gelaten.

5.11. Het middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

5.12. In een tweede middel voert de verzoeker de schending aan van “artikel 2, § 1 van het (gecoördineerde decreet), artikel 8 van de aanvullende voorschriften van het Gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse vastgesteld bij K.B. dd. 7.04.1977, (...) de omzendbrief van 19 juni 1991 bevattende toelichting bij de toepassing van de bijzondere voorschriften gevoegd bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, (...) de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het motiveringsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het patere legem quem ipse fecisti beginsel, alsook (...) de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en uit machtsoverschrijding”,

“DOORDAT de bestreden beslissingen stedenbouwkundige vergunning verlenen voor het verbouwen van een cinema tot 19 appartementen, commerciële ruimte en parkeergarage met 5 bovengrondse bouwlagen, een kroonlijsthoogte van 15,27 meter en een nokhoogte van 18,25 m;

EN DOORDAT het terrein waarop de stedenbouwkundige vergunning betrekking heeft gelegen is in het bruin omrande woongebied krachtens het gewestplan nr. 25 Halle-Vilvoorde-Asse vastgesteld bij KB van 7.03.1977;

EN DOORDAT artikel 8. - Bijzondere bepalingen betreffende de woongebieden van het Gewestplan bepaalt dat:

‘Behoudens andersluidende bepalingen in dit besluit, in een door Ons reeds goedgekeurd en niet in herziening gesteld bijzonder plan van aanleg, in een behoorlijk toegekende en nog niet vervallen verkavelingsvergunning of in een bouwverordening, gelden voor het bouwen van woningen in de door het gewestplan vastgestelde woongebieden volgende voorschriften

1. binnen de in het gewestplan aangeduide grenzen van de stadscentra van Halte, Vilvoorde en Asse wordt het aantal bouwlagen van de woningen vastgesteld in functie van het bijzonder karakter van de wijk, van de breedte van de straat en van de vloer-grond index van het te bebouwen perceel; het maximum aantal woonlagen mag in geen geval vier woonlagen overtreffen;’

EN DOORDAT de bestreden beslissingen stedenbouwkundige vergunning verlenen zonder de aanvraag te toetsen aan de aanvullende voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse;

EN DOORDAT de stedenbouwkundige vergunning strijdig is met de aanvullende voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse;

TERWIJL gewestplannen en hun voorschriften verbindend zijn en verordenende kracht hebben ingevolge artikel 2§1 van het Decreet betreffende de Ruimtelijke Ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996;

EN TERWIJL de aan motiveringsplicht pas voldaan is wanneer de beslissing zelf duidelijk de redenen opgeeft waarop zij steunt, zodat Uw Raad van State zijn wettigheidscontrole kan uitoefenen, d.w.z. dat hij kan nagaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot het betrokken besluit is kunnen komen;

ZODAT de bestreden beslissingen strijdig zijn met de bepalingen en beginselen opgeworpen ter hoogte van het middel.

Toelichting bij het middel:

1.- In de bestreden beslissingen wordt de aanvraag enkel en alleen getoetst aan artikel 5.1.0. van het van het besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen.

Nergens worden evenwel de bijzondere voorschriften van het Gewestplan Brussel-Halle-Vilvoorde zoals vervat in artikel 8 van de aanvullende voorschriften van het KB van 7.03.1977 bij de beoordeling van de aanvraag betrokken.

Artikel 8 van de aanvullende gewestplanvoorschriften bepaalt:

‘Behoudens andersluidende bepalingen in dit besluit, in een door Ons reeds goedgekeurd en niet in herziening gesteld bijzonder plan van aanleg, in een behoorlijk toegekende en nog niet vervallen verkavelingsvergunning of in een bouwverordening, gelden voor het bouwen van woningen in de door het gewestplan vastgestelde woongebieden volgende voorschriften

1. binnen de in het gewestplan aangeduide grenzen van de stadscentra van Halle, Vilvoorde en Asse wordt het aantal bouwlagen van de woningen vastgesteld in functie van het bijzonder karakter van de wijk, van de breedte van de straat en van de vloer-grond index van het te bebouwen perceel; het maximum aantal woonlagen mag in geen geval vier woonlagen overtreffen;’

De omzendbrief van 19 juni 1991 bevat de toelichting bij de toepassing van de bijzondere voorschriften gevoegd bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse. Artikel 8 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften verduidelijkt deze aanvullende voorschriften

De relevante bepalingen van deze omzendbrief luiden als volgt:

‘(...)

De doelstellingen en basisopties van het gewestplan blijven uiteraard behouden met name de beheersing van de verstedelijking, het zoveel mogelijk beperken van een verdere suburbanisatie, het behoud van het streekeigen karakter, de bescherming van de open ruimten en van de ecologisch waardevolle gebieden, en de bescherming van de waardevolle landelijke, historische en monumentale elementen van de leefomgeving. Van het toepassingsgebied van artikel 8 en van de essentie ervan wordt niet afgeweken. Paragraaf 1 stelt het aantal woonlagen, binnen de in het gewestplan aangeduide grenzen van de stadscentra van Halle, Vilvoorde en Asse, vast op maximum vier. Paragraaf 2 stelt dat elders in het gewest het aantal woonlagen der woningen ten hoogste twee mag bedragen, waar dan de gekende afwijkingsmodaliteiten aan toegevoegd werden onder de punten 2a en b van het voorschrift.

Het spreekt vanzelf dat deze wettelijke bepalingen van artikel 8 van de bijzondere voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse strikt dienen in acht genomen te worden.

