

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 248.529 van 9 oktober 2020
in de zaak A. 222.869/X-16.986**

In zake : 1. Sabine DE BORMAN
 2. Enrique LOBERA-ARGÜELLES
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Filip De Preter en Bert Van Herreweghe
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Keizerslaan 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het BRUSSELSE HOOFDSTEDELIJKE GEWEST
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Stijn Butenaerts
kantoor houdend te 1080 Brussel
Leopold II-laan 180
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 11 augustus 2017, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 11 mei 2017 waarbij het beroep, ingediend door F.D.V. bij de Brusselse Hoofdstedelijke regering op 18 oktober 2016, tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schaarbeek wordt verworpen en waarbij de stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van een eengezinswoning, gelegen Lambermontlaan 396, wordt verleend.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.
De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 25 september 2020.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip De Preter, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Gautier De Wachter, die *loco* advocaat Stijn Butenaerts verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste 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. Eerste verzoekster is eigenaar en bewoner van de woning gelegen aan de Lambermontlaan 384 te Schaarbeek. Tweede verzoeker is eigenaar en bewoner van de woning gelegen aan de Lambermontlaan 400 te Schaarbeek.

3.2. F.D.V. (hierna: de aanvrager) wenst een stedenbouwkundige vergunning te verkrijgen voor de bouw van een eengezinswoning op het terrein gelegen aan de Lambermontlaan 396 te Schaarbeek, kadastraal gekend 3de afdeling, sectie B, nr. 305/L/2 (hierna: de bouwplaats). De bouwplaats vormt het lot 1 van een niet-vervallen verkavelingsvergunning van 31 juli 1979 (hierna: de verkavelingsvergunning van 31 juli 1979).

Het gewestelijk bestemmingsplan, goedgekeurd bij besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 3 mei 2001, (hierna: GBP) bestemt het hele binnenhuizenblok als “typische woongebieden”, met overdruk “gebied van culturele, historische, esthetische waarde of stadsverfraaiing”. De bouwplaats valt tevens onder het toepassingsgebied van de gezoneerde gemeentelijke stedenbouwkundige verordening “Bloemenwijk” van de gemeente Schaarbeek van 15 december 2012 (hierna: de verordening Bloemenwijk), die de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening van de gemeente Schaarbeek van 30 september 2010 (hierna: de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening) aanvult en verduidelijkt. Deze verordening wil luidens haar artikel 1 ervan meer bepaald “bijdragen tot het behoud en de stedenbouwkundige opwaardering van het beschouwde gebied”.

3.3. Op 12 december 2013 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schaarbeek een stedenbouwkundig attest voor de bouw van een eengezinswoning op de bouwplaats.

3.4. Op 12 augustus 2015 dient F.D.V. een vergunningsaanvraag voor de bouw van een vrijstaande eengezinswoning op de bouwplaats in.

3.5. Tijdens het openbaar onderzoek over de voormelde aanvraag, dat van 1 tot en met 15 februari 2016 wordt georganiseerd, worden 13 bezwaren ingediend. Ook verzoekers dienen een bezwaarschrift in.

3.6. Op 25 februari 2016 verleent de overlegcommissie een voorwaardelijk gunstig advies over de aanvraag.

3.7. Op 22 maart 2016 verleent ook het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schaarbeek een voorwaardelijk gunstig advies over de aanvraag.

3.8. De aanvraagster legt op 19 april 2016 en 30 juni 2016 op grond van artikel 126/1 van het Brussels Wetboek van Ruimtelijke Ordening (hierna: BWRO) wijzigingsplannen neer.

3.9. Op 23 augustus 2016 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Schaarbeek de vergunning.

3.10. Op 18 oktober 2016 dient de aanvraagster tegen deze weigeringsbeslissing een administratief beroep bij de verwerende partij in.

3.11. Op 1 december 2016 wordt de aanvraagster gehoord.

3.12. Op 22 december 2016 verleent het stedenbouwkundig college een advies.

3.13. Naar aanleiding van het voormelde advies dient de aanvraagster op 27 januari 2017 wijzigingsplannen in.

3.14. Op 11 mei 2017 verleent de verwerende partij de gevraagde vergunning.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1. Verzoekers roepen in een eerste middel, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, de schending in van artikel 15 van de bouwverordening van de Brusselse Agglomeratie, zoals goedgekeurd bij koninklijk besluit van 17 juli 1975 (hierna: de bouwverordening van de Brusselse Agglomeratie van 17 juli 1975), alsook voeren zij “het ontbreken van de rechtens vereiste wettelijke grondslag” aan.

