

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 208.917 van 10 november 2010
in de zaak A. 186.909/X-13.645.**

In zake : Erik SOMERS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter Flamey en Gregory Verhelst
kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
Jan Van Rijswijcklaan 16
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 1 februari 2008, strekt tot de nietigverklaring van “het Besluit van 31 oktober 2007 van de Bestendige Deputatie van de provincie Antwerpen houdende afwijzing van het beroep ingesteld (...) tegen het besluit van 26 januari 2007 van het College van Burgemeester en Schepenen van Antwerpen waarbij stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het verbouwen van een appartementsgebouw in een binnengebied op een terrein gelegen aan de Pompstraat 27, sectie D, nr. 2726R”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 juni 2010.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Matthias Valkeniers, die loco advocaten Peter Flamey en Gregory Verhelst verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

Auditeur An Van den broeck 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. Op 9 november 2006 (datum van het ontvangstbewijs) vraagt de verzoeker de stedenbouwkundige vergunning aan voor de “verbouwing van een appartementsgebouw in een binnengebied” op een perceel gelegen te Antwerpen, Pompstraat, kadastraal bekend sectie D, nr. 2726/r.

3.2. Het betrokken perceel is krachtens het bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979 vastgestelde gewestplan Antwerpen gelegen in woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde.

Het is tevens gelegen binnen het gebied van het bij koninklijk besluit van 25 maart 1980 goedgekeurd bijzonder plan van aanleg Antwerpen-Binnenstad, in woonzone A.

3.3. Op 15 november 2006 brengt de dienst Monumenten- en Welstandszorg een gunstig advies uit, waarin het volgende wordt overwogen:

“Uit oogpunt monumenten- en welstandszorg geen bezwaar.

WMZ betreurt dat door de reeds uitgevoerde werken de oorspronkelijke binnenblokkebebauwing bestaande uit vier huisjes, zoals vermeld in de cultuurinventaris van het bouwkundig erfgoed (...), grotendeels verloren ging. (...) Het is eveneens onmogelijk om de waarde van de oorspronkelijke structuur post factum te evalueren”.

3.4. Op 6 december 2006 deelt de afdeling R-O Antwerpen-onroerend erfgoed het volgende mee:

“In antwoord op uw brief van 13.11 kan ik u medelen dat wij uit het oogpunt van de monumentenzorg geen gemotiveerd advies kunnen uitbrengen. De werken, met name de structurele aanpassingen zijn reeds uitgevoerd, de waarde van de oorspronkelijke elementen (kan) post factum niet geëvalueerd worden”.

3.5. Op 11 december 2006 brengt de brandweer een voorwaardelijk gunstig advies uit.

3.6. Op 26 januari 2007 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen de gevraagde regularisatievergunning om de volgende redenen:

“De aanvraag betreft de heraanvraag van het verbouwen van bestaande woningen in een binnengebied.

De aanvrager diende reeds drie dossiers in met hetzelfde voorwerp, telkens geweigerd door het college van burgemeester en schepenen, respectievelijk in zittingen van 31 juli 2002, 27 augustus 2003 en 16 december 2004.

Onderhavige aanvraag verschilt inhoudelijk niet van het laatste dossier.

Het enige verschil is dat de vorige aanvraag door de aanvrager zelf is opgetekend met toepassing van artikel 4 van de wet van 20 februari 1939, terwijl nu de plannen werden opgetekend door een architect.

De motivering die aan de basis lag van de laatstgenoemde weigering laat zich als volgt samenvatten: ten opzichte van de bestaande situatie telt het nieuwe voorstel een laag extra.

Het gebouw bevindt zich op een binnenterrein en het is zodanig verkrot dat het niet voor renovatie in aanmerking komt.

Het bestaande gebouw wordt bovendien zodanig veranderd dat er in stedenbouwkundig opzicht duidelijk sprake is van een nieuwbouw op een binnengebied waarbij de vloeroppervlakte groter is dan in het oorspronkelijke gebouw.

Het vergroten van de vloeroppervlakte en het verhogen van de bebouwingsdichtheid is op deze plek niet aanvaardbaar uit oogpunt van goede ruimtelijke ordening en leefkwaliteit.

Het college van burgemeester en schepenen is ertoe gehouden gelijke toestanden op een gelijke wijze te behandelen, tenzij hiervoor een sluitende motivering kan worden verstrekt.

Ten aanzien van het vorige dossier kunnen er geen nieuwe feitelijke gegevens worden aangehaald die van aard zijn de appreciatie van de goede plaatselijke ordening te beïnvloeden.

Er is dan ook geen aanleiding om het eerder uitgebrachte standpunt te heroverwegen.

Uit oogpunt van leefbaarheid van het binnengebied is het niet wenselijk om binnen dit toch al grote volume ook nog de vloeroppervlakte en het aantal wooneenheden te vermeerderen, waardoor de aanvraag niet vatbaar is voor vergunning”.

3.7. Op 15 maart 2007 stelt de verzoeker bij de deputatie van de provincieraad van Antwerpen beroep in tegen het voormelde besluit van het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen.

3.8. Op 30 oktober 2007 wordt een hoorzitting georganiseerd.

3.9. Op 31 oktober 2007 verwerpt de deputatie van de provincieraad van Antwerpen het voormelde beroep van de verzoeker en wordt de stedenbouwkundige vergunning geweigerd.