Verder worden volgende uitgangspunten als richtinggevend gesteld:

1) Het begrip 'woonlaag' dient met betrekking tot de toepassing van het artikel 8 in zijn huidige context gesitueerd te worden. Het dient in het vervolg als volgt geïnterpreteerd: elke bouwlaag welke geheel of gedeeltelijk bestemd is voor bewoning (louter residentiële functies). Bouwlagen die uitsluitend of hoofdzakelijk bestemd zijn voor andere functies dan het wonen zoals (deze opsomming is niet limitatief te interpreteren): burelen, kantoren, ruimten voor het uitoefenen van vrije beroepen (kiné, dokterspraktijk, advocatenkantoor e.d. ...), postkantoor, overheidsdiensten, mutualiteitskantoor, winkels, horeca en gelijkaardige bestemmingen, alsook de niet bewoonbare gedeelten van een woning en elke ruimte welke niet voor wonen of permanent verblijf wordt ingericht (garages, parkeerruimten, opslagplaatsen, inkomhall, bergruimte, zolder, kelder, stookplaats, enz.) zijn niet te aanzien als een woonlaag. Ook zolderruimten waarvan een deel of delen ervan voor occasioneel verblijf worden ingericht, zoals studeerkamer, hobbykamer, logeerkamer en dergelijke, moeten niet aangezien worden als een volwaardige woonlaag. Dergelijke functies verhogen immers de bewoningsdichtheid niet. Indien het daarbij bovendien nog om eengezinswoningen gaat, is bovenstaand principe zonder meer aanvaardbaar.

De buitendienst van Vlaams-Brabant kan dergelijke bouwaanvragen behandelen voor zover de niet-wonen-bestemmingen beperkt blijven tot één bouwlaag, de occasionele inrichting van zolderruimtes niet inbegrepen.

Projecten waarin meerdere bouwlagen bestemd worden voor andere functies dan het wonen, dienen aan het Hoofdbestuur overgelegd te worden dat op zijn beurt het dossier eventueel voor akkoord of ter beslissing aan de heer Gemeenschapsminister kan overleggen.

(...)

4) In alle omstandigheden is het aantal bouwlagen afhankelijk van, en wordt het vastgesteld in functie van het eigen karakter van de wijk of van de omgeving. De breedte van de straat, de vloerindex, de stede(n)bouwkundige aanleg, de harmonie met de omgeving, kortom alle elementen die de goede ruimtelijke ordening en de goede aanleg van de plaats verzekeren zijn bij het vaststellen van de bouwhoogten primordiaal. Uit het afwegen van deze gegevens zal de bouwhoogte bepaald worden.

Het vastleggen van het maximumaantal woonlagen en dus het aantal bouwlagen, via het bijzonder voorschrift, artikel 8, voor het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, betekent geenszins dat dit toegelaten aantal lagen automatisch moet vergund worden en nog minder dat dit als een verplichting moet opgevat worden om dit aantal woon- of bouwlagen te realiseren. De hierboven omschreven stede(n)bouwkundige basisregels blijven steeds en overal van toepassing.

(...)

8) Men zou kunnen stellen dat er gevaar bestaat, naar de latere toekomst toe en dit door verandering van de eigendomsstructuur, door verkoop of vererving of door andere mechanismen, dat de onder de hierboven omschreven voorwaarden vergunde gebouwen, uiteindelijk toch een aantal andere bestemmingen zouden krijgen dan oorspronkelijk voorzien en dat op die wijze in feite de voorschriften van het gewestplan zouden omzeild worden.

Bij voorbeeld zou iemand op het idee kunnen komen een drie- of vier-verdiepen hotel om te bouwen tot appartementen of een gelijkvloers van een vroegere praktijk van een privé-beroep tot bijkomend appartement of studio.

Ten eerste is het wijzigen van het gebruik van vergunde gebouwen vergunningsplichtig. Ten tweede kunnen dergelijke gebruiks- en bestemmingswijzigingen meestal niet doorgevoerd worden zonder vergunningsplichtige verbouwingswerken.

Er zijn derhalve steeds twee beheersende mogelijkheden:

1) ofwel trachten betrokkenen deze wijzigingen door te voeren zonder aanvraag of vergunning. In dit geval dient er uiteraard opgetreden tegen de bouwovertreiding en heeft de overheid daardoor de mogelijkheid alle voorschriften rigoureus te doen respecteren. 2) ofwel worden er aanvragen ingediend welke dan, gelet op de niet-conformiteit met de voorschriften en de interpretatie ervan, ook binnen de huidige richtlijn, dienen geweigerd te worden.'

2.- Uit het bovenstaande volgt dat ook bij de verbouwing van bestaande gebouwen die al dan niet gepaard gaat met een functiewijziging naar wonen de aanvullende gewestplanvoorschriften dienen geëerbiedigd te worden.

De aanvullende stedenbouwkundige voorschriften maken namelijk een integraal deel uit van het gewestplan zoals bevestigd wordt door vaste rechtspraak van Uw Raad van State.

(...)

Uw Raad van State was reeds van oordeel dat een vergunning onwettig is als de vergunningverlenende overheid de aanvraag enkel toetst aan de door het besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen bepaalde voorschriften en niet aan de bijzondere voorschriften van het Gewestplan (...): (...)

