

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 212.145 van 21 maart 2011
in de zaak A. 194.080/X-14.412.**

In zake : Maria GEEURICKX
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Silke Hoebeek
 kantoor houdend te 2800 MECHELEN
 W. Geetsstraat 9
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 de gemeente OPWIJK
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Dirk Lindemans en Filip De Preter
 kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
 Keizerslaan 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 25 september 2009, strekt tot de nietigverklaring van:
 - a. het besluit van 23 juni 2009 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Opwijk waarbij aan Verhaegen-Mannaert de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het afbreken en de nieuwbouw van een eengezinswoning op een perceel gelegen te Opwijk, Klarstraat 55, kadastraal bekend sectie F, nr. 2/v/3, en,
 - b. het besluit van 21 augustus 2007 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Opwijk “waarbij beslist werd om de bouwlijn in de Klarstraat vast te leggen op 16 meter van de as van de rijbaan”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 201.448 van 2 maart 2010 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissingen verworpen.

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

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

Auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

De verzoekster heeft een laatste memorie en een verzoek tot voortzetting van het geding ten aanzien van het tweede bestreden besluit ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie en een verzoek tot voortzetting ten aanzien van het eerste bestreden besluit ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 maart 2011.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Silke Hoebeek, die verschijnt voor de verzoekster, en advocaat Filip De Preter, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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. De feiten werden uiteengezet in het arrest nr. 201.448 van 2 maart 2010.

IV. Onderzoek van de ontvankelijkheid

Standpunt van de partijen

4. De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van het annulatieberoep tegen het tweede bestreden besluit. Zij argumenteert dat het tweede bestreden besluit “geen uitvoerbare handeling” is maar een antwoord “op de vraag van de heer en mevrouw Verhaegen dat aan het bestaande gebouw aan de Klarstraat 55 enkel onderhouds- en instandhoudingswerken mogen worden uitgevoerd omdat de woning getroffen is door een rooi- en bouwlijn”, en dat “bij nieuwbouw de bouwlijn voor dit gebouw (...) op 16 meter van de as van de rijbaan” wordt vastgelegd en dus een loutere “standpuntbepaling” is.

5. De verzoekster repliceert dat het tweede bestreden besluit “rechtsgevolgen met zich mee heeft gebracht” omdat het college van burgemeester en schepenen op 21 augustus 2007 beslist heeft “niet alleen om in een bepaalde zin te antwoorden op een brief, doch ook om voor alle woningen in de straat een bouwlijn op te leggen conform het afgeschafte BPA Manta” met “een weerslag (...) op de aangrenzende eigendommen”. Voorts stelt zij dat het “geen standpunt (betreft) ingenomen naar aanleiding van een concrete bouwaanvraag, daar deze beslissing genomen werd nog voor de bouwaanvraag werd ingediend” waarbij komt dat “de beslissing dd. 21/08/2007 genomen (werd) naar aanleiding van een vraag van Verhaegen-Sanders, terwijl de bestreden vergunning werd afgeleverd aan hun zoon en schoondochter, Verhaegen-Mannaert”. Zij betoogt nog dat “hoewel er voor de Klarstraat geen bouw- of rooilijnplan meer bestaat, daar het BPA Manta afgeschaft was en de gemeente niet beslist heeft om dit te handhaven wat betreft de rooilijnen, beslist het college van burgemeester en schepenen toch om voor de Klarstraat te beslissen dat er op

de bestaande bouwlijn voor een aantal woningen geen herbouw meer kan gebeuren”.

Beoordeling

6. Bij brief van 6 augustus 2007 delen Anne Sanders en Michaël Verhaegen aan de verwerende partij mee dat zij “grondige verbouwingswerken” wensen uit te voeren aan het pand aan de Klaarstraat 55 te Opwijk dat “zich zeer dicht bij de openbare weg (...) bevindt”. Zij vragen in dat schrijven “advies” over hun vraag wanneer zij “wijzigingen aan het pand willen aanbrengen”, of zij “dan de huidige bouwlijn (dienen) te respecteren of (...) rekening (dienen) te houden met een nieuwe bouwlijn met een grotere afstand tot de openbare weg”.