IV. Onderzoek van het enig middel

Standpunt van de partijen

4.1. In het verzoekschrift zet de verzoeker het eerste onderdeel van het enig middel als volgt uiteen:

“Enig middel, genomen uit de schending van de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA Antwerpen Binnenstad, goedgekeurd op 25 maart 1980, inzonderheid de artikelen 2.4. en 2.16. daarvan, van artikel 19 laatste lid van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972, van de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, van de verplichting tot materiële motivering, van de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en uit ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag;

Doordat, eerste onderdeel, het bestreden besluit ten onrechte stelt dat de aanvraag zoals ingediend en strekkende tot het renoveren van een bestaande achterbouw, strijdig zou met artikel 2.16. van het BPA Antwerpen Binnenstad;

Terwijl, artikel 2.16. van het BPA Antwerpen Binnenstad bepaalt dat enkel in geval van een nieuwbouw of een grondige verbouwing een bepaalde oppervlakte aan open ruimte moet worden voorzien:

‘Zowel bij nieuwbouw als bij grondige verbouwing moet een oppervlakte à ratio van 15 m² per woning, met een maximum van de perceelsoppervlakte, worden voorzien als open ruimte. Hieronder worden zowel tuinen op de begane grond als terrassen op bovenverdiepingen begrepen. Indien bij een appartementsgebouw de open ruimte als één geheel wordt aangelegd, moet deze toegankelijk zijn voor verschillende woningen, zodra het aantal woningen meer dan drie bedraagt.’

Dat verwerende partij in casu ten onrechte heeft gemeend toepassing te moeten maken van deze bepaling, aangezien het volgens haar zou gaan om een nieuwbouw; dat één en ander klaarblijkelijk is gebaseerd op een verkeerd inzicht in de plannen ingediend door de aanvrager, vermits het duidelijk niet gaat om een nieuwbouw, maar om een renovatie van een bestaande achterbouw met vergunningsplichtige instandhoudingswerken;

Dat immers blijkt de begeleidende nota gevoegd aan het aanvraagdossier door de architect van verzoekende partij stedenbouwkundige vergunning werd gevraagd voor het uitvoeren van verbouwingswerken aan een bestaand achterhuis; dat het structurele gedeelte van de werken ondermeer inhoudt het gedeeltelijk vervangen van de verzakte voorgevel, het vervangen van de ramen langs de voorzijde, het vervangen van de houten vloeren door betonnen vloeren met aanpassing van de vloerniveau's om de lichtinval in de woning te verbeteren en ten slotte het herstellen van de dakgebintes, waarbij het vroegere puntdak wordt vervangen door een geknikt mansardedak; dat de buitenmuren behoudens de gedeeltelijke renovatie waar nodig van de voorgevel evenwel integraal behouden blijven; dat bovendien het gabarit en de bouwhoogte van het achterhuis na verbouwingen ook hetzelfde blijft;

Dat dergelijke werken niet meer beogen dan de renovatie van het achterhuis dat ter plaatse steeds is aanwezig geweest, met inbegrip van beperkte aanpassingen voor het leefcomfort van de bewoners van de in te richten appartementen;

Dat het BPA zelf de begrippen ‘nieuwbouw’ en ‘grondige verbouwing’ zoals gebruikt in artikel 2.16. van de stedenbouwkundige voorschriften niet definieert, zodat men moet terugvallen op de spraakgebruikelijke betekenis die deze begrippen hebben; dat ‘verbouwen’, zoals gedefinieerd in Van Dale (13^e uitgave, 1999), betekent ‘anders van bouw maken, anders bouwen’, hetgeen met andere woorden impliceert dat het gebouw na uitvoering der werken anders is dan daarvoor; dat een ‘grondige verbouwing’ zoals gedefinieerd in het BPA derhalve volgens de spraakgebruikelijke betekenis impliceert dat het gebouw na verbouwing volledig werd gewijzigd; dat uit een vergelijking van de plannen ‘originele toestand’ en ‘bestaande toestand’ (d.i. dus de toestand resulterend uit de werken waarvoor regularisering wordt gevraagd) blijkt dat het achterhuis in

zijn oorspronkelijke vorm werd bewaard, op enkele aanpassingen na die louter zijn ingegeven om het leefcomfort van de bewoners te vergroten; dat alleszins niet in redelijkheid kan gesteld worden dat de achterbouw ingrijpende wijzigingen zou ondergaan ten aanzien van het oorspronkelijke gebouw; dat het gebouw enkel in een betere staat van onderhoud en comfort wordt gebracht;

Dat de gezaghebbende rechtsleer, onder verwijzing naar artikel 99 §1 van het Decreet Ruimtelijke Ordening van 18 mei 1999 dat van vergunningsplicht vrijstelt de instandhoudings- en onderhoudswerken 'die geen betrekking hebben op de stabiliteit', zeer terecht aanneemt dat instandhoudings- en onderhoudswerken in de zin van artikel 99 van het Decreet Ruimtelijke Ordening van 18 mei 1999 eveneens betrekking kunnen hebben op de stabiliteit van een gebouw (...); dat uit artikel 99 §1 derde lid DRO blijkt dat bijvoorbeeld het vervangen van een dakgebinde of de gedeeltelijke vervanging van de buitenmuren kunnen beschouwd worden als instandhoudings- en onderhoudswerken die betrekking hebben op de stabiliteit van het gebouw; dat de werken thans door verzoekende partij aangevraagd volgens deze logica van het Decreet Ruimtelijke Ordening dus geen verbouwingswerken betreffen, laat staan grondige verbouwingswerken, maar structurele renovatiewerken, d.i. instandhoudings- en onderhoudswerken die betrekking hebben op de stabiliteit van het gebouw;

