RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 216.336 van 18 november 2011
in de zaak A. 193.579/X-14.300.

In zake : Hilde CUPPENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Inke Dedecker
kantoor houdend te 3600 GENT
Stoffelsbergstraat 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de stad HASSELT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Hugo Lamon
kantoor houdend te 3500 HASSELT
de Schiervellaan 23
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 augustus 2009, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 11 december 2008 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Hasselt waarbij aan John MARTENS en Joke LEYSENS de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor de verbouwing en uitbreiding van een eengezinswoning (gesloten bebouwing) te Hasselt, Breestraat 44, kadastraal bekend sectie G, nr. 629/r8.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 197.707 van 12 november 2009 heropent de Raad van State de debatten in de vordering tot schorsing en in het annulatieberoep en wordt beslist dat de debatten volgens de gewone procedure worden voortgezet.

Bij arrest nr. 199.536 van 15 januari 2010 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

Bij arrest nr. 211.568 van 28 februari 2011 heropent de Raad van State de debatten en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met het aanvullend onderzoek.

Auditeur Barbara Speybrouck heeft een aanvullend verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een laatste memorie ingediend. De verwerende 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 17 juni 2011.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Inke Dedecker, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Hugo Lamon, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Barbara Speybrouck 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. 199.536 van 15 januari 2010.

IV. Onderzoek van het eerste middel

Standpunten van de partijen

4. In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van "de zowel in het stedenbouwdecreet van 22 oktober 1996 als in het stedenbouwdecreet van 18 mei 1999 (…) vervatte verplichting om elke aanvraag tot vergunning te toetsen aan de eisen van de goede ruimtelijke ordening", van artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO), van artikel 19, derde lid van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit), van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, alsook van het materieel motiveringsbeginsel.

In een eerste middelonderdeel betoogt de verzoekster dat de vergunningverlenende overheid bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening moet uitgaan van de plaatselijke feitelijke toestand, en niet van de in het stedelijk gebied aanvaardbare toestand. De vergunde bouwdiepte van 20 meter is te dezen niet aanvaardbaar, aangezien alle woningen in de Breestraat een vergelijkbare bouwdiepte hebben die minder dan 20 meter bedraagt, zodat het betrokken bouwwerk er onmiddellijk uitspringt. In dit verband kan de vergunningverlenende overheid niet dienstig verwijzen naar de diepte van het betrokken perceel of het feit dat de aanvraag een eengezinswoning betreft. De vergunde grotere bouwdiepte veroorzaakt een ontoelaatbaar beschaduwingseffect en een ontoelaatbare afname van zonlicht ten opzichte van het perceel van de verzoekster. Een en ander klemt des te meer aangezien de verzoekster een raam over de volledige breedte van de achtergevel van haar woning heeft laten plaatsen, teneinde voldoende lichtinval in haar woning te verkrijgen.

In een tweede middelonderdeel stelt de verzoekster dat de bestreden beslissing haar privacy schendt, aangezien er via een verticaal raam in de achtergevel van het vergunde gebouw rechtstreekse inkijk ontstaat in de dakkoepel van de woning van de verzoekster, ter hoogte van haar living. De vergunningverlenende overheid is zich hiervan bewust, aangezien zij bij de weerlegging van de bezwaren van de verzoekster heeft gesteld dat inkijk kan worden vermeden door gebruik te maken van ondoorzichtige beglazing. Dit wordt evenwel niet als voorwaarde voor het verlenen van de bestreden vergunning opgelegd, zodat de verzoekster niet de zekerheid verkrijgt dat het betrokken raam werkelijk in ondoorzichtige beglazing zal worden uitgevoerd.

5. De verwerende partij antwoordt voor wat betreft het eerste middelonderdeel dat de onmiddellijke omgeving op concrete wijze in de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in het bestreden besluit is betrokken, aangezien in de motivering wordt gesteld dat de bouwdiepte op het gelijkvloers van 20 m verantwoord is, gezien de diepte van het bouwperceel en gezien het bouwprogramma beperkt blijft tot een ééngezinswoning. In de bij de aanvraag horende motivatienota, die eveneens deel uitmaakt van de motivering in de bestreden beslissing vermits er uitdrukkelijk naar wordt verwezen, wordt de uitbouw besproken. De bewering van de verzoekster dat de bestreden beslissing enkel zou zijn gemotiveerd door een verwijzing naar de normen in een stedelijk gebied mist dan ook feitelijke grondslag.

Wat het tweede middelonderdeel betreft, stelt de verwerende partij dat de kritiek van de verzoekster geen verband houdt met de goede ruimtelijke ordening, maar wel met een vermeende schending van haar privatieve rechten. De vergunningverlenende overheid dient evenwel geen rekening te houden met de door het Burgerlijk Wetboek geregelde erfdienstbaarheden inzake lichten en zichten. De stedenbouwkundige vergunning wordt immers verleend onder voorbehoud van burgerlijke rechten.