Het college van burgemeester en schepenen “neemt akte” van dit schrijven op 21 augustus 2007 en overweegt:

“In deze situatie, getroffen door de bouw- en rooilijn van het afgeschafte BPA Manta, bevinden zich nog 4 andere woningen (oudste woning dateert ergens tussen 1919 en 1930 en de jongste is van 1950). Gelet op het feit dat de nieuwe woningen achteruit zijn ingepland wordt de bouw- en rooilijn toegepast en kunnen enkel onderhouds- en instandhoudingswerken worden toegelaten (een eventuele nieuwbouw zal dus achteruit worden ingepland). De cel stedenbouw richt een schrijven aan de aanvrager”.

Met een schrijven van 28 augustus 2007 antwoordt de verwerende partij dat zij “bij grondige verbouwingen gaat (...) vragen dat deze woning herbouwd zal worden op de nieuwe bouwlijn. Aan het bestaand pand mogen enkel nog onderhouds- en instandhoudingswerken gebeuren”.

7. Uit de voormelde gegevens blijkt dat het tweede bestreden besluit enkel een standpuntbepaling bevat van het college van burgemeester en schepenen van de stad Lommel over de voorwaarde wat betreft de bouw- en rooilijn waaronder het college van burgemeester en schepenen een aanvraag voor het verbouwen van het bestaande pand of voor het bouwen van een nieuw pand op het betrokken perceel (Klaarstraat 55 te Opwijk) zou kunnen vergunnen.

Het tweede bestreden besluit is derhalve geen bestuurshandeling in de zin van artikel 14, § 1 van de gecoördineerde wetten op

de Raad van State waarbij wordt beoogd rechtsgevolgen te doen ontstaan of te beletten dat zij tot stand komen, m.a.w. waarbij wordt beoogd wijzigingen aan te brengen in een bestaande rechtsregel of rechtstoestand dan wel zodanige wijziging te beletten, maar een louter niet voor vernietiging vatbare voorbereidende handeling die geen rechtsgevolgen doet ontstaan of belet dat zij tot stand komen.

Het beroep tot nietigverklaring van het tweede bestreden besluit is onontvankelijk.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

8. De verzoekster voert de “onwettigheid (aan) van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen dd. 21/08/2007” wegens “schending van artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden” en “van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 en in het bijzonder van de artikelen 42 en 43, (...) 57 en 58, in ondergeschikte orde van de Nieuwe Gemeentewet, meer bepaald de artikelen 117 tot en met 122 en 123 tot en met 132, alsook van de artikelen 48 tot en met 52 (van het) decreet van 18 mei 1999 (houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening), alsook machtsoverschrijding” en “van het vertrouwensbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel”.

9. Gelet op de hiervoor vastgestelde onontvankelijkheid van het annulatieberoep tegen het tweede bestreden besluit, wordt het middel dat uitsluitend gericht is tegen het tweede bestreden besluit verworpen.

Tweede middel

10. De verzoekster voert de “schending (aan) van de motiveringsplicht en het redelijkheidsbeginsel”. Zij stelt dat het eerste bestreden besluit “niet naar recht verantwoord” wordt “om een onroerend goed te vergunnen op een bouwlijn op 16m van de as van de weg” en “niet in alle redelijkheid (kon) beslissen dat de goede ruimtelijke ordening gerespecteerd werd door te beslissen om een goed niet op een bestaande bouwlijn op te trekken, doch wel op een andere bouwlijn, 16m vanaf de as van de weg, terwijl de woningen op de omliggende percelen alle(n) aan de straat grenzen”. Zij betoogt dat zij “in het kader van het openbaar onderzoek (...) verschillende opmerkingen (heeft) gemaakt” over de “inkijk in (...) tuin, alsook het wegnemen van zonlicht” aangezien “het vergunde bouwwerk (...) volledig naar de zuidkant (is) gericht, waardoor de eigendom van verzoekende partij, die ten noorden van het vergunde goed ligt, volledig aan alle zonlicht wordt onttrokken” en dat de verwerende partij “het niet nodig (heeft) geacht om hierop te antwoorden en (...) beperkt (heeft) tot de verwijzing naar de eerder genomen beslissing van 21/08/2007 teneinde de ruimtelijke ordening te beoordelen”.