Nergens in de bestreden beslissingen wordt dan ook middels een uitdrukkelijke motivering het aantal woonlagen beoordeeld in functie van het bijzonder karakter van de wijk, van de breedte van de straat en van de vloer-grond index van het te bebouwen perceel zoals voorgeschreven door artikel 8.1. van het aanvullend voorschrift van het Gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse.

Ook in de Omzendbrief wordt benadrukt dat 'In alle omstandigheden is het aantal bouwlagen afhankelijk van, en wordt het vastgesteld in functie van het eigen karakter van de wijk of van de omgeving. De breedte van de straat, de vloerindex, de stede(n)bouwkundige aanleg, de harmonie met de omgeving, kortom alle elementen die de goede ruimtelijke ordening en de goede aanleg van de plaats verzekeren zijn bij het vaststellen van de bouwhoogten primordiaal. Uit het afwegen van deze gegevens zal de bouwhoogte bepaald worden. Het vastleggen van het maximumaantal woonlagen en dus het aantal bouwlagen, via het bijzonder voorschrift, artikel 8, voor het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, betekent geenszins dat dit toegelaten aantal lagen automatisch moet vergund worden en nog minder dat dit als een verplichting moet opgevat worden om dit aantal woon- of bouwlagen te realiseren. De hierboven omschreven stede(n)bouwkundige basisregels blijven steeds en overal van toepassing.'

3.- De aanvraag is eveneens prima facie reeds strijdig met het bijzonder voorschrift artikel 8 zoals omstandig wordt uiteengezet in het derde middel van onderhavig verzoekschrift dat betrekking heeft op de onverenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening.

De bestreden beslissingen schenden dan ook de bepalingen en beginselen opgeworpen ter hoogte van het middel".

Beoordeling

5.13. Luidens de bepaling van artikel 8 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, zijn de daarin vervatte normen van toepassing “voor het bouwen van woningen”.

In dat voorschrift wordt het aantal toegelaten bouwlagen onder meer afhankelijk gesteld van de vloer-grond index van het “te bebouwen” perceel. Daaruit dient te worden afgeleid dat de normen opgelegd in artikel 8 enkel gelden voor het “bouwen” van woningen, en dat deze niet toepasselijk zijn op verbouwingen van bestaande gebouwen, ook al wordt de bestemming ervan gewijzigd naar wonen.

5.14. Zoals reeds gesteld bij de beoordeling van het eerste middel zijn het college van burgemeester en schepenen en de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar er niet toe gehouden te motiveren waarom voormelde bepalingen op de aanvraag niet van toepassing zijn.

5.15. Ten slotte dient te worden vastgesteld dat ministeriële omzendbrieven gericht aan de vergunningverlenende overheden die richtsnoeren bevatten nopens de interpretatie en de toepassing van de bestaande wetten en verordeningen geen enkel bindend karakter hebben ongeacht of zij zijn bekendgemaakt of niet. De schending van een dergelijke omzendbrief kan derhalve door een verzoeker niet worden aangevoerd als vernietigingsgrond ter ondersteuning van een annulatieberoep gericht tegen een individuele bestuurshandeling genomen met miskenning van de door het bestuur in het algemeen verleende interpretatie.

5.16. Het middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting

5.17. In een derde middel voert de verzoeker de schending aan “van de goede ruimtelijke ordening overeenkomstig een beginsel dat kan worden afgeleid uit artikel 43, § 2, eerste lid van het (gecoördineerde decreet) en artikel 19, derde lid van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit), (...) van artikel 4 van het (DRO), (...) de algemene beginselen

van behoorlijk bestuur inzonderheid het motiveringsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel, (...) (van) artikel 11, §1 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen als tevens (...) van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en uit machtsoverschrijding”,

“DOORDAT de bestreden beslissingen stedenbouwkundige vergunning verlenen voor het verbouwen van een cinema tot 19 appartementen, commerciële ruimte en parkeergarage met 5 bovengrondse bouwlagen, een kroonlijsthoogte van 15,27 meter, een nokhoogte van 18,25 m en een bouwdiepte van meer dan 50 meter op alle bouwlagen;

EN DOORDAT de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening onafdoende, foutief gemotiveerd is en onredelijk is;

EN DOORDAT de bestreden beslissing de in het openbaar onderzoek ingediende bezwaren onafdoende, onjuist en onredelijk weerlegt;

TERWIJL artikel 19, laatste lid, van het besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen bepaalt dat de vergunning evenwel, ook al is de aanvraag niet in strijd met het gewestplan of ontwerp-gewestplan, slechts afgegeven wordt zo de uitvoering van de handelingen en werken verenigbaar is met de goede plaatselijke ordening;

EN TERWIJL de in de artikelen 2 en 3 van de voornoemde wet van 29 juli 1991 vervatte verplichting tot uitdrukkelijke motivering inhoudt dat de stedenbouwkundige vergunning duidelijk de met de goede plaatselijke aanleg of ruimtelijke ordening verband houdende redenen dient te vermelden waarop de vergunningverlenende overheid haar beslissing steunt en waaruit blijkt dat zij is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, dat zij die correct heeft beoordeeld en dat zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen;

EN TERWIJL artikel 4 van het voornoemde Decreet van 18 mei 1999 bepaalt dat de ruimtelijke ordening gericht is op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden, dat daarbij de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar worden afgewogen en er rekening wordt gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen opdat op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit;

EN TERWIJL artikel 11 § 1 van besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen bepaalt dat de vergunningverlenende overheid zich moet uitspreken over de ingediende bezwaren en opmerkingen;

EN TERWIJL Uw Raad van State in de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidstoezicht bevoegd is na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekend appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is gekomen;

ZODAT de bestreden beslissingen de in het middel aangehaalde bepalingen schenden.