6. In haar memorie van wederantwoord brengt de verzoekster, voor wat betreft het eerste middelonderdeel, fotomateriaal bij van reeds uitgevoerde werken, waaruit de gevolgen voor de lichtinval op het perceel van de

verzoekster moeten blijken. Wat het tweede middelonderdeel betreft stelt ze dat elementen met betrekking tot bezonning, belichting en privacy onderdelen vormen van de beoordeling van de verenigbaarheid van de gevraagde constructie met de onmiddellijke omgeving en de goede plaatselijke aanleg.

7. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij met betrekking tot het eerste middelonderdeel dat uit het fotomateriaal gevoegd bij de betrokken aanvraag blijkt dat de onmiddellijke omgeving gekenmerkt wordt door gesloten bebouwing waarbij op veel percelen een achterbouw is toegevoegd teneinde het comfort van de oorspronkelijke woningen te verhogen. Het is in die zin dat de motivering dat een bouwdiepte van 20 m in het stedelijk gebied aanvaardbaar is moet worden begrepen, aangezien de door de bestreden beslissing vergunde constructie perfect aansluit bij wat in een stedelijk gebied mogelijk is en in de onmiddellijke omgeving reeds op andere percelen is uitgevoerd. Hetzelfde geldt voor de motieven dat de bouwdiepte verantwoord is gezien de diepte van het bouwperceel en gezien het een eengezinswoning betreft, aangezien die verwijzingen refereren aan de percelen in de omgeving en aan de omliggende woningen van hetzelfde type.

Wat het tweede middelonderdeel betreft stelt de verwerende partij dat het begrip privacy in een stedelijk gebied met intense bebouwing anders moet worden ingevuld dan in landelijke gebieden. Eventuele burgerrechtelijke hinder met betrekking tot lichten en uitzichten kan worden vermeden door het gebruik van ondoorzichtige beglazing.

Beoordeling

8. 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.

Artikel 19, laatste lid van het inrichtingsbesluit bepaalt 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.

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 ordening.

De verplichting tot uitdrukkelijke motivering houdt in dat in de stedenbouwkundige vergunning duidelijk de met de goede plaatselijke aanleg of ruimtelijke ordening verband houdende redenen moeten worden vermeld waarop de vergunningverlenende overheid haar beslissing steunt. Hierbij moet in de eerste plaats rekening worden gehouden met de ordening in de onmiddellijke omgeving. De beoordeling moet tevens in concreto geschieden. De beweegredenen moeten voorts uit de beslissing over de bouwaanvraag zelf blijken, waarbij in elk geval uit de motieven van de vergunning moet blijken dat de auteur de goede plaatselijke ordening in overweging heeft genomen en hij er zich een mening over heeft gevormd.

In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidstoezicht vermag de Raad van State niet zijn beoordeling van de goede plaatselijke ordening in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. Hij is 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.

9. Het bestreden besluit luidt onder meer als volgt:

> "De aanvraag werd openbaar gemaakt volgens de regels vermeld in het uitvoeringsbesluit betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning en verkavelingsaanvragen. Er werd(en) 2 bezwaarschrift(en) ingediend. Het college van burgemeester en schepenen stelt vast dat dit/deze bezwaarschrift(en) handelen over:

Bezwaar 1

- Ik kan niet akkoord gaan met de hoogte en de lengte van de tuinmuur gezien dit mijn licht en zon op mijn terras en tuin gelegen Breestraat 46 wegneemt.

Bezwaar 2

- Ik heb bezwaar tegen de bouwdiepte van 20.00 m waarbij de hoogte van de benedenverdieping 3.50 m bedraagt. De tuinen van de aanpalende panden wordt hierdoor licht en lucht ontnomen.
- Bijkomend geeft het verticale raam in de achtergevel ter hoogte van de trappenhal privacyhinder doordat er nu inkijk mogelijk is via de dakkoepel.

Het college van burgemeester en schepenen neemt omtrent dit/deze bezwaarschrift(en) het volgende standpunt in:

1. Overwegende dat de woning slechts een meerdiepte heeft van 1.30 m ten opzichte van de woning rechts, dat een bouwdiepte van 20.00 m in het stedelijk gebied aanvaardbaar is, overwegende dat de tuinen voldoende diep zijn, dat de er geen abnormale hinder ontstaat qua schaduwvorming of lichtontname.

2. Overwegende dat een bouwdiepte van 20.00 m in het stedelijk gebied aanvaardbaar is, overwegende dat gezien de oriëntatie slechts een beetje avondzon ontnomen wordt. Overwegende dat er geen abnormale hinder ontstaat qua schaduwvorming of lichtontname.