Dat bovendien uit de logica van het stedenbouwkundig voorschrift van het BPA een beperkende interpretatie van het begrip 'grondige verbouwing' voortvloeit; dat immers uit het desbetreffende voorschrift voortvloeit dat voor woningen en gebouwen gelegen binnen de Antwerpse binnenstad geldt dat deze een open ruimte moeten voorzien in geval van een nieuwbouw of een grondige verbouwing; dat in redelijkheid mag aangenomen worden dat deze vereiste niet meer te realiseren is wanneer bestaande appartementsgebouwen en woningen worden gerenoveerd of worden gemoderniseerd (hetgeen veelal verbouwing impliceert); dat het voorzien van 15m² open ruimte per woongegelegenheid in een intensief bebouwde en bewoonde binnenstad immers geen evidentie is wanneer het gaat om een bestaand gebouw; dat deze bekommernis trouwens verklaart waarom de verplichting enkel wordt gekoppeld aan een 'grondige verbouwing'; dat men immers in redelijkheid mag aannemen dat het geenszins de intentie is geweest van de stellers van het BPA om moderniseringswerken in de binnenstad te ontmoedigen door voorwaarden op te leggen die quasi onhaalbaar zijn; dat het immers voor zich spreekt dat praktisch geen enkele verbouwing van een bestaand gebouw mogelijk is wanneer daaraan de verplichting wordt gekoppeld om uit het niets 15m² open ruimte te voorzien; dat het aanleggen van dergelijke voorziening realistisch gesproken alleen maar mogelijk is bij een nieuwbouw, wanneer open ruimte kan worden voorzien door een eenvoudige aanpassing van de plannen (bv. door terrassen te voorzien), of bij een grondige verbouwing, d.w.z. het soort verbouwing dat wijzigingen aan het bouwvolume en aan het gabarit met zich brengt;

Dat in casu het enkel de bedoeling van verzoekende partij is geweest om een reeds lang bestaand en in verval geraakt achterhuis te renoveren en te moderniseren, hetgeen de leefbaarheid van de binnenstad alleen maar ten

goede kan komen; dat het resultaat van de werken dan ook slechts een opgefriste versie is van het vroegere achterhuis, met dezelfde buitenmuren (op de werken aan de voorgevel na) en binnen hetzelfde gabarit; dat de aanvraag derhalve alleen maar betrekking heeft op structurele (d.i. vergunningsplichtige) werken van instandhouding en onderhoud, waarbij enkel deze wijzigingen worden aangebracht die volgens de architect noodzakelijk zijn om tegemoet te komen aan de minimale vereisten van minimaal wooncomfort; dat derhalve geen sprake is van een ‘nieuwbouw’ zoals ten onrechte wordt gesteld in het bestreden besluit, maar ook niet van een ‘grondige verbouwing’ in de zin van artikel 2.16. van de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA Antwerpen Binnenstad; dat dan ook geen enkele juridische verplichting bestond om te voorzien in voldoende open ruimte, zoals vereist door voormelde bepaling; dat het bestreden besluit in elk geval totaal ten onrechte stelt dat het zou gaan om een nieuwbouw (...); dat het bestreden besluit dan ook faalt in feite, door verkeerdelijk te stellen dat het zou gaan om een nieuwbouw, hetgeen strijdig is met de plannen, minstens in rechte, omwille van de verkeerde minstens kennelijk onredelijke lezing van het voorschrift begrepen in artikel 2.16. van de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA Antwerpen Binnenstad”.

4.2. De verwerende partij repliceert:

“Onderdeel 1

1.1.

Een ‘middel’ is te verstaan als de voldoende duidelijke omschrijving van de overtreden rechtsregel en van de wijze waarop die regel door de bestreden rechtshandeling wordt geschonden. De uiteenzetting van de middelen is een wezenlijk onderdeel van het verzoekschrift, aangezien ze de verwerende partij in staat stelt zich te verdedigen ten aanzien van de grieven van verzoeker en ze de Raad van State in staat stelt de gegrondheid van die grieven te onderzoeken.

In de uiteenzetting van dit enige middel zit duidelijk een tegenstelling.

Om de kern van zijn betoog te staven als zou de aanvraag noch nieuwbouwwerken, noch (grondige) verbouwingswerken betreffen, verwijst verzoeker naar de bij de aanvraag gevoegde, door de aanvrager en de architect ondertekende beschrijvende nota die echter uitdrukkelijk het ‘verbouwen’ toelicht op volgende wijze:

‘(...) BETREFT: VERBOUWEN VAN EEN APPARTEMENTSGEBOUW, Pompstraat 27, 2000 Antwerpen.

(...) De aanvraag betreft het verbouwen van een achterhuis (...). De verbouwing vertegenwoordigt een bebouwde oppervlakte van 60m².

(...) De verbouwingswerken waren reeds gestart zonder vergunning (...)’

Ook het formulier van de aanvraag en de bouwplannen, allen eveneens door de aanvrager en de architect ondertekend, vermelden het ‘verbouwen’ als voorwerp van de aanvraag.

Deze feitelijke tegenstelling, het gebrek aan coherentie tussen de bouwaanvraag als dusdanig en de uiteenzetting van het enige middel is voldoende om de vordering af te wijzen.

1.2.

Bovendien blijkt uit de bij het feitenrelaas ter sprake gebrachte foto's van de stedelijke dienst integrale veiligheid-bouwdienst, genomen tijdens een onderzoek ter plaatse ter gelegenheid van de op 27 augustus 2003 geweigerde bouwaanvraag, dat het achterhuis toen in een niet al te beste staat verkeerde; het college van burgemeester en schepenen sprak zelfs van een verkrotte situatie, die niet meer voor renovatie in aanmerking kwam.