Toelichting bij het middel:

1.- Het is de taak van de vergunningverlenende overheid om geval per geval te onderzoeken of de bouwaanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede plaatselijke ordening, overeenkomstig een beginsel dat kan worden afgeleid uit artikel 43, § 2, eerste lid Decreet Ruimtelijke Ordening waarvan artikel 19, derde lid Inrichtingsbesluit de bevestiging inhoudt van het bedoelde beginsel (...).

Artikel 19, laatste lid, van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, bepaalt namelijk dat de vergunning, ook al is de aanvraag niet in strijd met het gewestplan of ontwerp-gewestplan, slechts wordt afgegeven zo de uitvoering van de handelingen en werken verenigbaar is met de goede plaatselijke ordening.

Bij het beoordelen van de plaatselijke ordening moet de overheid allereerst rekening houden met de ordening in de onmiddellijke omgeving. Naargelang de omvang en de aard van de aanvraag kan zij ook rekening houden met de ordening in een ruimere omgeving. Deze mag echter nooit doorslaggevend zijn en er zeker niet toe leiden dat de onmiddellijke omgeving buiten beschouwing wordt gelaten (...).

Deze beoordeling dient in concreto te geschieden (...) hetgeen ertoe leidt dat de bestreden beslissing concrete gegevens van de omgeving dient te vermelden (...).

Het Arbitragehof stelt dat daarbij dat de aanvraag in het licht van de algemene doelstellingen van artikel 4 van het Decreet van 18 mei 1999 betreffende de organisatie van de ruimtelijke ordening beoordeeld moeten worden (Arbitragehof nr. 57/2003, 14 mei 2003).

Artikel 4 van het Decreet van 18 mei 1999 bepaalt dat:

‘De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit.’

Ook (...) stelt bij de beoordeling van vergunningen dat bij ontstentenis van gedetailleerde stedenbouwkundige voorschriften, de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening noodgedwongen moet steunen op de algemene stedenbouwkundige normen waarnaar artikel 4 DORO impliciet verwijst (...).

Bij ontstentenis van gedetailleerde stedenbouwkundige voorschriften is een beoordeling van de goede plaatselijke ruimtelijke ordening nodig op basis van stedenbouwkundige principes die ook in de ruimtelijke ordeningsplannen terug te vinden zijn. De overheid moet op eigen gezag uitmaken of een ontwerp past in het kader van de bestemming van het gebied zoals zij die ziet op grond van de feitelijke toestand en de toekomstige ordening (...).

De overheid dient tevens na te gaan in hoeverre het ontwerp concreet in de bestaande of ontworpen omgeving kan worden geïntegreerd.

Wanneer geen concrete stedenbouwkundige voorschriften voorhanden zijn bij gebreke aan ordeningsplan of verkavelingsvergunning zoals in casu staat het de vergunningverlenende overheid die vast te stellen.

De in de artikelen 2 en 3 van de voornoemde wet van 29 juli 1991 vervatte verplichting tot uitdrukkelijke motivering behelst dat de stedenbouwkundige vergunning duidelijk de met de goede plaatselijke aanleg of ruimtelijke ordening verband houdende redenen dient te vermelden waarop de vergunningverlenende overheid haar beslissing steunt en waaruit blijkt dat zij is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, dat zij die correct

heeft beoordeeld en dat zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

Het is constante rechtspraak van Uw Raad van zowel voor als na de inwerkingtreding van de Formele motiveringswet, dat wanneer een formele motivering is voorgeschreven, hetzij door de Formele motiveringswet (...), hetzij door een specifieke norm (...), dit een substantieel vormvoorschrift is.

Aan de motiveringsplicht (is) pas voldaan wanneer de beslissing zelf duidelijk de redenen opgeeft waarop zij steunt, zodat Uw Raad van State zijn wettigheidscontrole kan uitoefenen, d.w.z. dat hij kan nagaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot het betrokken besluit is kunnen komen (...).

Bij de beoordeling van een aanvraag of een beslissing gemotiveerd is conform de Wet Motivering Bestuurshandelingen, kan, in beginsel, geen rekening worden gehouden met motieven die niet in de beslissing zelf, maar, in andere stukken worden verstrekt, ongeacht of deze dateren van voor of na de bestreden beslissing. Het belangrijkste oogmerk van de motiveringsplicht is immers dat de bestuurde in de beslissing zelf de motieven moet kunnen vinden, zodat hij met kennis van zaken kan uitmaken of het aangewezen is die beslissing aan te vechten (...).

Een motivering achteraf is dus niet duldbaar.

Ten aanzien van de verplichting tot formele motivering is de reden daarvan dat de betrokkene opzichtsens het formeel te motiveren besluit zelf moet kunnen inzien of het zin heeft zich tegen dat besluit op het stuk van de motieven te verweren; met de verplichting tot materiële motivering is het achteraf opgeven van motieven onverenigbaar omdat niet bewezen is dat die motieven inderdaad bij het nemen van de beslissing hebben meegespeeld (...).

Niettegenstaande Uw Raad van State in de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht niet vermag zijn beoordeling van de goede plaatselijke ordening in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid is hij wel bevoegd na te gaan of de administratieve overheid de haar terzake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen (...).