Zij zetten uiteen dat het bestreden besluit gesteund is op de verkavelingsvergunning van 31 juli 1979 die, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet, buiten toepassing moet gelaten worden omdat ze in strijd is met artikel 15 van de bouwverordening van de Brusselse Agglomeratie van 17 juli 1975. Zij benadrukken dat deze bouwverordening op het ogenblik van het verlenen van de verkavelingsvergunning van 31 juli 1979 toepassing vond, en van toepassing is gebleven tot de opheffing ervan bij besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 11 april 2003.

Volgens verzoekers blijkt uit het goedgekeurde plan bij de verkavelingsvergunning van 31 juli 1979 dat lot 1 niet aan de vereisten van artikel 15 van de bouwverordening van de Brusselse Agglomeratie van 17 juli 1975 voldoet, aangezien deze bepaling niet toelaat dat in tweede bouworde wordt gebouwd. Zij argumenteren dat het binnenplein geen “openbare weg” in de zin van artikel 15 van de bouwverordening van de Brusselse Agglomeratie van 17 juli 1975 is, en dat bebouwing bijgevolg enkel in de zone van 20 meter achter de bouwlijn langsheen de Heliotropenlaan mogelijk was. De verkavelingsvergunning van 31 juli 1979 voorziet op het lot 1 bebouwing die buiten deze zone ligt, en schendt zodoende artikel 15 van de bouwverordening van de Brusselse Agglomeratie van 17 juli 1975.

4.2. Verzoekers stellen in hun memorie van wederantwoord dat de exceptie van onwettigheid wel degelijk tegen een verkavelingsvergunning kan ingeroepen worden. Verder betogen zij dat de stelling van de verwerende partij dat geen wettigheidstoets kan worden uitgevoerd omdat de geschonden geachte bouwverordening van de Brusselse Agglomeratie van 17 juli 1975 werd opgeheven, naar recht faalt. De opheffing neemt het bestaan van deze verordening voor het verleden immers niet weg, aangezien er van een intrekking ervan geen sprake is. De verkavelingsvergunning van 31 juli 1979 moet aan de opgeheven bouwverordening van de Brusselse Agglomeratie van 17 juli 1975 getoetst worden en wegens strijdigheid ermee buiten toepassing gelaten worden. Het is volgens verzoekers daarbij niet relevant dat de verkavelingsvergunning van 31 juli 1979 in overeenstemming is met de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening en het GBP.

Tenslotte herhalen verzoekers hun standpunt dat er te dezen van een openbare weg geen sprake is. Zij menen dat de verwerende partij de bewijslast draagt om het tegendeel aan te tonen. Het loutere feit dat de woningen aan het betrokken woonerf op de Lambermontlaan een adres hebben, toont nog niet aan dat de betrokken binnenweg en het betrokken binnenplein een openbaar karakter zouden hebben.

4.3. In hun laatste memorie betogen verzoekers dat een bestuurshandeling onwettig is indien zij in strijd met de op dat ogenblik geldende regelgeving is goedgekeurd. De verkavelingsvergunning van 31 juli 1979 moet getoetst worden aan de regelgeving die op het ogenblik van de toekenning ervan van toepassing is. Anders oordelen zou volgens verzoekers tegen alle logica ingaan. Zij benadrukken dat de opheffing van een bestuurshandeling, in tegenstelling tot de intrekking ervan, slechts *ex nunc* geldt en dus enkel voor de toekomst aan de opgeheven bestuurshandeling haar gelding ontnemt. Aangezien de verkavelingsvergunning van 31 juli 1979 in strijd met artikel 15 van de bouwverordening van de Brusselse Agglomeratie van 17 juli 1975 werd verleend, moet zij wel degelijk buiten toepassing gelaten worden.

Beoordeling

5.1. Overeenkomstig artikel 105 BWRO heeft de verkavelingsvergunning “verordenende waarde”. Anders dan de verwerende partij voorhoudt, kan zij in geval van niet-overeenstemming met een hogere rechtsnorm op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing gelaten worden.

5.2. Verzoekers menen dat de verkavelingsvergunning van 31 juli 1979 waarop de bestreden beslissing steunt, in strijd is met het toentertijd geldende artikel 15 van de bouwverordening van de Brusselse Agglomeratie van 17 juli 1975, en dat de eerstgenoemde vergunning derhalve met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet gelaten worden.

Artikel 15 van de bouwverordening van de Brusselse Agglomeratie van 17 juli 1975 luidt:

“Artikel 15

De grond die mag bebouwd worden, de aangrenzende bijgebouwen inbegrepen, wordt begrensd:

a) aan de zijde van de openbare weg, door de rooilijn ervan of, in voorkomend geval, door de bouwlijn die verplicht achteruit gesteld is;

b) aan de tegenovergestelde zijde van de openbare weg, door een parallel die op een afstand van deze, gelijk aan $\frac{3}{4}$ van het perceel, getrokken wordt, zonder dat deze afstand 20 meter mag overschrijden.