De vergelijking van de thans voorliggende plangegevens 'originele toestand' enerzijds en, anderzijds, de voorliggende plangegevens 'bestaande' en 'nieuwe' toestand die beide overigens quasi overeenstemmen, toont ook duidelijk aan dat de hervorming van de binnenkant van het achterhuis tot een aanpassing van de voorgevel heeft geleid. De draagconstructies zijn op een andere plaats komen te liggen; er is een extra bouwlaag gecreëerd in het volume dat nu afgedekt is door middel van een mansardedak in de plaats van een zadeldak. Drie bouwlagen zijn nu effectief ingericht als appartement, daar waar het aanvankelijk om een ééngezinswoning ging, twee bouwlagen onder zadeldak.

Het gaat bijgevolg om veel méér dan een louter 'opgefriste versie' van het vroegere achterhuis, om méér dan de vergunningsplichtige werken van instandhouding en onderhoud aan de constructieve elementen van het gebouw in de zin van art. 99, § 1 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening. Er is minstens sprake van een verbouwing in de spraakgebruikelijke betekenis van het woord, zoals terug te vinden in het Van Dale groot woordenboek van de Nederlandse taal: 'na bouw veranderen' (...). In tegenstelling tot wat verzoeker laat uitschijnen, impliceert dit niet per definitie het 'naar vorm veranderen'; hij geeft trouwens toe dát het dak van vorm is veranderd.

Het gaat overigens minstens om een wel zéér grondige verbouwing, ten bewijze waarvan de luchtfoto's anno 1971 en 2007-2008: het achterhuis - op beide luchtfoto's aangeduid door middel van een zwarte pijl - zoals het oorspronkelijk was, is onherkenbaar omgebouwd. De plaats van én het aantal ramen tonen aan dat er een extra bouwlaag gecreëerd is. Ook de totaal andere dakvorm is te zien.

Het is zelfs verantwoord om van een nieuwbouw te spreken. Enkel nog de scheidsmuur en één zijgevel van de oorspronkelijke binnenblokkebouw resten.

De aanvraag valt dan ook zeker onder het toepassingsgebied van art. 2.16 van de stedenbouwkundige voorschriften bij het BPA, volgens hetwelk zowel bij nieuwbouw als bij grondige verbouwing een oppervlakte à ratio van 15m² per woning, met een maximum van 2/3^{de} van de perceelsoppervlakte, moet worden voorzien als open ruimte.

Van een kennelijk onredelijke lezing van dit stedenbouwkundig voorschrift door verweerder is geen sprake. Verzoeker interpreteert ten onrechte de 'grondige verbouwing' in art. 2.16 als dat soort verbouwing dat wijzigingen aan het bouwvolume en aan het gabarit met zich brengt.

Doordat het uitgangspunt van het middel niet correct is, is het middel niet gegrond.

In het aan verweerder gericht beroepschrift gaf verzoeker zélf ook toe dát de werken door het aanbrengen van het mansardedak onvermijdelijk zijn gepaard gegaan met een volumewijziging".

4.3. In de memorie van wederantwoord stelt de verzoeker nog het volgende:

“B. VERWEER EN WEERLEGGING

3. Verwerende partij voert vooreerst aan dat het enig middel tegenstrijdig zou zijn, in de mate dat in het eerste onderdeel van het middel wordt aangetoond dat de uitgevoerde en uit te voeren werken aan het achterhuis niet te kwalificeren zijn als ‘nieuwbouw’ of ‘grondige verbouwing’ in de zin van artikel 2.16. van de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA Antwerpen Binnenstad, terwijl anderzijds de nota van de architect bij de aanvraag als voorwerp van de aanvraag aanduidt het ‘verbouwen van een appartementsgebouw’.

Verwerende partij is van oordeel dat dit een ‘feitelijke tegenstelling’ uitmaakt, en dat één en ander een gebrek aan coherentie zou betekenen tussen de aanvraag en de geformuleerde wettigheidskritiek, hetgeen op zijn beurt blijkbaar tot de onontvankelijkheid van het middel zou moeten leiden.

4. De exceptie - die overigens zelf aangetast is door obscuri libelli, vermits na lezing ervan geenszins duidelijk wordt om welke reden een per hypothese verkeerde feitelijke veronderstelling zou moeten leiden tot de onontvankelijkheid van het middel dat erop gesteund is - is ongegrond.

Zelfs indien in de nota van de architect gewag wordt gemaakt van verbouwingswerken, wil dit uiteraard nog niet zeggen dat de aanvraag betrekking zou hebben op hetgeen volgens de van toepassing zijnde regelgeving (nl. de voorschriften van het BPA Antwerpen Binnenstad) dient beschouwd te worden als zijnde ‘verbouwingswerken’. In de nota waarnaar verwerende partij verwijst wordt immers geen toetsing doorgevoerd t.a.v. dit BPA. Deze toetsing dient integendeel te gebeuren door verwerende partij als vergunningverlenende overheid. Daarbij dient de aanvraag uiteraard getoetst te worden op zijn werkelijk voorwerp, zoals dit blijkt uit de plannen, welk ook de benaming is die de aanvrager (als niet specialist) of zijn architect (als niet jurist) aan de uit te voeren werken zou geven, en waarbij erop gewezen dient te worden dat de term ‘verbouwingen’ in de volksmond een veel bredere betekenis heeft dan in voornoemd BPA, en eender welk soort bouwwerken omvat (instandhouding, herbouwen, nieuwbouw,...).