De bestreden beslissingen beperken zich, wat de verenigbaarheid met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening betreft, tot een onafdoende onredelijke motivering die louter te herleiden is tot een stijlfiguur;

De eerste bestreden (beslissing) een loutere stijlformule betreft:

- Gezien de voorziene herbestemming in overeenstemming is met het planologisch voorschrift, de inplanting en ingrepen in het bestaande gebouw aanvaardbaar zijn en zich kunnen integreren in de omgeving en de voorgestelde appartementen aanvaardbaar zijn qua woonkwaliteit;

Ook de motivering van de tweede bestreden is geenszins pertinent:

BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

De voorziene bestemming is in overeenstemming met het gewestplan en bouwverordening van de federatieraad. De aanvraag betreft een verbouwing binnen het bestaande volume.

De herbestemming en verbouwing van het cinemacomplex is aanvaardbaar binnen de stedelijke kern van Halle en betekent een opwaardering voor de woonomgeving.

Bij de opbouw van het concept is voldoende rekening gehouden met eisen van privacy, die kunnen gesteld worden binnen een verdichte stedelijke omgeving.

Vastgesteld dient te worden dat deze laatste 'beoordeling' zich namelijk beperkt tot een toetsing van de aanvraag aan het bestemmingsvoorschrift van

het gewestplan en aan 'wat aanvaardbaar is binnen de stedelijke kern van Halle', 'eisen die kunnen gesteld worden binnen ene verdichte stedelijke omgeving'.

Verzoekende partij zijn dergelijke abstracte voorschriften en eisen niet bekend.

Deze toetsingscriteria worden in de bestreden beslissing ten ander niet kwalitatief omschreven.

Zogenoemde algemene normen, zoals een maximale bouwdiepte op de verdiepingen, kunnen ook niet worden toegepast als hun bestaan niet bewezen wordt (...)

In ieder geval moet elke juridische waarde worden ontzegd aan documenten die buiten het wettelijk planologisch instrumentarium vallen (...), zoals een gemeentelijk structuurplan (...), planologische studies (...) of commentaren (...).

Bovendien mogen algemene beleidsregels niet beletten dat elk geval op zijn merites wordt beoordeeld (...).

De ruimtelijke ordening van een gebied kan immers alleen in plannen van aanleg worden vastgelegd, niet in verbintenissen, overeenkomsten, onteigeningsbesluiten of abstracte richtlijnen nu alleen vastgestelde of goedgekeurde plannen van aanleg verbindende en verordenende kracht hebben (...).

Ook omzendbrieven hebben geen enkel bindend karakter, ongeacht of ze bekendgemaakt zijn of niet (...)

Er kan enkel worden vastgesteld dat de aanvraag beoordeeld wordt zonder dat in de integrale beslissing ook maar enig concreet gegeven aangaande de bestaande ordening en bebouwing van de onmiddellijke en ruimere omgeving wordt verstrekt.

Bij gebreke hieraan kan evenmin dienstig de goede ruimtelijke ordening worden beoordeeld laat staan dat deze door Uw raad op haar wettigheid kan worden getoetst.

Uit de in de bestreden beslissingen aangehaalde gegevens en uit de voornoemde 'beoordelingen' kan namelijk niet worden besloten waarom de vergunning naar het oordeel van de vergunningverlenende overheid verenigbaar is met de goede plaatselijke ordening.

Uit de algemene vaststellingen dat 'de herbestemming en verbouwing van het cinemacomplex aanvaardbaar is binnen de stedelijke kern van Halle en een opwaardering betekent voor de woonomgeving' niet zonder meer kan worden besloten dat de concrete aanvraag de goede plaatselijke ordening niet in het gedrang brengt.

De beoordeling van de aanvraag aan de hand van abstracte richtlijnen en normen is dan ook in ieder geval enkel en alleen ingegeven door de manifeste strijdigheid van de aanvraag met de plaatselijk bestaande aanleg.

De omgeving van de aanvraag wordt namelijk gekenmerkt door één en meergezinswoningen in gesloten verband met maximaal 2 verdiepingen en een zadeldak.

Nergens in de omgeving zijn percelen met vergelijkbare woningdichtheid terug te vinden.

Woongebieden met dergelijke bouwdiepte (het weze herhaald meer dan 50 meter diepte op alle bouwlagen) die dan nog voorzien zijn van zichten in de zijgevels zijn in de ruime en onmiddellijke omgeving onbestaande.

Dat de stelling van eerste verwerende partij dat de inplanting en ingrepen in het bestaande gebouw zich kunnen integreren in de omgeving (...) dan ook kennelijk onredelijk (is).

2.- Op de onverenigbaarheid van de aanvraag met de goed plaatselijke ruimtelijke ordening werd eveneens gewezen in het door verzoekende partij in het kader van het openbaar onderzoek ingediende bezwaarschrift.

Het openbaar onderzoek is bedoeld om belanghebbenden de gelegenheid te geven hun bezwaren en opmerkingen te doen gelden en om de overheid de nodige gegevens te bezorgen, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen zodat de regels die verband houden met de bekendmaking van de aanvraag dan ook substantieel zijn (...).

De vergunningverlenende overheid moet zich bij gemotiveerd besluit op elk van de bezwaren en opmerkingen uitspreken in overeenstemming met art. 11, § 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen.

Het recht van de belanghebbende om bezwaren en opmerkingen te formuleren tijdens het openbaar onderzoek brengt voor de vergunningverlenende overheid de verplichting mee om de gemaakte bezwaren en opmerkingen ernstig te onderzoeken en te beoordelen (...)