Voor de gronden die aan twee openbare wegen grenzen en slechts één perceel vormen, met uitzondering van de terreinen die op een hoek gelegen zijn, dienen de voorgevels afzonderlijk te worden beschouwd en als gemiddelde diepte de helft van de afstand genomen te worden tussen het midden van de gevels op het niveau van de corresponderende stoepen.”

Verzoekers betogen dat de weg waaraan het lot 1 (de bouwplaats) van de verkavelingsvergunning van 31 juli 1979 gelegen is, geen openbare weg is, zodat geen tweede bouwlijn was toegestaan.

5.3. De bouwverordening van de Brusselse Agglomeratie is niet meer van kracht, aangezien ze bij besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke regering van 11 april 2003 ‘tot vastlegging van de Titels I tot VII van de Gewestelijke Stedenbouwkundige Verordening die van toepassing is op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest’ is opgeheven. Op de

X-16.986-7/20

bouwplaats vinden heden nog het GBP, de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening en de verordening Bloemenwijk toepassing (zie randnummer 3.2).

Gezien het voormelde, en anders dan verzoekers dit zien, is een toetsing van de verkavelingsvergunning van 31 juli 1979 aan de niet meer bestaande materieelrechtelijke voorschriften van artikel 15 van de bouwverordening van de Brusselse Agglomeratie van 17 juli 1975 met toepassing van artikel 159 van de Grondwet niet langer aan de orde.

5.4. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

6.1. Verzoekers roepen in een tweede middel de schending in van artikel 171, § 3, BWRO, de artikelen 9.2 en 9.3 van het Verdrag van 25 juni 1998 ‘betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden’ (hierna: het verdrag van Aarhus), alsook van het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Verzoekers klagen aan dat hun vraag om tijdens de beroepsprocedure te worden gehoord, geweigerd werd om reden dat het BWRO niet in de mogelijkheid voorziet om derden te horen. Zij menen dat het niet is omdat het BWRO er niet in voorziet dat derden een administratief beroep kunnen instellen, dat zij bij een administratieve beroepsprocedure geen inspraakrechten zouden hebben. Bovendien bevat het BWRO geen definitie van het begrip “partijen”, zodat dit begrip niet beperkt is tot de beroepsindieners of de partijen die een beroep kunnen indienen.

Het feit dat zij tijdens het openbaar onderzoek bezwaren hebben geuit, is volgens verzoekers niet relevant, nu de verwerende partij in graad van beroep volheid van bevoegdheid heeft. Zoals de beroepsindiener bijkomende

X-16.986-8/20

argumentatie kan aanleveren, moet dit volgens hen ook gelden voor partijen die in een administratieve beroepsprocedure wensen tussen te komen teneinde een vergunning tegen te houden. Aangezien artikel 171, § 3, BWRO geen voorwaarden oplegt waaraan derden moeten voldoen om tijdens de administratieve beroepsprocedure gehoord te kunnen worden, dienen zij op eenvoudig verzoek in de administratieve beroepsprocedure te kunnen tussenkomen. Bovendien mag de toegang van de burgers overeenkomstig het verdrag van Aarhus volgens verzoekers niet onmogelijk gemaakt worden en dient de Raad van State artikel 171, § 3, BWRO uit te leggen in overeenstemming met de doelstellingen van de artikelen 9.2 en 9.3 van dit verdrag.

6.2. Verzoekers stellen in hun memorie van wederantwoord belang te hebben bij het middel omdat de hoorplicht een wezenlijk onderdeel van de administratieve beroepsprocedure is. Het horen van een betrokken partij die daarom verzoekt, is een substantiële vormvereiste.

Ten gronde betogen verzoekers dat uit de artikelen 169, 170 en 171, § 3, BWRO niet kan afgeleid worden dat de term “partijen” enkel op de bij de beroepsprocedure betrokken partijen slaat. Dit blijkt volgens hen evenmin uit de samenlezing van deze artikelen met artikel 2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke executieve van 4 maart 1993 ‘betreffende het horen van de partijen bij de beroepen ingesteld tegen de beslissingen genomen inzake stedenbouwkundige vergunningen, verkavelingsvergunningen en stedenbouwkundige attesten’ (hierna: het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke executieve van 4 maart 1993). Daargelaten de vraag of dit besluit nog steeds een rechtsgrond in artikel 171, § 4, BWRO kan vinden, moet vastgesteld worden dat deze bepaling nog steeds vermeldt dat “andere partijen dan die welke beroep heeft ingesteld” kunnen vragen om gehoord te worden. Deze bepaling beperkt dus geenszins de categorieën van personen die kunnen vragen om gehoord te worden. Volgens verzoekers heeft de Raad van State als cassatierechter een arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen vernietigd die een interpretatie gaf die vergelijkbaar is met die van de verwerende partij.

6.3. In hun laatste memorie wijzen verzoekers er op dat het college van burgemeester en schepenen de vergunning te dezen heeft geweigerd. Verzoekers stellen hun rechten niet voor de Raad van State te kunnen uitoefenen, doch wel “enkel door te participeren aan het administratief beroep dat de aanvrager heeft ingesteld”. Zij stellen dat het administratief beroep in het BWRO “zo geregeld [is] dat het uitermate moeilijk is om het resultaat daarvan te kennen, tenzij men daaraan ook als partij deelneemt”. Dat derden-belanghebbenden een beroepsmogelijkheid bij de rechter hebben kan in het licht van de geest en het doel van het verdrag van Aarhus niet volstaan.

Beoordeling

7.1. Artikel 171, § 3, BWRO luidt in zijn toepasselijke versie:

“Op hun aanvraag, hoort het Stedenbouwkundig College de partijen.

De aanvraag tot hoorzitting wordt geformuleerd in het beroep of, wanneer ze wordt ingesteld door de overheid die de betwiste akte heeft afgeleverd, binnen de vijf dagen na de ontvangst van de kopie van het beroep.

Wanneer een partij vraagt te worden gehoord, worden de andere partijen ook opgeroepen.

In dit geval, wordt de termijn bedoeld in paragraaf 1 verlengd met vijftien dagen.

De Regering of de vertegenwoordiger ervan kan deelnemen aan de hoorzitting.”

7.2. De weigering om verzoekers te horen, wordt in het bestreden besluit als volgt gemotiveerd:

“Overwegende ten slotte, wat de aanvraag betreft van meerdere omwonenden om gehoord te worden door het Stedenbouwkundig College, dat de vaste rechtspraak die hun raadsman noemt, niet *mutatis mutandis* op deze situatie toegepast kan worden; dat dit arrest van de Raad van State geen betrekking heeft op de wetgeving die geldt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, maar een bepaling betreft van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, die niet vergelijkbaar is met artikel 171, § 3 van het BWRO; dat immers het administratieve beroep bij de Brusselse Hoofdstedelijke Regering enkel mogelijk is voor de vergunningsaanvrager en voor het college van burgemeester en schepenen van de gemeente in kwestie; dat het dus enkel gaat om de partijen waarop het genoemde artikel 171, § 3 betrekking heeft, die door het Stedenbouwkundig College gehoord moeten worden indien ze dat vragen;

Overwegende overigens dat de betrokken omwonenden twee keer

X-16.986-10/20

verzocht werden om hun bemerkingen over het project van de aanvrager mee te delen; dat de gemeentelijke overheden hierop geantwoord hebben, zowel in het kader van het onderzoek van de aanvraag tot stedenbouwkundig attest, als in dat van de huidige aanvraag; dat deze bezwaren aanleiding geweest zijn tot een herziening van het project of dat ze op grond van naar behoren gemotiveerde overwegingen weerlegd werden.”

7.3. De voormelde motivering kan bijval vinden. Uit de artikelen 169 en 170 BWRO, zoals van toepassing ten tijde van het bestreden besluit, blijkt dat de aanvrager een beroep kan instellen bij het stedenbouwkundig college dat er een kopie van overmaakt aan het college van burgemeester en schepenen en aan de regering en dat, ingeval het college van burgemeester en schepenen beroep instelt bij de regering, dit beroep tegelijkertijd naar het stedenbouwkundig college, de aanvrager en de gemachtigde ambtenaar gestuurd wordt. Overeenkomstig artikel 171, § 3, BWRO wordt “[d]e aanvraag tot hoorzitting [...] geformuleerd in het beroep of, wanneer ze wordt ingesteld door de overheid die de betwiste akte heeft afgeleverd, binnen de vijf dagen na de ontvangst van de kopie van het beroep”. Nergens blijkt uit dat derden-belanghebbenden dienen te worden gehoord. De betreffende bepalingen van de VCRO zijn duidelijk en behoeven geen interpretatie.