11. De verwerende partij repliceert dat “voor wat betreft de opmerkingen met betrekking tot de inplanting van de woning, (...) verwezen (wordt) naar (...) het standpunt van het college van burgemeester en schepenen van 21 augustus 2007” en dat uit “het 3-partij(en)overleg tussen de aanvrager, de gemeente en de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar” een akkoord is gekomen “met de inplanting van de woning (...) op voorwaarde dat er een akkoord verkregen wordt van de aanpalende eigenaars (zo niet openbaar onderzoek)”. Zij stelt dat “de motivering van de 1ste fase (onderzoek van de bezwaren), die de bestreden beslissing integraal overneemt, (...) op zich een voldoende antwoord (biedt) op de argumenten die door verzoekende partij in haar bezwaarschrift werden aangevoerd en (...) ruimschoots (volstaat) om de vergunningsbeslissing te verantwoorden” en dat “de redenen waarom de vergunning, in weerwil van de bezwaren, werd goedgekeurd (...) duidelijk (zijn)”, m.n. “het college wenst dat de bouwlijn ter plekke naar achter wordt

verschoven, zoals het geval is met de meer recente woningen in de straat” wat duidelijke, draagkrachtige motieven van stedenbouwkundige aard zijn. Bovendien, argumenteert de verwerende partij, kan het bestuur volstaan met determinerende motieven en hoeft deze niet “alle door de partijen aangevoerde feitelijke en juridische argumenten te beantwoorden” en “(verplicht) het indienen van een bezwaar het college niet (...) tot een puntsgewijze bespreking en/of weerlegging van een bezwaar”. Zij voegt eraan toe dat “er (...) geen reden (is) waarom het college moet motiveren waarom het de motivering van die 1ste fase van zijn beslissing overneemt” en dat “de bewering dat de eerste bestreden beslissing niet afdoende werd gemotiveerd (...) in wezen een kritiek (is) op de opportuniteit van de bestreden vergunningsbeslissing” “waaruit enkel blijkt dat de verzoekende partij een andere mening is toegedaan dan de vergunningverlenende overheid”.

12. De verzoekster dupliceert dat de verwerende partij “zich ermee (vergenoegt) door te verwijzen naar een beslissing van twee jaar eerder, (...), zonder evenwel enige motivering toe te voegen aan deze beslissing” zodat “er geen enkele motivering gegeven (wordt) voor het verleggen van de bouwlijn” en “dat deze beslissing van (...) 21/08/2007 van doorslaggevende aard was bij de beoordeling van de vergunningsaanvraag”. Zij betwist dat zij opportunitetskritiek geeft.

13. De verwerende partij betoogt in de laatste memorie dat “de stedenbouwkundige voorschriften van het BPA ‘Manta’ geenszins als grondslag (dienden) bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening van de woningen langs de Klaarstraat” en dat zulks niet zou kunnen worden afgeleid uit “het feit dat verwerende partij vasthoudt aan de vroeger vastgestelde bouwlijn in het vervallen BPA ‘Manta’” zoals blijkt uit “de principebeslissing van 21 augustus 2007” waarop het eerste bestreden besluit voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening is gebaseerd en uit “de intentie(verklaring in het bestreden besluit) van het bestuur om op termijn overal hetzelfde straatprofiel te krijgen”. Verder argumenteert zij dat “de bestreden beslissing ook de bezwaren die tijdens

het openbaar onderzoek (werden) ingediend afdoende in rekening (heeft) genomen” zoals “blijkt uit de motivering van het bestreden besluit”.

Beoordeling

14. De verzoekster voert onder meer aan dat de vergunningverlenende overheid het bestreden besluit diende te motiveren, rekening houdend met de afwezigheid van een BPA of een “rooilijnplan” en dat er niet werd geantwoord op de bezwaren betreffende het geringe aantal woningen in de Klaarstraat die “op ongeveer 16 m van de as verwijderd zijn” in uitvoering van “een BPA uit het verleden dat intussen niet meer geldt”, haar woning met huisnummer 57 die “de meest recente van het genoemde huizenblok (tegen de straatkant is) en (...) nog ettelijke 10-tallen jaren mee(kan) vooraleer eventuele stappen zouden moeten ondernomen worden om, om welke wettelijk gegronde reden dan ook, te moeten aanbouwen tegen deze geïsoleerde gevel” van de vergunde woning, dit nieuwe vergunde volume dat door zijn inplanting “elke zuiderzon” volledig ontnemt of “een haast volledige beschaduwning tijdens de tussenseizoenen” van haar woning tot gevolg zal hebben en “voor sterk onderschatten overlast zorgt bij de rechtstreeks aangelanden”.