In het kader van het eerste onderdeel van het middel wordt onder verwijzing naar de bouwplannen (en trouwens ook naar de nota van de architect) aangetoond dat de werken aan het achterhuis niet te kwalificeren zijn als nieuwbouwwerken (...) en evenmin als grondige verbouwingswerken in de zin van artikel 2.16. van de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA Antwerpen Binnenstad (hetgeen dus nog iets anders is dan een reguliere verbouwing). Er is dan ook geen enkele tegenstrijdigheid. De exceptie is onontvankelijk en ongegrond. Het beroep is ontvankelijk, evenals het enig middel in zijn beide onderdelen.

5. Ten gronde is verwerende partij, wat betreft het eerste middelonderdeel, van oordeel dat de aanvraag wel degelijk betrekking zou hebben op een grondige verbouwing of zelfs een nieuwbouw in de zin van voormeld artikel van de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA. Volgens verwerende partij zouden ook beperkte verbouwingen waarbij gabarit en bouwhoogte niet worden aangepast, en waar het dus gaat om

louter interne wijzigingen en structurele instandhoudingswerken, zoals in casu, vallen onder het voorschrift van het BPA dat verplicht tot de aanleg van een open ruimte bij grondige verbouwing of nieuwbouw. Deze lezing zou niet kennelijk onredelijk zijn.

Zoals reeds werd uiteengezet in het beroep tot nietigverklaring betreffen de uit te voeren werken slechts renovatiewerken, waarbij weliswaar wordt geraakt aan de structuur van het bestaande achterhuis en tevens beperkte wijzigingen worden doorgevoerd in functie van het leefcomfort, maar waarbij het gabarit en de bouwhoogte van het achterhuis ongewijzigd blijven. De aangebrachte foto's bewijzen dit: het achterhuis blijft volledig binnen het gabarit en de enige wijziging die van buitenaf zichtbaar is, is de gewijzigde dakvorm. Ook de bouwhoogte van het achterhuis blijft identiek aan de eerdere bouwhoogte.

Artikel 2.16. van de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA vindt slechts toepassing wanneer sprake is van een 'grondige verbouwing' of een nieuwbouw. Dergelijke grondige verbouwing kan in redelijkheid slechts begrepen worden als het soort verbouwing dat wijzigingen aan het bouwvolume en aan het gabarit met zich brengt. Enkel in die omstandigheden kan van de aanvrager immers in redelijkheid worden verwacht dat hij zijn bouwconcept derwijze aanpast dat het kan tegemoet komen aan de vereiste om te voorzien in een voldoende open ruimte.

In casu is de aanleg van een bijkomende open ruimte eenvoudig niet mogelijk aangezien de aanvraag helemaal geen wijzigingen beoogt aan het achterhuis zoals het er al staat van vóór de totstandkoming van het BPA. Uit de logica van het stedenbouwkundig voorschrift van het BPA vloeit voort dat voor woningen en gebouwen gelegen binnen de Antwerpse binnenstad geldt dat deze een open ruimte moeten voorzien, maar enkel in geval van een nieuwbouw of een grondige verbouwing. Alleen dan is immers de aanleg van een bijkomende open ruimte redelijkerwijze mogelijk.

Bovendien betreft de redenering van verwerende partij, als zouden de werken aan het achterhuis een grondige verbouwing betreffen, een verboden substitutie van motieven. Het bestreden besluit maakt immers tot tweemaal toe (...) gewag van een nieuwbouw - en niet van een grondige verbouwing - dit terwijl het buiten kijf staat dat het hier niet gaat om een nieuwbouwproject. Deze kwalificatie (die evident ontbloomt is van elke redelijkheid) kan niet meer gewijzigd worden in het kader van de procedure voor Uw Raad.

Het eerste middelonderdeel is dan ook gegrond".

4.4. In de laatste memorie voegt de verzoeker nog het volgende toe:

"Overwegende dat in het Auditoraatsverslag wordt gesteld dat de vergunning door verwerende partij terecht geweigerd zou zijn onder verwijzing naar het BPA Antwerpen Binnenstad van de Stad Antwerpen, in het bijzonder artikel 2.16. van de stedenbouwkundige voorschrift(en), dat bepaalt:

'Zowel bij nieuwbouw als bij grondige verbouwing moet een oppervlakte à ratio van 15 m² per woning, met een maximum van

de perceelsoppervlakte, worden voorzien als open ruimte. Hieronder worden zowel tuinen op de begane grond als terrassen op bovenverdiepingen begrepen. Indien bij een appartementsgebouw de open ruimte als één geheel wordt aangelegd, moet deze toegankelijk zijn voor verschillende woningen, zodra het aantal woningen meer dan drie bedraagt.'

Dat in het bestreden besluit, wat de toepasselijkheid van voormeld artikel van de voorschriften van het BPA Antwerpen Binnenstad, (...) werd gesteld:

'De aanvraag behelst een nieuwbouw en er wordt geen rekening gehouden met dit voorschrift.'

(...)