De mogelijkheid die het ten tijde van het bestreden besluit geldende artikel 2 van het besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke executieve van 4 maart 1993 voor “de andere partijen dan die welke beroep heeft ingesteld” voorziet om “binnen vijftien dagen te rekenen vanaf de kennisgeving van het beroep, bij een ter post aangetekende brief met ontvangstbewijs, [te] vragen om gehoord te worden”, doet niet anders besluiten. Op grond van deze bepaling neemt de termijn om te vragen om gehoord te worden een aanvang vanaf de kennisgeving van het beroep. Aan mogelijke derden-belanghebbenden dient geen kennis van het beroep gegeven te worden.

7.4. De verwijzing naar ’s Raads arrest nr. 228.692 van 7 oktober 2014 in verband met de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, die in zijn artikel 4.7.21, § 2, uitdrukkelijk in een administratieve beroepsmogelijkheid voorziet voor “elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of

onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden beslissing”, mist pertinentie.

7.5. Artikel 9 van het Verdrag van Aarhus luidt:

“Art. 9. Toegang tot de rechter.

[...]

2. Elke partij waarborgt, binnen het kader van haar nationale wetgeving, dat leden van het betrokken publiek

a) die een voldoende belang hebben, dan wel

b) stellen dat inbreuk is gemaakt op een recht, wanneer het bestuursprocesrecht van een partij dit als voorwaarde stelt, toegang hebben tot een herzieningsprocedure voor een rechterlijke instantie en/of een ander bij wet ingesteld onafhankelijk en onpartijdig orgaan, om de materiële en formele rechtmatigheid te bestrijden van enig besluit, handelen of nalaten vallend onder de bepalingen van artikel 6 en, wanneer het nationale recht hierin voorziet en onverminderd het navolgende derde lid, andere relevante bepalingen van dit Verdrag.

Wat een voldoende belang en een inbreuk op een recht vormt, wordt vastgesteld in overeenstemming met de eisen van nationaal recht en strokend met het doel aan het betrokken publiek binnen het toepassingsgebied van dit Verdrag ruim toegang tot de rechter te verschaffen. Hiertoe wordt het belang van elke niet-gouvernementele organisatie die voldoet aan de in artikel 2, vijfde lid, gestelde eisen voldoende geacht in de zin van het voorgaande onderdeel a). Dergelijke organisaties worden tevens geacht rechten te hebben waarop inbreuk kan worden gemaakt in de zin van het voorgaande onderdeel b).

De bepalingen van dit tweede lid sluiten niet de mogelijkheid uit van een herzieningsprocedure voor een bestuursrechtelijke instantie en laten onverlet de eis van het uitputten van de bestuursrechtelijke beroepsgang alvorens over te gaan tot rechterlijke herzieningsprocedures, wanneer die eis bestaat naar nationaal recht.

3. Aanvullend op en onverminderd de in het voorgaande eerste en tweede lid bedoelde herzieningsprocedures, waarborgt elke partij dat leden van het publiek, wanneer zij voldoen aan de eventuele in haar nationale recht neergelegde criteria, toegang hebben tot bestuursrechtelijke of rechterlijke procedures om het handelen en nalaten van privé-personen en overheidsinstanties te betwisten die strijdig zijn met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu.”

Verzoekers beschikken over een toegang tot de Raad van State, zodat, anders dan zij dit zelf zien, geen schending van de voormelde verdragsbepalingen blijkt.

7.6. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

8.1. Verzoekers roepen in een derde middel de schending in van de artikelen 173/1 en 174, derde lid, BWRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ (hierna: de motiveringswet), alsook van het zorgvuldigheids- en materiële motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

8.1.2. In hoofddorde voeren verzoekers aan dat enkel wijzigingen aan de oorspronkelijke plannen zijn toegelaten. Zij hernemen artikel 173/1 BWRO en voeren aan dat de woorden “oorspronkelijk project” en “oorspronkelijk plan” begrepen moeten worden als de plannen die bij de oorspronkelijke aanvraag werden ingediend. De vergelijking van deze bepaling met artikel 191 BWRO maakt, naar de mening van verzoekers, zeer duidelijk dat enkel wijzigingen aan de oorspronkelijke plannen mogelijk zijn. Toelaten dat er in een later stadium van de vergunningsprocedure nog andere gewijzigde plannen worden voorgelegd, zou volgens hen leiden tot een flagrante miskennis van de tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaren, dan wel van de door bepaalde overheden over de oorspronkelijke aanvraag verleende adviezen.

Verzoekers besluiten dat de wijzigingen die tijdens de beroepsprocedure aan de wijzigingsplannen, zoals neergelegd in eerste aanleg, werden doorgevoerd, kennelijk niet meer te beschouwen zijn als wijzigingen die onder het toepassingsgebied van artikel 173/1 BWRO vallen.

8.1.3. In ondergeschikte orde voeren verzoekers de schending van de motiveringsverplichting aan.

Met betrekking tot de hellingsgraad van het dak, betogen zij dat de voorschriften van de verkavelingsvergunning van 31 juli 1979 een hellingsgraad van 45° voorschrijven, terwijl uit de plannen een hellingsgraad van

50° blijkt. Er wordt dan ook verkeerd besloten dat het huis met deze verkavelingsvergunning in overeenstemming is.

Voorts zijn volgens verzoekers ook de motieven inzake de toelating tot inrichting van een garage in het bestaande gebouw foutief. Zij menen dat de verwerende partij er in het bestreden besluit ten onrechte van uitgaat dat de gemeente geen enkele nieuwe omstandigheid aanhaalt die een andere evaluatie met betrekking tot dit deel van het project zou verantwoorden. De gemeente heeft immers na een grondig onderzoek van de aanvraag en dus na het stedenbouwkundig attest vastgesteld dat de garage tot overlast van het huizenblok leidt. Aangezien de verwerende partij met deze elementen geen rekening houdt, is het bestreden besluit op onjuiste feiten en een onzorgvuldig onderzoek gesteund.

8.2. Verzoekers stellen in hun memorie van wederantwoord dat eens er wijzigingsplannen zijn ingediend, de oorspronkelijke aanvraag niet meer bestaat, zodat bij gebrek aan oorspronkelijke plannen van artikel 173/1 BWRO geen toepassing meer kan gemaakt worden.

Verzoekers stellen verder niet langer aan te dringen op het in ondergeschikte orde aangevoerde onderdeel met betrekking tot de hellingsgraad van het dak. Wat de inrichting van de garage betreft, herhalen zij dat de gemeente na een grondig onderzoek van de aanvraag heeft vastgesteld dat de garage tot overlast voor het huizenblok leidt. Dit vormde voor de gemeente een nieuwe omstandigheid die een andere evaluatie met betrekking tot dit deel van het project verantwoordt.

8.3. Verzoekers doen in hun laatste memorie nog gelden dat de wijzigingen die tijdens de beroepsprocedure aan de plannen werden aangebracht, niet te beschouwen zijn als wijzigingen die onder het toepassingsgebied van artikel 173/1 BWRO vallen “in de mate dat zij niet strekken tot wijziging van de oorspronkelijk ingediende plannen”. De duidelijke tekst van deze bepaling verzet zich daar volgens verzoekers tegen. De vaststelling in de bestreden beslissing dat het project “niet afwijkt van het project dat in 2012 (werd) voorgesteld en goedgekeurd” door het betrokken stedenbouwkundig attest, en er “geen enkele

X-16.986-14/20

nieuwe omstandig[heid] een andere evaluatie zou verantwoorden”, verantwoordt de besteden beslissing niet naar recht.

Beoordeling

9.1. In hoofddorde werpen verzoekers op dat “lopende de vergunningsprocedure” enkel wijzigingen zijn toegelaten aan de plannen die bij de oorspronkelijke aanvraag zijn gevoegd. Van zodra er wijzigingsplannen zijn ingediend, zijn bijkomende wijzigingsplannen volgens hen niet meer aanvaardbaar.

9.2. Het toepasselijke artikel 126/1 BWRO luidt:

“Voorafgaand aan de beslissing van het college van burgemeester en schepenen, kan de aanvrager gewijzigde plannen indienen evenals, in voorkomend geval, een aanvulling bij het effectenverslag.

Wanneer die gewijzigde plannen niet het voorwerp van het project wijzigen, van bijkomstig belang zijn en tegemoetkomen aan de bezwaren die het oorspronkelijke project oproep of wanneer ze de afwijkingen van het oorspronkelijke project bedoeld in de artikelen 153, § 2, en 155, § 2, willen opheffen, wordt de vergunning afgeleverd zonder dat het gewijzigde project opnieuw moet worden onderworpen aan de reeds verrichte onderzoekshandelingen.

In de andere gevallen, moet de aanvraag tot wijziging opnieuw worden onderworpen aan de onderzoekshandelingen. In dat geval, begint de termijn waarbinnen het college van burgemeester en schepenen zijn beslissing moet bekendmaken, te lopen vanaf de ontvangst van de wijzigingen van de aanvraag, in afwijking van artikel 156, § 2 van dit Wetboek.”

Artikel 173/1 BWRO luidt in zijn toepasselijke versie:

“Voorafgaand aan de beslissing van de Regering, kan de aanvrager wijzigingsplannen opmaken alsook, indien nodig, een aanvulling bij het verslag over de impact, wanneer deze wijzigingsplannen het voorwerp van het project niet aantasten, erbij horen en tot doel hebben een antwoord te bieden op de bezwaren die zijn ontstaan door het oorspronkelijk project of wanneer ze tot doel hebben de afwijkingen bedoeld in de artikelen 153, § 2 en 155, § 2 te schrappen die het oorspronkelijk plan inhield. De vergunning wordt afgeleverd zonder dat het gewijzigde project wordt onderworpen aan de reeds uitgevoerde onderzoekshandelingen.”

Het toepasselijke artikel 191 BWRO luidt:

“Het college van burgemeester en schepenen, de gemachtigde ambtenaar en de Regering kunnen voorwaarden opleggen die wijzigingen impliceren van de plannen die tot staving van de aanvraag zijn ingediend.

In dit geval, voorzover de wijzigingen het voorwerp van de aanvraag niet aantasten, van bijkomstig belang zijn en tegemoetkomen aan de bezwaren die de oorspronkelijke plannen opwierpen of de afwijkingen van de aanvraag, bedoeld in de artikelen 153, § 2, en 155, § 2, willen doen schrappen, zonder eventueel afbreuk te doen aan het voorwerp van de aanvraag, kan de vergunning worden afgegeven vanaf de ontvangst van de wijzigingen.

De krachtens dit Wetboek voorgeschreven termijn voor de aflevering van het attest of van de vergunning wordt opgeschort tussen de kennisgeving, door de overheid aan de aanvrager, van het verzoek om gewijzigde plannen in te dienen en de kennisgeving, door de aanvrager aan de overheid, van de gewijzigde plannen.

Wanneer de door de overheid opgelegde voorwaarden in strijd zijn met de in het tweede lid bedoelde voorwaarden, moeten de gewijzigde plannen, in voorkomend geval samen met een aanvulling op het effectenverslag, opnieuw worden onderworpen aan de onderzoekshandelingen.

In dat geval, begint de termijn waarbinnen de vergunnende overheid zijn beslissing moet bekendmaken, te lopen vanaf de ontvangst van de wijzigingen van de aanvraag, in afwijking van de artikelen 156 § 2, 164, vijfde lid, 173 of 178, § 2 van dit Wetboek, al naargelang het geval.”

9.3. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat in eerste administratieve aanleg op 19 april en 30 juni 2016 gewijzigde plannen zijn ingediend. Na administratief beroep werden op 27 januari 2017 nogmaals gewijzigde plannen ingediend.

9.4. Dat de wijzigingsplannen overeenkomstig artikel 126/1 en 173/1 BWRO tot doel moeten hebben om een antwoord te bieden op de bezwaren die door het oorspronkelijk project zijn ontstaan of om de afwijkingen bedoeld in de artikelen 153, § 2 en 155, § 2, BWRO die het oorspronkelijk plan inhield, te schrappen, houdt nog geen verbod in om meerdere wijzigingsplannen in te dienen, voor zoveel die plannen aan de voormelde voorwaarden voldoen. Anders dan verzoekers dit zien, blijkt een dergelijk verbod evenmin uit artikel 191 BWRO. Verzoekers tonen niet aan dat de wijzigingsplannen niet aan de genoemde voorwaarden voldoen.

9.5. Verzoekers' stelling dat de toelating tot het indienen van wijzigingsplannen in beroep tot een miskennis van de ingediende bezwaren en

adviezen over de oorspronkelijke aanvraag zou leiden, overtuigt niet in het licht van de door artikel 173/1 BWRO gestelde voorwaarden dat wijzigingsplannen “het voorwerp van het project niet aantasten, erbij horen en tot doel hebben een antwoord te bieden op de bezwaren die zijn ontstaan door het oorspronkelijk project”.

9.6. Verzoekers dringen in hun memorie van antwoord niet langer aan op hun in ondergeschikte orde aangevoerde kritiek met betrekking tot de hellingsgraad van het dak. Het moet als een afstand van dit middelonderdeel begrepen worden. Het middel behoeft in zoverre geen onderzoek.

9.7. Rest nog verzoekers’ in ondergeschikte orde aangevoerde kritiek op de motieven met betrekking tot het inrichten van een garage in het bestaande gebouw.

9.8. De overlegcommissie heeft in haar advies van 25 februari 2016 geadviseerd om in het bestaande gebouw geen garage in te richten en de toegang naar dat gebouw te schrappen om reden dat de toegang ernaar via de tuin de rust van het huizenblok schaadt. In de wijzigingsplannen die de aanvrager voorafgaand aan de vergunningsweigering van het college van burgemeester en schepenen van 23 augustus 2016 heeft ingediend, werd de inrichting van de garage geschrapt om aan de voorwaarde van de overlegcommissie tegemoet te komen.

In het advies van het stedenbouwkundig college van 22 december 2016 na administratief beroep, wordt daarentegen gesteld dat de gemeente ten onrechte beweert dat het stedenbouwkundige attest vervallen is, en dat het “om de aanwezigheid van een parkeerplaats op het perceel te garanderen, goed zou zijn om, in overeenstemming met het stedenbouwkundig attest, het bestaande gebouw in te richten als garage en het toegankelijk te maken via een berijdbaar pad in grastegels”. Naar aanleiding van deze aanbevelingen heeft de aanvrager in beroep wijzigingsplannen ingediend die aan deze voorwaarde tegemoetkomen.

Het bestreden besluit stelt hierover het volgende:

X-16.986-17/20

“Overwegende dat een stedenbouwkundig attest afgegeven werd op 19 november 2013, betekend op 12 december 2013, voor de bouw van een vrijstaande gezinswoning met bouwprofiel glkv1+1+mansardedak met vier dakvlakken, op het terrein in kwestie; dat dit attest de principiële goedkeuring van de gemeente over het project weergeeft, waarin overigens het vellen van meerdere bomen vervat zit, evenals de verbouwing van de voordien al bestaande constructie tot garage die vanaf het private woonerf toegankelijk is via een berijdbaar pad in grastegels;

Overwegende dat de Regering zich, gezien de geldigheid van dit attest, volledig aansluit bij het advies van het Stedenbouwkundig College, en dat de gemeente Schaarbeek ten onrechte de verjaring van dit attest inroept;

[...]

Overwegende dat het project ten slotte vanaf de indiening van de wijzigingsplannen op 27 januari 2017 de verbouwing omvat van het gebouw achteraan op het perceel tot garage, die vanaf het private woonerf toegankelijk is via een berijdbaar pad in grastegels; dat dit aspect van het dossier ook geëvalueerd moet worden naar de maatstaf van de voorgeschiedenis van de aanvraag; dat het stedenbouwkundig attest van 19 november 2013 de principiële goedkeuring van de gemeente over deze kwestie weerspiegelt, met inbegrip van de aanleg van genoemd berijdbaar pad;

Overwegende dat het hier het principe van het goede bestuur betreft, meer bepaald dat van het wettige vertrouwen van de burgers; als een akte van de bevoegde administratie vertrouwen opgewekt heeft, dat er dan geen tegenindicatie is die dit vertrouwen in het gedrang kan brengen, zoals kwade trouw of de voorspelbaarheid van de verandering, en dat de burger gehandeld heeft op grond van het vertrouwen dat gewekt is; het bestuur dient dit vertrouwen te respecteren, tenzij het redenen naar voren schuift die een verandering van mening verantwoorden;

Overwegende dat de huidige aanvraag geenszins afwijkt van het project dat in 2013 voorgesteld en goedgekeurd werd door hoger genoemd attest, dat nog steeds van kracht is; dat de gemeente geen enkele nieuwe omstandigheid aanhaalt die een andere evaluatie zou verantwoorden met betrekking tot dit deel van het project; dat bijgevolg de toelating die eerder door het gemeentebestuur gegeven werd, behouden dient te blijven.”

9.9. Dat de verwerende partij afwijkt van het in eerste administratieve aanleg ingenomen standpunt volgens hetwelk het aangewezen is om in het bestaande gebouw geen garage in te richten en de toegang naar dat gebouw te schrappen om reden dat de toegang ernaar via de tuin de rust van het huizenblok zou schaden, en de verwerende partij in het bestreden besluit overweegt dat de gemeente geen nieuwe omstandigheid aanhaalt die een andere evaluatie met betrekking tot de garage verantwoordt, doet niet tot de onwettigheid van het bestreden besluit besluiten.

Vooreerst zij immers opgemerkt dat de verwerende partij ingevolge de devolutieve werking van het georganiseerd administratief beroep op grond van een eigen beoordeling over de vergunningsaanvraag uitspraak moet doen. In beginsel is zij daarbij niet door de in eerste administratieve aanleg gegeven argumenten gebonden. Het volstaat dat de verwerende partij duidelijk de redenen aangeeft op grond waarvan zij tot haar beslissing is gekomen en dat die redenen afdoende zijn.

In acht genomen de devolutieve werking van het beroep, vermocht de verwerende partij, in lijn met de inhoud van het stedenbouwkundig attest van 19 november 2013, waarvan de geldigheid door verzoekers niet wordt betwist, en het advies van het stedenbouwkundig college van 22 december 2016, op goede grond te oordelen dat een garage in het bestaande gebouw toelaatbaar is. Het bestreden besluit is op dit punt juist en afdoende gemotiveerd.

9.10. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden elk voor de helft verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negen oktober tweeduizend twintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Johan Lust