Overwegende dat de achtergevel op een normale diepte staat ingeplant, overwegende dat raamopeningen mogen geplaatst worden in deze gevel. De inkijk in de dakkoepel kan vermeden te worden door gebruik te maken van ondoorzichtige beglazing.

(…)

Beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en het project

Overwegende dat de aanvraag betrekking heeft op de verbouwing en uitbreiding van een ééngezinswoning (gesloten bebouwing); Overwegende dat het pand deel uitmaakt van een bouwblok bestaande uit aaneengesloten bebouwingen (hoofdzakelijk eengezinswoningen).

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Overwegende dat het ingediende ontwerp verantwoord is in de ruimtelijke context. Overwegende dat de dakconstructie deels (voorzijde) gelijkgetrokken wordt met de aanpalende woning rechts. Overwegende dat de vrijblijvende gedeelten van de scheidingswand van de dakconstructie afgewerkt worden met isolatie en steenstrips.

Overwegende dat de bouwdiepte op het gelijkvloers van 20.00 m verantwoord is gezien de diepte van het bouwperceel, gezien het bouwprogramma beperkt blijft tot een ééngezinswoning. Overwegende dat de vrijblijvende gedeelten van de scheidingswand afgewerkt worden met gevelsteen.

Overwegende dat de woning zodanig verbouwd wordt dat voldaan wordt aan het hedendaags wooncomfort.

Overwegende dat de bijgevoegde motivatienota opgesteld door de ontwerper kan bijgetreden worden.

Algemene conclusie

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

wettelijke bepalingen inzake ruimtelijke ordening, alsook dat het voorgestelde ontwerp bestaanbaar is met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.

BESCHIKKEND GEDEELTE

VOORWAARDELIJK GUNSTIG voor de verbouwing en uitbreiding van een ééngezinswoning (gesloten bebouwing).

Voorwaarden

(…)

▪ De vrijblijvende gedeelten van de scheidingswand dienen afgewerkt te worden in gevelsteen".

10. In het eerste middelonderdeel betwist de verzoekster in wezen de overweging in het bestreden besluit dat de bouwdiepte van 20 m verantwoord is. Met betrekking tot de bouwdiepte wordt in het bestreden besluit enkel overwogen dat "een bouwdiepte van 20.00 m in het stedelijk gebied aanvaardbaar is", dat "de achtergevel op een normale diepte staat ingeplant" en dat "de bouwdiepte op het gelijkvloers van 20.00 m verantwoord is gezien de diepte van het bouwperceel" en "gezien het bouwprogramma beperkt blijft tot een ééngezinswoning". De overweging dat een bouwdiepte van 20 m in het stedelijk gebied aanvaardbaar is, toont niet op concrete wijze aan dat die bouwdiepte te dezen verenigbaar is met de onmiddellijke omgeving. Hetzelfde geldt voor de overweging dat de achtergevel op een normale diepte staat ingeplant, aangezien in de bestreden beslissing niet wordt gerefereerd aan de bestaande bouwdieptes van de woningen in de onmiddellijke omgeving, laat staan aan de bouwdiepte van de aanpalende woning van de verzoekster, ten opzichte waarvan de voorziene inplanting als "normaal" kan worden beschouwd. Dit klemt des te meer daar de verwerende partij niet betwist dat "(a)lle woningen in de Breestraat (…) een vergelijkbare diepte (hebben) en geen enkele rijwoning (…) ter plaatse een bouwdiepte van 20 meter (heeft), zodat de woning, indien zij wordt verbouwd zoals vergund, er onmiddellijk uitspringt". De stelling in het bestreden besluit dat de bouwdiepte op het gelijkvloers van 20 m verantwoord is gezien de diepte van het bouwperceel en gezien het bouwprogramma beperkt blijft tot een ééngezinswoning, heeft enkel betrekking op het perceel waarop de betrokken aanvraag van toepassing is en op het voorwerp van de aanvraag. Er blijkt derhalve evenmin uit dat de verenigbaarheid van de aanvraag met de in de onmiddellijke omgeving bestaande bebouwing op afdoende concrete wijze is

onderzocht. De argumentatie van de verwerende partij in haar laatste memorie in dit verband vermag aan deze vaststellingen geen afbreuk te doen, aangezien enkel met de in het bestreden besluit formeel opgenomen motieven rekening kan worden gehouden.

In de bij de aanvraag horende nota waarnaar wordt verwezen in de motivering van de bestreden beslissing, wordt, voor wat betreft de bouwdiepte, niet meer gesteld dan dat "(d)e achteruitbouw (…) opnieuw (wordt) opgetrokken en uitgebreid tot 20m vanaf de rooilijn". Hieruit blijkt evenmin waarom de gevraagde bouwdiepte verenigbaar is met de onmiddellijke omgeving.