Dat verzoeker in het kader van het eerste onderdeel van het enig middel evenwel heeft aangetoond dat het besluit ten onrechte, minstens niet afdoende gemotiveerd, zijn vergunningsaanvraag weigert onder verwijzing naar deze bepaling van het BPA;

Dat werd uiteengezet dat de aanvraag ertoe strekt een bestaande achterbouw, binnen het bestaand bouwvolume en met behoud van de bouwhoogte en de buitenmuren (met dien verstande dat in de voorgevel nieuwe ramen worden geplaatst en een beperkt, verzakt, gedeelte diende te worden vervangen) te renoveren en aan te passen aan de vereisten van modern leefcomfort;

Dat deze aanvraag in eerste aanleg ook gunstig werd geadviseerd door het Agentschap R.O. Antwerpen, de stedelijke brandweer en de stedelijke dienst stadsontwikkeling; dat het College van Burgemeester en Schepenen van de Stad Antwerpen in haar besluit van 26 januari 2007 (...) echter van oordeel was dat de aanvraag strijdig zou zijn met de goede ruimtelijke ordening, en om die reden niet voor vergunning in aanmerking zou komen; dat in het collegebesluit van 26 januari 2007 - en overigens evenmin in de voorgaande adviezen - echter geen beweerde schending van het BPA Antwerpen Binnenstad werd weerhouden; dat weliswaar wordt verwezen naar het BPA, maar als enige weigeringsmotief wordt gewezen op de goede ruimtelijke ordening; dat ook naar aanleiding van eerdere regularisatieaanvragen nooit gewag was gemaakt van enige zgn. strijdigheid met het BPA; dat de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening evenwel slechts dient te worden gemaakt in de mate de voorschriften van een BPA daar nog voldoende ruimte toe laten; dat bv. mag verwezen worden naar vroegere arresten van de Raad van State waar vergunningsbeslissingen van de Stad Antwerpen werden geschorst of vernietigd omdat binnen de beleidsruimte die haar BPA's lieten, aanvragen onvoldoende getoetst werden aan de goede ruimtelijke ordening (...); dat het schepencollege in zijn beslissing van 26 januari 2007 dus slechts tot een toetsing aan de goede ruimtelijke ordening kon komen omdat de aanvraag verenigbaar werd geoordeeld met de voorschriften van het toepasselijke BPA;

Dat het dan ook slechts naar aanleiding van de behandeling van het door verzoeker op 15 maart 2007 ingestelde administratief beroep (...) is, dat voor het eerst werd gesteld dat de aanvraag van verzoeker strijdig zou zijn met artikel 2.16. van de voorschriften van het BPA Antwerpen Binnenstad, en onder de bewering dat de aanvraag van verzoeker 'een nieuwbouw' zou

betreffen en dat er ten onrechte geen rekening zou gehouden zijn met voormeld voorschrift van het BPA Antwerpen Binnenstad;

Dat in het verzoekschrift werd aangetoond dat de aanvraag van verzoeker - uiteraard - geen betrekking heeft op een 'nieuwbouw', zodat verwerende partij, klaarblijkelijk, is uitgegaan van een volstrekt verkeerde, minstens kennelijk onredelijke, lezing van de plannen die door verzoeker werden ingediend; dat deze enkele vaststelling leidt tot de onwettigheid van het bestreden besluit;

Dat bovendien - en eigenlijk ten overvloede dus - werd aangetoond dat de aanvraag evenmin een in voormelde bepaling eveneens geviseerde 'grondige verbouwing' betreft;

Dat in het verzoekschrift werd vastgesteld dat voormeld begrip 'grondige verbouwing' in het BPA niet wordt gedefinieerd;

(...)

Dat het verslag zodoende een eigen invulling geeft aan het begrip 'grondige verbouwing' en stelt dat verwerende partij zgn. in redelijkheid kon oordelen 'dat de aanvraag niet voldoet aan de bepalingen van het BPA';

Dat zodoende evenwel motieven aan het besluit worden toegevoegd die daarin niet terug te vinden zijn;

Dat de deputatie in haar beslissing immers geen gewag maakt van een 'grondige verbouwing' die onderworpen zou zijn aan artikel 2.16. van de voorschriften van het BPA Antwerpen Binnenstad; dat in de beoordeling van de Bestendige Deputatie integendeel wordt gesteld - uitdrukkelijk - dat de aanvraag betrekking zou hebben op 'een nieuwbouw'; dat dus geenszins blijkt dat de vergunningverlenende overheid tot het besluit zou gekomen zijn dat de aangevraagde werken 'grondige verbouwingswerken' in de zin van artikel 2.16. van de voorschriften van het BPA Antwerpen Binnenstad zouden betreffen; dat het derhalve al evenmin aan de Raad van State toekomt om, in de plaats van het bestuur, na te gaan of zulks het geval zou zijn;

Dat Uw Raad slechts dient na te gaan of de bewering waarop de deputatie zich steunt om de vergunning te weigeren, nl. dat de plannen een nieuwbouwproject zouden betreffen, correct is;

Dat uit de stukken van het administratief dossier duidelijk blijkt dat de aanvraag betrekking heeft op de renovatie van een bestaande achterbouw, en niet op het oprichten van een nieuwe achterbouw; dat immers blijkens de begeleidende nota gevoegd aan het aanvraagdossier door de architect van verzoekende partij stedenbouwkundige vergunning werd gevraagd voor het uitvoeren van verbouwingswerken aan een bestaand achterhuis; dat, blijkens de plannen, het structurele gedeelte van de werken ondermeer inhoudt het gedeeltelijk vervangen van de verzakte voorgevel, het vervangen van de ramen langs de voorzijde, het vervangen van de houten vloeren door betonnen vloeren met aanpassing van de vloerniveau's om de lichtinval in de woning te verbeteren en ten slotte het herstellen van de dakgebintes, waarbij het vroegere puntdak wordt vervangen door een geknikt mansardedak; dat de buitenmuren behoudens de gedeeltelijke renovatie waar nodig van de voorgevel evenwel integraal behouden blijven; dat bovendien het gabarit en de bouwhoogte van het achterhuis na verbouwingen ook hetzelfde blijft; dat dus evidentierwijze niet kan

gesproken worden van een nieuwbouwproject; dat verwerende partij derhalve onvoldoende kennis heeft genomen van de inhoud van het aanvraagdossier;