De vergunningverlenende overheid diende, nu het betrokken perceel niet is gelegen binnen het gebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, noch binnen een vergunde verkaveling, 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 decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996.

15. Het bestreden besluit motiveert de afgifte van de stedenbouwkundige vergunning als volgt:

“Voor wat betreft de opmerkingen met betrekking tot de inplanting van de woning kunnen wij het volgende mededelen:

Op datum van 21/08/2007 werd hierover standpunt ingenomen door het college van burgemeester en schepenen. Dit standpunt luidt als volgt:

‘bij grondige verbouwingen gaat het gemeentebestuur vragen dat de woning wordt herbouwd op de nieuwe bouwlijn. Aan het bestaande pand mogen enkel onderhouds -en instandhoudingswerken gebeuren.’

Deze stelling sluit aan bij het vroeger goedgekeurde BPA ‘Manta’ d.d. 06/10/1971 (nu vervallen). Het college heeft beslist om de toen vastgestelde bouwlijn te blijven behouden ook al is het bovenvermelde BPA vervallen.

Op 02/12/2008 werd een 3-partijenoverleg tussen de aanvrager, de dienst stedenbouw en de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar waar men tot de volgende conclusie is gekomen:

‘Met de inplanting van de woning kan akkoord gegaan worden op voorwaarde dat er een akkoord verkregen wordt van de aanpalende eigenaars (zoniet dient er een openbaar onderzoek gehouden te worden).

(...)

De bouwplaats situeert zich even ten noordwesten van de kern van de gemeente Opwijk, meer bepaald langs de Klaarstraat. De Klaarstraat is een gemeenteweg en een zijstraat van de verbindingsweg (Heiveld/Nieuwstraat) van het centrum van Opwijk met Aalst. In dit gedeelte van de Klaarstraat is er een vermenging van oudere woningen, welke kort tegen de straat staan en nieuwere woningen welke verder achteruit staan. De nieuwe woningen (ééngezinswoningen) zijn meestal opgericht in open bebouwing. Iets verderop bevindt zich een landbouwbedrijf. Achteraan is de omgeving nog vrij open. Recht over het bouwperceel ligt er iets oudere verkaveling welke nog niet bebouwd is.

Het ingediend project voorziet in de afbraak van de bestaande woning met bijgebouwen en het oprichten van een nieuwe ééngezinswoning. De bestaande woning, een rijwoning met een gevelbreedte van 9 m, staat met zijn gevel aan de straat. Samen met de naastliggende woningen, zijn dit nagenoeg de enige in de straat. De meer recentere woningen hebben een bouwlijn die zich op ongeveer 16 m van de as van de straat bevindt. Om op termijn overal hetzelfde straatprofiel te krijgen heeft de gemeente besloten om nog enkel onderhouds- en instandhoudingswerken of geen structurerende verbouwingen meer toe te staan aan de woningen welke kort tegen de straat staan.

De nieuwe halfopen bebouwing zal opgetrokken worden op 16 m van de as van de weg. Als basis werd vertrokken van het stedenbouwkundig opgelegd volume, namelijk een rechthoekige woning met 2 bouwlagen, 15 m diep op het gelijkvloers en 12 m op de verdieping en een hellend dak tussen 30 en 45 graden.

(...)

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Het ingediend project stemt overeen met de planologische voorschriften gevoegd bij het, gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse i.c. artikel 5 en 6 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen.

Gelet op de brief van het college van burgemeester en schepenen d.d. 28/08/2009 waarin wordt vermeld:

‘Bij grondige verbouwingen gaat het gemeentebestuur vragen dat deze woning herbouwd zal worden op de nieuwe bouwlijn. Aan het

bestaand pand mogen enkel nog onderhouds- en instandhoudingswerken gebeuren.

Gelet op het 3-partijenoverleg tussen de aanvrager, de gemeente en de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar waar me(n) tot volgende consensus is gekomen:

‘Met de inplanting van de woning kan akkoord gegaan worden op voorwaarde dat er een akkoord verkregen wordt van de aanpalende eigenaars (zo niet openbaar onderzoek). De bouwdiepte op de 2de bouwlaag moet beperkt worden tot 12 m, op het gelijkvloers mag deze maximum 15 m bedragen. Er moet een zadeldak tussen 30° en 45° voorzien worden (in plaats van een plat dak). Er mag geen muur voorzien worden als afsluiting van het terras. Een haag is eventueel wel mogelijk. Het gedeelte voor de woning mag niet volledig verhard worden.’

Overwegende dat de aanvraag in overeenstemming is met de bovenvermelde bepalingen met uitzondering van de scheidingsmuur.

Overwegende dat de aanvraag voldoet aan de gangbare stedenbouwkundige normeringen.

Overwegende dat de ruimtelijke draagkracht niet in het gedrang wordt gebracht; Overwegende dat de plaatselijke goede ruimtelijke ordening niet wordt gehypothekeerd; Overwegende dat er om bovenvermelde redenen vanuit stedenbouwkundig oogpunt geen bezwaren bestaan tegen de voorliggende aanvraag met uitzondering van de scheidingsmuur.

De voorgestelde bebouwing is stedenbouwkundig aanvaardbaar mits uitsluiting van de geplande scheidingsmuur”.

16. De vaststelling dat de aanvraag in overeenstemming is met de bestemming woongebied en met “het standpunt” dat het college van burgemeester en schepenen van de stad Lommel op 21 augustus 2007 heeft ingenomen, meer bepaald dat het “bij grondige verbouwingen gaat (...) vragen dat deze woning (wordt) herbouwd (...) op de nieuwe bouwlijn” en dat “aan het bestaande pand (...) enkel nog onderhouds- en instandhoudingswerken (mogen) gebeuren”, houdt geen beoordeling in van de stedenbouwkundige verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving. Dit geldt des te meer nu uit het dossier moet worden afgeleid dat de aanvraag wat betreft de inplanting van de woning geen akkoord heeft gekregen van de aanpalende eigenaars. De “beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en het project” bevat evenmin concrete gegevens omtrent de onmiddellijk aan het bouwperceel palende percelen, doch stelt slechts in algemene bewoordingen dat “de naastliggende woningen” “nagenoeg” de enige woningen zijn “met (...) gevel aan de straat” terwijl “de meer recentere woningen (...) een bouwlijn (hebben) die zich op

ongeveer 16 m van de as van de straat bevindt”. Bovendien kan het antwoord op het bezwaar van de verzoekster met betrekking tot de inplanting van de woning, meer bepaald dat het standpunt van het college van burgemeester en schepenen van 21 augustus 2007 “aan(sluit) bij het vroeger goedgekeurde BPA ‘Manta’ d.d. 06/10/1971 (nu vervallen)” en dat college beslist “heeft (...) om de toen vastgestelde bouwlijn te blijven behouden ook al is het bovenvermelde BPA vervallen”, niet beschouwd worden als een afdoende antwoord op dit bezwaar om te besluiten tot de afgifte van de vergunning. Tot slot zijn de overwegingen onder de hoofding “beoordeling van de goede ruimtelijke ordening” “dat de aanvraag voldoet aan de gangbare stedenbouwkundige normeringen”, “dat de ruimtelijke draagkracht niet in het gedrang wordt gebracht”, “dat de goede plaatselijke (...) ruimtelijke ordening niet wordt gehypothekeerd” en “dat er om bovenvermelde redenen vanuit stedenbouwkundig oogpunt geen bezwaren bestaan tegen de voorliggende aanvraag”, stijlformules en loutere affirmaties zonder dat uit het bestreden besluit blijkt hoe de vergunningverlenende overheid tot deze vaststellingen of beoordelingen is gekomen. Het is de Raad van State dan ook niet mogelijk om na te gaan of de vergunningverlenende overheid op grond van in rechte en in feite aanvaardbare motieven heeft kunnen oordelen dat de aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede plaatselijke ordening.

Het tweede middel is in zoverre gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 23 juni 2009 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Opwijk waarbij aan Verhaegen-Mannaert de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het afbreken en de nieuwbouw van een eengezinswoning op een perceel gelegen te Opwijk, Klaarstraat 55, kadastraal bekend sectie F, nr. 2/v/3.

De Raad van State verwerpt het beroep voor het overige.

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenentwintig maart 2011, 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