Dat de overheid haar uitspraak over de bezwaren moet motiveren, volgt ook uit de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, die de overheden verplichten om hun beslissingen formeel te motiveren, en die bovendien vereisen dat deze motivering de juiste juridische en feitelijke overwegingen vermeldt die aan de grondslag van de beslissing liggen, maar bovenal dat deze motivering afdoende is (...).

Het is duidelijk dat de bestreden beslissingen met deze verplichtingen manifest strijdig zijn nu vooreerst de tweede bestreden beslissing geen eigen beoordeling van de bezwaren bevat maar zich louter beperkt tot een verwijzing naar het door het College van burgemeester en schepenen ingenomen standpunt dat op zichzelf bezwaarlijk afdoende genoemd (kan) worden en zelfs foutief is.

Er wordt namelijk geponeerd dat de ramen van bezwaarindiener zich voor de nieuwe voorziene appartementen om de hoek bevinden zodat geen inkijk mogelijk is.

Er zal evenwel wel degelijk op de hoger verdiepingen inkijk genomen worden in de keuken de badkamer en verschillende slaapkamers van de woning van verzoekende partij.

De bijgevoegde fotoreportage met schets van het grondplan spreekt voor zich (...).

Er wordt zelfs erkend door eerste verwerende partij dat de bouwdiepten niet overeenstemmen met de 'algemeen aanvaarde normen' maar in casu blijkbaar toch aanvaardbaar zijn omdat het 'om een bestaand gebouw gaat dat verbouwd wordt'.

Dergelijke weerlegging kan bezwaarlijk een antwoord behelzen op het geformuleerde bezwaar.

Uw Raad was namelijk in een analoge zaak reeds van oordeel dat bij de beoordeling van de goede plaatselijke ordening het argument, afgeleid uit het feit dat het nieuwe gebouw een bestaand oud gebouw heeft vervangen, evenmin waarde heeft, gelet op de aard van het oude gebouw, namelijk een handelspand voor het drogen en het opslaan van hop en in acht genomen dat het andere gebouw aan de kant van het eigendom van verzoekers enkel met vier, van mat glas voorziene vensters hierop uitgaf, terwijl ten gevolge van de uitvoering van de vergunde bouwwerken door viermaal zoveel, van gewoon, doorzichtig glas voorziene vensters op de tuin van verzoekers uitzicht gegeven zal worden vanuit bewoonde appartementen (...)

Tenslotte raakt het kant noch wal dat de gestelde afstanden van 6,5 meter van de perceelsgrens aanvaardbaar zouden zijn nu uit het oog verloren wordt dat over een breedte van meer dan 50 meter over meerdere verdiepingen door verschillende woongelegenheden met terrassen rechtstreeks inkijk kan genomen worden in de woning van verzoekende partij en diens volledige tuin.

De afstand van 6,5 meter zal dit niet kunnen verhinderen.

Zoals verzoekende partij het reeds treffend heeft verwoord in het bezwaarschrift was het in zijn woning en tuin rustig wonen.

Na uitvoering van de werken zal er evenwel van dit rustig woongenot niets meer resten bij gebrek aan enige privacy.

De bestreden beslissingen schenden dan ook de bepalingen en beginselen opgeworpen ter hoogte van het middel.

Het middel is dan ook onmiskenbaar ernstig en gegrond”.

Beoordeling

5.18. Voor het gebied, waarin het betrokken pand is gelegen, bestaat geen goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan. Het is evenmin gelegen binnen een vergunde niet vervallen verkaveling. In dat geval is het de taak van de vergunningverlenende overheid om geval per geval te onderzoeken of de bouwaanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede plaatselijke ordening, overeenkomstig een beginsel dat kan worden afgeleid uit artikel 43, § 2, eerste lid van het gecoördineerde decreet, en dat eveneens uitdrukkelijk is opgenomen in de bepaling van artikel 19, derde lid van het inrichtingsbesluit.

De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen bepalen dat elke eenzijdige rechtshandeling met individuele strekking die uitgaat van een bestuur en die beoogt rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moet vermelden die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat deze afdoende moeten zijn. Uit deze bepalingen volgt dat enkel met de in de bestreden besluiten vermelde redengeving rekening kan worden gehouden.

Het behoort tot de wettelijk toegekende appreciatiebevoegdheid van de vergunningverlenende overheid om, binnen de grenzen van de door het gewestplan opgelegde bestemmingsvoorschriften, te oordelen of de aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning al dan niet verenigbaar is met de eisen van de goede plaatselijke aanleg. De Raad van State vermag zijn beoordeling van de eisen van de goede plaatselijke aanleg niet in de plaats te stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij enkel bevoegd na te gaan of de administratieve overheid de haar terzake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

Artikel 11, § 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen, bepaalt dat de vergunningverlenende overheid zich uitspreekt over de ingediende bezwaren en opmerkingen.