Dat ondergeschikt de beoordeling uit het verslag omtrent het zgn. ‘grondig’ karakter van de verbouwingen die door verzoeker werden aangevraagd, niet kan worden aanvaard; dat vooreerst de kwalificatie die de architect van verzoeker aan de vergunningsaanvraag heeft gegeven niet de minste relevantie vertoont bij de toetsing aan het BPA; dat in het verzoekschrift reeds werd aangetoond dat de term ‘verbouwingen’ in de volksmond een bredere inhoud heeft dan in het juridisch stedenbouwkundig jargon, en dan bv. gehanteerd wordt in het BPA Antwerpen Binnenstad; dat de aanvraag van verzoeker er in eerste instantie toe strekt een bestaand gebouw te renoveren; dat de aangevraagde werken te beschouwen zijn als instandhoudings- en onderhoudswerken aan een bestaand gebouw;

Dat de auteur van het BPA Antwerpen Binnenstad, de Stad Antwerpen, klaarblijkelijk op geen enkel ogenblik heeft gemeend dat deze aanvraag zich zou kwalificeren als een aanvraag tot ‘grondige verbouwing’ in de zin van artikel 2.16. van de voorschriften van haar BPA Antwerpen Binnenstad; dat de litigieuze aanvraag door het schepencollege in eerste aanleg immers werd geweigerd om redenen van zgn. goede ruimtelijke ordening, en niet omwille van een beweerd strijdigheid met het BPA; dat ook naar aanleiding van vroegere aanvragen met eenzelfde voorwerp, en door de adviesverlenende instanties bij de behandeling van de litigieuze aanvraag in eerste aanleg geen opmerkingen gemaakt waren over beweerd strijdigheid met het BPA;

Dat het schepencollege van de Stad Antwerpen logischerwijze de meest aangewezen interpretator is van de BPA’s die de stad zélf heeft opgemaakt en die ook door de Stad zelf als vergunningverlenende overheid dag in dag uit worden toegepast; dat dit reeds blijkt uit het feit dat bij aanvragen gelegen binnen de perimeter van een BPA normaliter geen advies van de gemachtigde ambtenaar dient te worden gevraagd (art.43 Coördinatiedecreet R.O.); dat de interpretatie van verwerende partij dus klaarblijkelijk indruist tegen deze van de auteur van het plan zelf;

Dat het verslag verder terecht verwijst naar de spraakgebruikelijke omschrijving van het begrip verbouwingen, als zijnde het wijzigen of het ‘anders van bouw’ maken; dat even terecht wordt gesteld dat een grondige verbouwing derhalve impliceert dat een constructie ‘substantieel’ of ‘in belangrijke mate’ gewijzigd wordt door de werken;

Dat het verslag dan ook ten onrechte verwijst naar passages uit het bestreden besluit waar wordt gewezen op de ‘omvang’ van de werken die zouden uitgevoerd worden volgens de plannen; dat instandhoudings- en onderhoudswerken, al naargelang de staat van het gebouw, immers ook ‘omvangrijk’ kunnen zijn; dat van een verbouwing slechts sprake is indien de werken gepaard gaan met een wijziging van de constructie, derwijze dat het resultaat na de werken anders oogt dan voor de werken; dat te dezen geenszins sprake is van een grondige verbouwing van de bestaande achterbouw; dat slechts deze werken worden aangevraagd die vereist zijn om het gebouw binnen zijn bestaande bestemming te kunnen handhaven;

Dat, zelfs aangenomen dat de door verzoeker aangevraagde werken te beschouwen zouden zijn als verbouwingswerken (quod certe non), alleszins

geen sprake is van ‘grondige verbouwwerken’ in de zin van artikel 2.16. van de voorschriften van het BPA Antwerpen Binnenstad; dat dit voorschrift immers op redelijke wijze geïnterpreteerd moet worden;

Dat een verbouwing die niet gepaard gaat met een aanpassing van het aantal woongelegenheden of van het gabarit van een gebouw logischerwijze niet kan gepaard gaan met een vergroting van de open ruimte; dat om die reden ook niet elke verbouwing in de Antwerpse binnenstad de verplichting activeert om 15m² open ruimte per woning te voorzien, maar slechts een grondige verbouwing; dat het verslag stelt dat elders in de stedenbouwkundige voorschriften uitdrukkelijk gewag wordt gemaakt van ‘verbouwingen met volumewijziging’, zodat, a contrario, zou blijken dat deze vereiste van een ‘volumewijziging’ niet zou gelden bij de toepassing van artikel 2.16. van de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA; dat evenwel dient vastgesteld dat in de bepalingen waarnaar het verslag verwijst ook niet wordt gesproken van een ‘grondige verbouwing’, maar van een loutere ‘verbouwing’; dat de term ‘grondige verbouwing’ nergens anders in het BPA voorkomt, dat in redelijkheid mag aangenomen worden dat een ‘grondige verbouwing’ door de stellers van het BPA als nog ingrijpender werd geconcipieerd dan een eenvoudige verbouwing of een verbouwing die met volumewijziging gepaard gaat; dat alleszins niet kan ingezien worden hoe een beweerde ‘verbouwing’ die louter bestaat in de renovatie van een bestaand achterhuis met behoud van het gabarit gepaard zou kunnen gaan met een vergroting van de open ruimte;

Dat het eerste onderdeel van het enig middel gegrond is”.