Met de verzoekster moet bijgevolg worden vastgesteld dat in de motivering van het bestreden besluit niet op afdoende en concrete wijze wordt uiteengezet waarom de aangevraagde bouwdiepte van 20 m verenigbaar moet worden geacht met de onmiddellijke omgeving.

Het eerste middelonderdeel is in die zin gegrond.

11. Stedenbouwkundige vergunningen worden verleend onder voorbehoud van de geldende burgerlijke rechten. Het komt aan de vergunningverlenende overheid, wanneer deze over een bouwaanvraag uitspraak doet, niet toe op te treden als rechter om vast te stellen of de subjectieve rechten van derde belanghebbenden al dan niet worden miskend, maar wel als bestuurlijke overheid om te beslissen, door het verlenen of het weigeren van de stedenbouwkundige vergunning, of een bepaalde bouwaanvraag al dan niet verenigbaar is met de openbare belangen waarvan de zorg hem door de decreetgever is opgedragen, te dezen de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede plaatselijke aanleg. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat de verzoekster aan de Raad van State niet vraagt om uitspraak te doen over het bestaan of de draagwijdte van burgerlijke rechten, maar wel over de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening wat betreft het raam in de achtergevel, waartegen zij een bezwaar heeft ingediend, vermits het haar recht op privacy aantast. De toetsing van een bouwwerk aan de eisen van een goede plaatselijke aanleg impliceert een afweging van de wederzijdse belangen van de aanpalende erven. Bij een dergelijke afweging is het niet uitgesloten dat ook elementen van burgerlijk recht, zoals te dezen het recht op privacy, aan bod

komen. De argumentatie van de verwerende partij dat het middel "een vermeende schending van privatieve rechten" behelst en dat de "vergunningverlenende overheid geen rekening dient te houden met de door het burgerlijk wetboek geregelde erfdienstbaarheden inzake lichten en uitzichten" kan in de gegeven omstandigheden niet worden bijgetreden.

De verzoekster heeft naar aanleiding van het openbaar onderzoek over de betrokken aanvraag het volgende bezwaar geuit:

> "(…)
> Tevens wordt in de woning in de trappenhal een lang smal vensterraam over twee verdiepingen voorzien aan de achterzijde. Vanuit dit raam is er een rechtstreekse inkijk via de lichtkoepel in de woning nr. 42 mogelijk, met als gevolg dat mijn privacy verdwijnt. Deze koepel werd bij de verbouwing van mijn woning zodanig geplaatst dat inkijk via het huidige raam in de trappenhal (vanuit nr. 44) door de lichtkoepel van (nr. 42) onmogelijk is. Het voorzien van een raam dat over twee verdiepingen reikt, zoals voorgesteld op het voorliggend plan, echter, doet deze opzet teniet".

De verwerende partij heeft dit bezwaar beantwoord als volgt:

> "(…)
> Overwegende dat de achtergevel op een normale diepte staat ingeplant, overwegende dat raamopeningen mogen geplaatst worden in deze gevel. De inkijk in de dakkoepel kan vermeden te worden door gebruik te maken van ondoorzichtige beglazing".

Aangezien de verwerende partij het bezwaar van de verzoekster heeft beantwoord, blijkt dat zij van oordeel is dat dit bezwaar betrekking heeft op de goede ruimtelijke ordening. Niettegenstaande de verwerende partij heeft geoordeeld dat aan het betrokken bezwaar kan worden tegemoet gekomen "door gebruik te maken van ondoorzichtige beglazing", is dit als dusdanig niet in de stedenbouwkundige voorwaarden van de bestreden vergunning opgenomen. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt niet waarom de verwerende partij bij het verlenen van de bestreden vergunning uiteindelijk tot het besluit is gekomen dat het gebruik van ondoorzichtige beglazing niet als een stedenbouwkundige voorwaarde bij de bestreden beslissing moest worden opgenomen. De argumentatie van de verwerende partij in haar laatste memorie dat het begrip privacy in een stedelijk gebied met intense bebouwing anders moet

worden ingevuld dan in landelijke gebieden, doet aan die vaststelling geen afbreuk.

Het tweede middelonderdeel is in die zin eveneens gegrond.

12. Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 11 december 2008 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Hasselt waarbij aan John MARTENS en Joke LEYSENS de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor de verbouwing en uitbreiding van een eengezinswoning (gesloten bebouwing) te Hasselt, Breestraat 44, kadastraal bekend sectie G, nr. 629/r8.

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 achttien november 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,

bijgestaan door

Astrid Truyens,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Astrid Truyens **Roger Stevens**