5.19. Het college van burgemeester en schepenen van de stad Halle motiveert de bestreden stedenbouwkundige vergunning als volgt:

“Het college van burgemeester en schepenen motiveert zijn standpunt als volgt:

- / Gezien het voorwaardelijk gunstig advies van de brandweer Halle dd. 27.08.2007 (ref.BW/2007/HAL/280/DJ 130);
- / Gezien het voorwaardelijk gunstig advies van de provincie Vlaams Brabant, dienst mobiliteit en wegen dd.26.09.2007 (ref.ist/mow/07/a/sint-rochusstraat/07.2389 P.ROOI);
- / Gezien de behandeling van het ingediende bezwaar;
- / Gezien de ligging in woongebied volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse;
- / Gezien voorliggende stedenbouwkundige aanvraag betrekking heeft op de herbestemming van een bestaand leegstaand cinemacomplex. Qua herbestemming wordt het volgende voorzien: bergingen in de kelderverdieping. Op het gelijkvloers wordt langsheen de Sint-Rochusstraat een commerciële ruimte van 87 m² voorzien en daarachter een parkeergarage met 20 standplaatsen. Op de eerste verdieping worden 6 appartementen (voorzien). Het betreffen 1-, 2-, en 3-kamerappartementen. Behalve één appartement beschikken de appartementen over een terras dat (...) deels op het dak van het gelijkvloers is gesitueerd. Tussen terras en de perceelsgrens blijft een tussenafstand van 2,7 meter. Op de tweede verdieping worden eveneens 6 appartementen (voorzien). Hiervan beschikken de 2 appartementen gericht op de Sint-Rochusstraat niet over een private buitenruimte. De overige beschikken over een privaat inpandig terras. Het betreffen 1-, 2-, en 3-kamerappartementen. Op de derde verdieping bevinden zich 5 appartementen waarvan de 2 appartementen langsheen de Sint-Rochusstraat niet over een private buitenruimte beschikken. De overige beschikken over een inpandig terras en in een geval een terras op het onderliggend appartement. Op de vierde verdieping worden onder dak een tweekamer en een driekamerappartement voorzien. Deze beschikken allebei over een private buitenruimte. Langs de achterzijde wordt er een trappenconstructie voorzien voor het bereiken van de tweede verdieping. Het bestaande gebouw - hetgeen een gesloten volume was - wordt langs de oostzijde helemaal opengemaakt. Deze raampartijen bevinden zich op 6,5 meter van de perceelsgrens. Op de eerste verdieping wordt er een terras voorzien tot op 2,5 meter van de perceelsgrens. Langs de westzijde van het gebouw worden er op vier plaatsen vides gecreëerd ten einde de appartementen langsheen deze zijde van licht te voorzien. Bij de behandeling van het ingediende bezwaar wordt ingegaan op de haalbaarheid van deze lichten en zichten;
- / Gezien de voorziene herbestemming in overeenstemming is met het planologisch voorschrift, de inplanting en ingrepen in het bestaande gebouw aanvaardbaar zijn en zich kunnen integreren in de omgeving en de voorgestelde appartementen aanvaardbaar zijn qua woonkwaliteit;

- / Gezien de uitrit (zich) bevindt dicht bij het kruispunt met de Vandenpeereboomstraat zodat er tijdens spitsuren dikwijls een file staat in de Sint-Rochusstraat ter hoogte van de woning. Daarom is het aangewezen het uitrijden verplicht naar rechts te laten gebeuren;
- / Gezien er in de voorgestelde fietsenberging een tiental fietsen kan gestald worden hetgeen weinig is voor een appartementsgebouw met 19 appartementen. Daarom is het aangewezen links van de toegang tot de commerciële ruimte en links van de toegang tot de appartementen voorziening tot het stallen van fietsen te voorzien;
- / Waterparagraaf: Het voorliggende bouwproject voorziet geen omvangrijke bijkomende oppervlakte en ligt niet in een recent overstroomd gebied of een risicozone voor overstromingen, zodat in alle redelijkheid dient geoordeeld te worden dat het schadelijk effect beperkt is. Er is een positieve uitspraak mogelijk (...) indien de provinciale stedenbouwkundige verordening hemelwater wordt nageleefd. Het ontwerp voorziet in een buffertank van 10.000 liter en een hemelwaterput van 20.000 liter zodat aan de verordening voldaan wordt. Onder deze voorwaarden is het ontwerp verenigbaar met de doelstellingen van artikel 5 van het decreet integraal waterbeleid”.

In het daaraan voorafgaand voorwaardelijk gunstig advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar wordt gesteld wat volgt:

“BESCHRIJVING VAN DE BOUWPLAATS, DE OMGEVING EN DE AANVRAAG

De aanvraag betreft het verbouwen van een cinema tot 19 appartementen, commerciële ruimte en parkeergarage. Het bestaan(d) cinemacomplex wordt omgevormd tot een residentie van 19 woongelegenheden. Op het gelijkvloersniveau wordt vooraan een commerciële ruimte ondergebracht. Daarachter wordt de parking ingeplant met de toegang naar de appartementen. Binnen het bestaande volume worden lichtschachten gecreëerd die licht en lucht bezorgen aan de slaapgedeelten.

De zijgevel rechts wordt open gewerkt en geeft zichten en lichten aan de leefruimten. Op de eerste verdieping zijn ruime terrassen voorzien, die door een scheidingsmuur afgesloten zijn van het aanpalende perceel.

Op de andere verdiepingen zijn inpanidige terrassen voorzien met een afstand van meer dan 6m t.o.v. het aanpalend perceel. Hierdoor is de privacy, die men kan verwachten in een stedelijke omgeving, voldoende gewaarborgd.

Het geheel wordt afgewerkt met sierpleister/cementering. De gemene muren worden gereinigd en opnieuw gevoegd. De dakbedekking wordt uitgevoerd in leien voor de hellende daken en bitumineuze producten voor de platte daken.

BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

De voorziene bestemming is in overeenstemming met het gewestplan en bouwverordening van de federatieraad. De aanvraag betreft een verbouwing binnen het bestaande volume.

De herbestemming en verbouwing van het cinemacomplex is aanvaardbaar binnen de stedelijke kern van Halle en betekent een opwaardering voor de woonomgeving.

Bij de opbouw van het concept is voldoende rekening gehouden met eisen van privacy, die kunnen gesteld worden binnen een verdichte stedelijke omgeving.

ALGEMENE CONCLUSIE

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de

wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving”.

5.20. Uit deze motiveringen blijkt dat de grotere dan normale bouwdiepte aanvaardbaar wordt geacht nu het gaat om een verbouwing van een bestaand gebouw binnen het bestaande bouwvolume. Het wordt niet betwist dat het betrokken pand is gelegen binnen de stedelijke kern van Halle. Deze motivering is in de gegeven omstandigheden voldoende concreet en niet als kennelijk onredelijk te beschouwen.

5.21. In de bestreden stedenbouwkundige vergunning wordt met betrekking tot de door de verzoeker ingediende bezwaren en opmerkingen, gesteld wat volgt:

“De aanvraag werd openbaar gemaakt volgens de regels vermeld in het uitvoeringsbesluit betreffende de behandeling en de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen. Er werd één bezwaarschrift ingediend.

Het college van burgemeester en schepenen stelt vast dat dit bezwaarschrift handelt over:

- De bestaande bebouwing die evenwijdig loopt met de eigendom van de bezwaarindiener beschikt over geen enkele opening — is een volledig blinde muur. Bij de verbouwing wordt het gebouw ingericht met ramen en terrassen over de totale diepte van de bioscoopzaal en gericht op de eigendom der bezwaarindiener.
- De voorgestelde plannen wijken af van de normaal gehanteerde bouwdiepten. Bij functiewijziging dient conform gestelde dieptes verlopen.
- De aanvraag heeft enorm nadelige impact op de woonkwaliteit door een volledig verlies van privacy. Het college van burgemeester en schepenen neemt omtrent dit bezwaarschrift het volgende standpunt in :
- Het voorliggende plan voorziet inderdaad in het openmaken van de oostgevel van het voormalig gesloten volume voor ramen en terrassen. Deze ramen en alle inpandige terrassen bevinden zich op 6,5 meter van de perceelsgrens. De terrassen op de eerste verdieping zijn voorzien tot op 2.5 meter van de naastliggende eigendom. Op de perceelsgrens met de bezwaarindiener bevindt zich een muur van circa 6 meter hoog. Vanaf de eerste verdieping van het bouwproject is bijgevolg geen sprake van inkijk. De terrassen van de tweede verdieping - die zich op circa 6,5 meter van de perceelsgrens bevinden - bevinden zich op circa dezelfde hoogte als de bestaande muur waardoor er ook hier geen sprake kan zijn van inkijk. De ramen van de bezwaarindiener bevinden zich voor de nieuw voorziene appartementen om de hoek waardoor er geen inkijk mogelijk is. De gestelde afstanden (...) tot het onroerend goed van de bezwaarindiener zijn aanvaardbaar.
- De gehanteerde bouwdiepten komen inderdaad niet overeen met de algemeen aanvaarde en gehanteerde stedenbouwkundige normen die een bouwdiepte van 15 meter op het gelijkvloers en 12 meter op de verdieping voorzien. Een dergelijke afwijkende bouwdiepte kan

inderdaad slechts aanvaard worden omdat het om een bestaand gebouw gaat dat verbouwd wordt”.

In zijn advies stelt de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar met betrekking tot het ingediende bezwaarschrift:

“Evaluatie bezwaren

Het bezwaar werd gemotiveerd weerlegd door het college van burgemeester en schepenen.

Het bezwaar omvat twee elementen:

1/ ‘De voorgestelde plannen wijken af van de normale bouwdiepte in woonzones’.

De aanvraag betreft een bebouwd perceel. Door de herbestemming en verbouwing wordt het bestaand gebouw gevaloriseerd.

Het gebouw is gelegen binnen het stadscentrum van Halle in de onmiddellijke omgeving van het station.

De herbestemming van een dergelijk gebouw naar meergezinswoningen is aanvaardbaar in deze omgeving en zal er meer ruimtelijke kwaliteit aan geven.

2/ ‘Het verlies aan privacy’.

In het concept is rekening gehouden met de privacy van de aanpalende percelen.

Door een bestaande scheidingsmuur met een hoogte van 3m70 (t.o.v. maaiveld buur) is de inkijk bij de buur van uit de terrassen op de eerste verdieping onmogelijk.

De terrassen op de andere verdiepingen zijn inpandig en hebben een afstand van 6m30 tot de rechterbuur.

Door de inpandigheid en de hoge muur op de perceelsscheiding (hoogte 3m70 à 5m60) is de inkijk beperkt. Een afstand van 6m30 tot de perceelsgrens is aanvaardbaar binnen de sterk verdichte omgeving van het stadscentrum”.

5.22. Zoals hiervoor reeds gesteld blijkt dat het betrokken pand is gelegen in de stedelijke kern van Halle. De terrassen op de derde en de vierde verdieping blijken inpandig te zijn. Het wordt niet betwist dat de raampartijen zijn gelegen op 6,5 m van de perceelsgrens. Het door het college van burgemeester en schepenen van de stad Halle en ook het door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar ingenomen standpunt weerlegt de bezwaren van de verzoeker dan ook aan de hand van de concrete elementen van de aanvraag op een afdoende wijze.

5.23. Het middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoeker wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zeven september 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens