

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 254.680 van 6 oktober 2022
in de zaak A. 234.447/VII-41.201**

In zake : 1. Martin KESTELEYN
 2. Brigitte GANNE
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Isabelle Verhelle
 kantoor houdend te 8500 Kortrijk
 Beneluxpark 27B
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE WEST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 31 augustus 2021, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-S-2021-1225 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 22 juli 2021 in de zaak 2021-RvVb-0514-SA.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 21 oktober 2021.

De verzoekende partijen hebben een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft op 13 mei 2022 een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State’.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 8 september 2022.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Laura Thewis, die *loco* advocaat Isabelle Verhelle verschijnt voor de verzoekende partijen, is gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een met dit arrest andersluidend 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 deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen (hierna: provincie) verleent op 4 februari 2021 aan de belanghebbende een omgevingsvergunning “voor het verbouwen van een eengezinswoning en het uitbouwen van een achterbouw”.

4. Het bestreden arrest verwerpt de ernst van de vier middelen van verzoekers en bijgevolg hun vordering tot schorsing van de vergunningsbeslissing van de provincie.

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van verzoekers

5. Verzoekers voeren de schending aan van de artikelen 8.17 en 8.18 van het Nieuw Burgerlijk Wetboek (NBW) “juncto de deputatievergunning van 4 februari 2021 en (de artikelen 20 en 23 van de) Brugse gemeentelijke

stedenbouwkundige verordening op het bouwen, verkavelen en op de beplantingen van 7 april 2011 resp. het RvVb-verzoekschrift van 29 maart 2021 en de aanvraagplannen”, artikel 16, § 1 van het decreet van 21 oktober 1997 ‘betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu’ (hierna: Natuurbehouddecreet), en artikel 32, tweede lid, van het decreet van 4 april 2014 ‘betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges’ (hierna: DBRC) “iuncto artikel 149 Grondwet”

Zij lichten onder meer toe:

“14. Het bestreden arrest verwerpt het eerste middel met navolgende voornaamste overweging:

‘De verzoekende partijen houden ook voor dat de planaanpassingen niet als beperkt kunnen beschouwd worden, zonder daarin op enige wijze overtuigend te zijn. Of een planaanpassing al dan niet als beperkt kan beschouwd worden, moet beoordeeld worden in het licht van het geheel en de essentie van de aanvraag. Het komt aan de verzoekende partijen toe om aan te tonen, minstens aannemelijk te maken, dat een wijziging van die aard is dat een aanpassing als essentieel en niet als beperkt kan beschouwd worden. De verzoekende partijen beperken zich op dit punt tot beweringen en een verwijzing naar het standpunt van de gemeentelijke omgevingsambtenaar, dat echter evenmin gemotiveerd is en dat overigens niet is gevolgd door het college van burgemeester en schepenen.’

Daarbij gaat het bestreden arrest volledig voorbij aan de navolgende argumenten in het inleidend verzoekschrift:

‘Ter volledigheid heeft de POA omtrent de planaanpassingen gemeld: ‘Qua termijn is er geen probleem maar het is uiteraard wel problematisch om een beslissing te nemen, gebaseerd op stukken die later ontvangen worden. Het is voor derden quasi onmogelijk om na te gaan op basis van welke plannen de beslissing genomen werd en welke plannen nu juist zijn goedgekeurd.’ en:

‘Het is uiteraard niet omdat de planwijzigingen zijn besproken in het POA-verslag, dat de verzoekende partijen hierdoor niet benadeeld kunnen zijn. Dit vormt geen draagkrachtig motief.

Ten tweede klopt het evenmin dat de wijzigende plannen tegemoet komen aan de bezwaren van de verzoekende partijen. Het is niet omdat de bouwverordening omtrent de muur op de perceelsgrens is aangepast dat het bezwaar van de verzoekende partijen omtrent de hoogte en aanblik (incl. discussie nulpeil) van de muur is opgelost. Ook de luttel tweede zin omtrent de planwijziging in de bestreden beslissing is kaduuk en niet draagkrachtig.

Zo hadden de verzoekende partijen aangehaald dat door het niveauverschil van de tuinen en door het doortrekken van het nulpeil van de Hoefijzerlaan, de muur ten aanzien van het tuinniveau van de verzoekende partijen veel

hoger ligt dan de normaal gehanteerde randvoorwaarden, wat door de GOA werd bevestigd. Met de planwijziging wordt hieraan weinig veranderd.’ Omtrent de muur werd in het laatste middel bij de RvVb bijkomend gesteld:

‘Bij de hoogtes die de aanvrager vermeldt op de plannen, dient minstens 50 cm te worden bijgeteld, gelet op de niveauverschillen van de tuinen. Het door de aanvrager gehanteerde nulpeil kan daardoor niet aangenomen worden. Dit aspect werd door de GOA van in den beginne aangekaart.’

Het niveauverschil tussen de tuinen stond weinig ter discussie – dit werd zelfs door de aanvrager niet betwist. Met een simpele opmeting is dit tevens duidelijk:

[...]

Ook werd concreet met de planaanpassingen de grotere sokkel (op de eigendom van de verzoekende partijen), de nieuwe goot (met vraagstelling afwatering) en de bredere uitbouw aangehaald, met figuratieve aanduiding:

[...]

Alwaar het bestreden arrest aldus voorhoudt dat de verzoekende partijen niet aannemelijk maken dat dergelijke wijzigingen essentieel zouden zijn en zich beperken tot loutere beweringen, wordt de bewijskracht van het inleidend verzoekschrift bij de RvVb miskend.

Er werd tenslotte niet ingegaan op de recent aangehaalde RvVbrechtspraak, waarbij deputaties dienen aan te duiden in welke mate de planwijzigingen als beperkt kunnen aangemerkt worden, dit in toepassing van art. 64 OVD:

- arrest van 18 februari 2020 met nummer RvVb-A-1920-0566;

- arrest van 21 april 2020 met nummer RvVb-A-1920-0780:

‘[...] de in de bestreden beslissing opgelegde planaanpassing gelet op de concrete omstandigheden van het dossier redelijkerwijze niet kan worden beschouwd als een ‘beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen’ in de zin van artikel 4.3.1, §1, lid 2 VCRO’, omdat “er met name wordt voorzien in een volledige aanpassing van het initieel voorgestelde zichtscherp, zowel qua materiaalkeuze als qua hoogte als qua lengte”, kon de verwerende partij geen vergunning meer verlenen op basis van hetzelfde aangepast plan.’

- arrest van 10 december 2020 met nummer RvVb-A-2021-0402:

‘[...] De verwerende partij erkent dat een wijzigingsverzoek in de zin van artikel 64 van het Omgevingsvergunningsdecreet enkel geldt voor “niet-essentiële” wijzigingen van de aanvraag. Uit de overwegingen in de bestreden beslissing blijkt geenszins of de derde wijziging van de aanvraag hieraan beantwoordt en dus een beperkt karakter heeft. Tevens lijkt de verwerende partij in haar repliek te erkennen dat ze zich heeft beperkt tot een toets aan één van de drie cumulatieve voorwaarden in artikel 64 van het Omgevingsvergunningsdecreet.’

Dit betreft een gemis aan motivering.

Hiermede gelinkt kent de noodzaak van een nieuw openbaar onderzoek na de planaanpassingen een gemis aan motivering in het bestreden arrest.

15. Ook het tweede middel omtrent de ontbossing wordt in het bestreden arrest op een onbegrijpelijke wijze verworpen:

De foto’s waarnaar de verzoekende partijen verwijzen, worden niet gevisualiseerd in het verzoekschrift, noch gevoegd als stuk bij het

verzoekschrift. Bovendien lijkt de tussenkomen partij niet ten onrechte te stellen dat het aangevraagde maar het rooien van één Japanse kerselaar noodzaakt.

Nochtans werden foto's van de bomen in het verzoekschrift opgenomen op de pagina's 8 t.e.m. 10 alsook op pagina 18. Hieronder wordt één foto op pagina 9 van het verzoekschrift herhaald: Door in het bestreden arrest te stellen dat de foto's niet gevisualiseerd werden, miskent het bestreden arrest de bewijskracht van het inleidend verzoekschrift van 29 maart 2021 bij de RvVb.

Onmiddellijk kon het bestreden arrest onmogelijk vaststellen dat er niet-vermijdbare schade in de zin van artikel 16 Natuurdecreet voorligt met het verdwijnen van talrijke bomen.

Het ontbreken van het advies van het Agentschap Natuur en Bos, nochtans vereist ingevolge artikel 90bis, derde lid van het Bosdecreet, werd evenmin beantwoord.

16. Ter afwijzing van het derde middel stelt het bestreden arrest dat de aanvraag niet onder de "Brugse binnenstad" zou vallen, hoewel bijlage 1 van de Stedelijke Verordening (met planweergave) duidelijk de Hoefijzerlaan hieronder laat situeren:

[...]

De Brugse Verordening wordt met het bestreden arrest aldus miskend, evenzeer als de deputatiebeslissing van 4 april 2021.

Immers, in de deputatiebeslissing van 4 april 2021 werd artikel 23 van de verordening omtrent aanvragen in de Brugse binnenstad – terecht – getoetst:

[...]

Het bestreden arrest stelt gratis:

'Het aangevraagde is gelegen aan de Hoefijzerlaan en valt dus onder het eerste lid van de aangehaalde bepaling en niet, zoals de verzoekende partijen veronderstellen, onder het derde lid dat van toepassing is in de "Brugse binnenstad"'.
en:

en:

'Zoals reeds is vastgesteld onder het vorig randnummer is de betrokken woning gelegen aan de Hoefijzerlaan en niet in de Brugse binnenstad. De bepaling is dus niet van toepassing op het aangevraagde.'

terwijl partijen geen discussie hadden gevoerd over de ligging in de Brugse binnenstad, gezien partijen het eens waren dat de aanvraag zich in de Brugse binnenstad situeert. Anders gezegd: de aanvrager heeft nooit voorgehouden dat de aanvraag níet in de Brugse binnenstad zou liggen.

Zo stelt artikel 20, derde lid gemeentelijke bouwverordening : 'In de Brugse binnenstad is eveneens een gabarietbeperking van kracht ter bescherming van het waardevol binnenstedelijk stadslandschap. Deze gabarietbeperking wordt niet nominaal vastgelegd, maar is afhankelijk van lokale omstandigheden : het gabariet, de typologie en de homogeniteit van de bestaande bebouwing in de straat of in de omgeving, het karakter van de publieke ruimte, de interne en externe landschapskwaliteit. Nieuwbouw en/of verbouwing moeten zich aanpassen en richten naar deze lokale omstandigheden.'

De aanvraag voorziet in een substantiële gabarietuitbreiding over de volledige lengte van de tuin in weerwil van bovenstaande bepaling en de onmiddellijke omgeving.

Een schending van artikel 20 of artikel 23 van de Brugse Verordening volstaat om het middel bij de RvVb ernstig te verklaren en een andersluidend arrest te verkrijgen.

17. Het vierde middel – waarin omstandig werd aangetoond dat de uitbouw eigenlijk niet voor de (rolstoeltoegankelijke) noden van de gehandicapte dochter zijn voorzien - wordt hoofdzakelijk afgewezen met een eenvoudige verwijzing naar de argumentatie van de aanvrager.

Zo hadden verzoekende partijen aangetoond dat er met de aanvraag méér trappen worden voorzien dan op heden aanwezig.

Op maar liefst 3 plaatsen in de aanvraag komen er trappen voor:

- om van de garage naar de uitbouw te gaan en vice versa;
- om van de uitbouw naar het terras te gaan en vice versa;
- om van de uitbouw naar de tuin te gaan en vice versa.

Tegen de aanvraagplannen in wordt de technische uitleg van de aanvrager met het bestreden arrest aanvaard, waarbij de verzoekende partijen zelfs in de geldende procedureregels geen gelegenheid hebben om hierop schriftelijk te reageren:

De verzoekende partijen trekken de geloofwaardigheid van de aanvraag ook in twijfel door aan te voeren dat er nog op drie plaatsen trappen voorkomen in de aanvraag. Deze stelling wordt als volgt door de tussenkommende partij tegengesproken:

‘Volgens de verzoekende partijen komen nog steeds trappen voor in het vergunde. De bestaande trappen zijn in korte stippellijn getekend ‘202’ op het inplantingsplan nieuwe toestand, dit is een conventie onder architecten (epuurtekenen). Dit houdt in dat deze delen zich (in grondplannen) onder (of bij aanzichten voor) de zichtbare delen (in volle lijnen/continuous) bevinden; ‘919’-lijnen zijn dan weer aslijnen etc. M.a.w. de nieuwe verbinding tussen de verharde zone (nivo -008.5 oftewel 8.5cm onder vloerpas) en vloerpas vergunde uitbreiding (inkomzone achter) worden verbonden op quasi hetzelfde nivo, drempelloos en toegankelijk (helling max. 1%, mede in functie van de afwatering). Het nivo -099.5 oft[e]wel 99.5cm onder vloerpas betreft het vloerpas van het bestaand terras in de tuinzone [...].

Verzoekende partijen gaan dus uit van een fundamenteel verkeerd uitgangspunt.

Het staat tussenkommende partij daarenboven vrij de bestaande trappen aan te passen naar hellingen. De tuin beschikt hiervoor over voldoende ruimte.’

De repliek van de tussenkommende partij, waaruit blijkt dat de stelling van de verzoekende partijen minstens ten dele steunt op een verkeerde lezing van de plannen, wordt door de verzoekende partijen niet weerlegd.

[eigen markerings]

Weze nogmaals opgemerkt dat de verzoekende partijen in de schorsingsprocedure bij de RvVb geen schriftelijke repliek kunnen neerleggen.

Verwerende partij heeft daarnaast in de schriftelijke uiteenzetting zelfs toegegeven dat de trappen aanwezig zijn in de aanvraag, gezien gesteld werd dat zij desgevallend de trappen zou aanpassen naar hellingen.

Door klakkeloos de (onduidelijke technische) planuitleg van de aanvrager te volgen, schendt het bestreden arrest de aanvraagplannen (en aldus het administratief dossier).

18. Tenslotte heeft het bestreden arrest van de RvVb met geen woord gerept over de belangenafweging zoals gevraagd door huidige verwerende partij. Dit betreft duidelijk een gemis aan motivering alsook het miskennen van de bewijskracht van het procedurestuk van de schriftelijke uiteenzetting van de verwerende partij.”

Beoordeling

6. De Raad van State kan naar aanleiding van het cassatieberoep van verzoekers tegen het bestreden arrest ter beantwoording van het middel enkel nagaan of de RvVb wettig heeft kunnen besluiten dat de middelen van verzoekers op het eerste gezicht niet ernstig zijn.

Het middel is niet ontvankelijk in zoverre deze de Raad van State als cassatierechter noopt tot een beoordeling die de RvVb in de nog in de vernietigingsprocedure te beslechten zaak bindt.

Eerste middelonderdeel

7. Het bestreden arrest verwerpt de ernst van het eerste middel van verzoekers omdat zij “op het eerste gezicht geen schending aantonen van de aangevoerde bepalingen en beginselen na te hebben overwogen, onder meer, dat verzoekers niet “op enige wijze overtuigend [...] zijn” in zoverre zij betogen “dat de planaanpassingen niet als beperkt kunnen beschouwd worden”.

8. Het middelonderdeel dat het bestreden arrest “een gemis aan motivering” bij de beantwoording van het eerste middel van verzoekers verwijt, mist feitelijke grondslag.

Tweede middelonderdeel

9. Het middel dat in de aanhef de schending van de artikelen 8.17 en 8.18 NBW “juncto de deputatievergunning van 4 februari 2021” aanvoert, zet niet uiteen op welke wijze het bestreden arrest de bewijskracht van voormelde akte van de deputatie miskent.

Het middelonderdeel is in zoverre niet ontvankelijk.

10. De bewijskracht van een akte bestaat in de vereiste eerbiediging van hetgeen daarin schriftelijk is vastgelegd. De RvVb miskent de bewijskracht van een akte indien hij aan een geschrift, waarnaar hij uitdrukkelijk verwijst, een verklaring toeschrijft die dit geschrift niet bevat dan wel ontkent dat dit geschrift een verklaring bevat die er wel in voorkomt.

11. Het bestreden arrest concludeert dat het onderdeel van het tweede middel van verzoekers feitelijke grondslag lijkt te missen na de overweging omtrent hun “bewering dat er zou sprake kunnen zijn van ontbossing”, dat de foto’s “waarnaar de verzoekende partijen verwijzen [...] niet worden gevisualiseerd in het verzoekschrift, noch gevoegd als stuk bij het verzoekschrift”.

12. Het bestreden arrest ontkent aldus niet de verklaring van verzoekers die wel in het verzoekschrift staat.

13. Het middelonderdeel dat de schending van de bewijskracht van het verzoekschrift van verzoekers aanvoert wordt verworpen.

14. Het middelonderdeel dat de schending aanvoert van artikel 16 van het Natuurbehouddecreet “omdat het bestreden arrest onmogelijk [kon] vaststellen dat er niet-vermijdbare schade in de zin van artikel 16 Natuurdecreet voorligt met het verdwijnen van talrijke bomen”, noopt de Raad van State tot een

beoordeling van de zaak zelf, waarvoor hij als cassatierechter overeenkomstig artikel 14, § 2 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State niet bevoegd is.

Het middelonderdeel is niet ontvankelijk in zoverre het de schending aanvoert van artikel 16 van het Natuurbehouddecreet.

15. Het bestreden arrest besluit dat het tweede middel van verzoekers niet ernstig is na te hebben overwogen:

“De verzoekende partijen slagen er ook niet in om te overtuigen dat de verwerende partij, in het licht van de gegevens van het dossier en de aanvraag, uitdrukkelijke aandacht had moeten besteden in de bestreden beslissing aan het voorzorgsprincipe van artikel 16 van het Natuurdecreet. De verzoekende partij maakt zelfs niet in het minst aannemelijk dat er sprake zou kunnen zijn van vermijdbare schade aan de natuur. Dat er daar sprake van kan zijn is overigens ook allerm minst evident bij een project tot uitbreiding van een bestaande woning in het tuingedeelte van een woonperceel in een dense stedelijke woonomgeving”.

16. Het middelonderdeel dat aanvoert dat het bestreden arrest het “ontbreken van het advies van het Agentschap Natuur en Bos” niet beantwoordt, mist feitelijke grondslag.

Derde middelonderdeel

17. De artikelen 20 en 23 van de bij besluit van 7 april 2011 door de deputatie van West-Vlaanderen goedgekeurde gemeentelijke stedenbouwkundige verordening op het bouwen, verbouwen en op de beplantingen, zoals vastgesteld door de gemeenteraad van de stad Brugge in zitting van 25 januari 2011, zijn reglementaire bepalingen.

De toepassing ervan door de RvVb kan geen aanleiding geven tot miskennis van de bewijskracht.

18. Het middel dat de schending aanvoert van de artikelen 8.17 en 8.18 NBW “juncto [...] (de artikelen 20 en 23 van de) Brugse gemeentelijke

stedenbouwkundige verordening op het bouwen, verkavelen en op de beplantingen van 7 april 2011”, kan niet tot cassatie leiden.

Vierde middelonderdeel

19. Het middelonderdeel dat aanvoert dat het bestreden arrest “[t]egen de aanvraagplannen in [...] de technische uitleg van de aanvrager [...] aanvaard[t]”, zonder aan te geven van welk plan en van welke geschreven passage(s) het arrest de bewijskracht miskent, is niet ontvankelijk wegens onduidelijkheid.

Het middelonderdeel dat de schending aanvoert van de artikelen 8.17 en 8.18 NBW “juncto [...] de aanvraagplannen” wordt verworpen.

Vijfde middelonderdeel

20. Artikel 40, § 5 DBRC bepaalt dat de RvVb op verzoek van de verwerende of de tussenkommende partij kan besluiten de schorsing niet te bevelen als de nadelige gevolgen ervan op een klaarblijkelijk onevenredige wijze zwaarder wegen dan de voordelen.

21. Het bestreden arrest besluit dat de verzoekers geen ernstige middelen aanvoeren en verwerpt bijgevolg hun vordering tot schorsing van de bestreden vergunningsbeslissing van de deputatie.

22. Aangezien er geen aanleiding was voor de RvVb om in te gaan op het verzoek van de tussenkommende partij tot belangenafweging, mist het middelonderdeel dat “gemis aan motivering” en “het miskennen van de bewijskracht van het procedurestuk van de schriftelijke uiteenzetting van de verwerende partij” aanvoert, feitelijke grondslag.

23. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 400 euro en een bijdrage van 20 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zes oktober tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Carlo Adams