Beoordeling

5. Gelet op het suppletoir karakter van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, wordt het middel afgeleid uit de schending ervan geacht te zijn afgeleid uit de schending van het toentertijd geldende artikel 53, § 3, eerste lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet), dat aan de deputatie en de minister, wanneer zij uitspraak doen over een bouwaanvraag, een motiveringsverplichting oplegt die niet minder streng is dan deze opgelegd in de eerstgenoemde wet.

6. Artikel 2.16 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bijzonder plan van aanleg Antwerpen-Binnenstad luidt als volgt:

“Open ruimten en tuinen

De open ruimte en de beplantingen van de nog maar schaarse aanwezige binnenplaatsen en tuinen moeten zorgvuldig bewaard blijven.

Zowel bij nieuwbouw als bij grondige verbouwing moet een oppervlakte à ratio van 15 m² per woning, met een maximum van 2/3de van de perceelsoppervlakte, worden voorzien als open ruimte. Hieronder worden zowel tuinen op de begane grond als terrassen op bovenverdiepingen begrepen. Indien bij een appartementsgebouw de open ruimte als één geheel wordt aangelegd, moet deze toegankelijk zijn voor verschillende woningen, zodra het aantal woningen meer dan drie bedraagt”.

De verzoeker betwist dat de kwestieuze werken een nieuwbouw of een grondige verbouwing betreffen, maar stelt dat het gaat om “een renovatie van een bestaande achterbouw met vergunningsplichtige instandhoudingswerken; (namelijk) het gedeeltelijk vervangen van de verzakte voorgevel, het vervangen van de ramen langs de voorzijde, het vervangen van de houten vloeren door betonnen vloeren met aanpassing van de vloerniveau’s om de lichtinval in de woning te verbeteren en ten slotte het herstellen van de dakgebintes, waarbij het vroegere puntdak wordt vervangen door een geknikt mansardedak”. Hij voert verder aan “dat de buitenmuren behoudens de gedeeltelijke renovatie waar nodig van de voorgevel integraal behouden blijven en dat bovendien het gabarit en de bouwhoogte van het achterhuis na verbouwingen ook hetzelfde blijft”.

Noch het begrip “nieuwbouw”, noch het begrip “grondige verbouwing” wordt gedefinieerd in het betrokken bijzonder plan van aanleg, zodat die begrippen in de spraakgebruikelijke betekenis moeten worden begrepen.

Onder het “verbouwen” van een woning moet worden verstaan het wijzigen ervan, het anders van bouw maken of het anders bouwen zonder dat de woning wordt afgebroken of herbouwd.

De tekst van de desbetreffende bepaling laat niet toe te stellen dat een grondige verbouwing het wijzigen van het bouwvolume of gabarit impliceert. De verzoeker toont niet aan dat zijn interpretatie van dit begrip de enige redelijke is. Zijn interpretatie strookt evenmin met de termen die in het bijzonder plan van aanleg Antwerpen-Binnenstad worden gebruikt, waar onder meer in artikel 2.3.2 en artikel 2.4 sprake is van verbouwing met volumewijziging, terwijl deze term niet gebruikt wordt in artikel 2.16.

De verzoeker betwist de vaststellingen in de bestreden beslissing niet dat

“De reeds uitgevoerde werken omvatten:

- ° Vernieuwing van de voorgevel.
- ° Aanpassing van de draagconstructies, waarbij de bestaande houten vloeren zijn vervangen door nieuwe betonvloeren en een extra bouwlaag is toegevoegd.
- ° Aanpassing van de dakvorm, er werd gekozen voor een mansardedak om meer ruimte te creëren”.

Het bestreden besluit stelt verder nog:

“Het grootste deel van de werken is reeds uitgevoerd, zowel de draag-, als de dakconstructies zijn gewijzigd, net als de voorgevel zodat er sprake is van nieuwbouw en deze aanvraag aanzien moet worden als een regularisatie.

Vóór de start van de werken waren er drie bouwlagen in het gebouw. De draagconstructies zijn op een andere plaats komen te liggen, waardoor het gebouw nu vier bouwlagen heeft”.

Uit het bestreden besluit blijkt aldus dat vooral rekening is gehouden met de omvang van de reeds uitgevoerde werken. Hieruit, en uit de stukken van het administratief dossier, zoals onder meer de bij de aanvraag gevoegde plannen waaruit blijkt dat er een extra bouwlaag wordt gecreëerd en de foto's, kon terecht worden afgeleid dat de werken, zo ze al niet een herbouw of nieuwbouw betreffen, minstens grondige verbouwingen betreffen.

De stelling van de verzoeker dat de werken te dezen vergunningsplichtige instandhoudingswerken betreffen, doet geen afbreuk aan de vaststelling dat de werken minstens grondige verbouwingswerken betreffen.

Bijgevolg vermocht de verwerende partij in redelijkheid tot het besluit te komen dat de aanvraag niet voldoet aan de bepalingen van het bijzonder plan van aanleg.

Het eerste middelonderdeel is ongegrond.

7. Uit de bespreking van het eerste onderdeel van het middel volgt dat de werken niet in overeenstemming zijn met artikel 2.16 van de stedenbouwkundige voorschriften van het bijzonder plan van aanleg Antwerpen-Binnenstad, zodat het in het tweede onderdeel bekritiseerde motief een overtoollig motief betreft. Kritiek op een overbodig motief kan niet leiden tot de nietigverklaring van het bestreden besluit.

8. Het enig middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

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

	Roger Stevens,	kamervoorzitter,
	Johan Bovin,	staatsraad,
	Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door		
	Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens