

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 4 mei 2023 met nummer RvVb-A-2223-0828

in de zaak met rolnummer 2122-RvVb-0664-A

Verzoekende partij

**Anne-Marie DE COCK**

vertegenwoordigd door advocaat Kris LENS met woonplaatskeuze te 2800 Mechelen, Grote Nieuwedijkstraat 417

Verwerende partij

**de provincie ANTWERPEN, vertegenwoordigd door de deputatie van de provincieraad**

met woonplaatskeuze te 2018 Antwerpen, Koningin Elisabethlei 22

Tussenkomende partijen

**1. GANDS nv**  
**2. Stefan PAELEMAN**

vertegenwoordigd door advocaten Yves LOIX en Nele ANSOMS met woonplaatskeuze te 2600 Antwerpen-Berchem, Borsbeekse-brug 36 bus 9

---

### I. Voorwerp van het beroep

De verzoekende partij vordert door neerlegging in het digitaal loket op 9 mei 2022 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 17 maart 2022, waarmee aan de tussenkomende partijen een omgevingsvergunning wordt verleend voor het bouwen van een

meergezinswoning met 21 appartementen en een ondergrondse parking (omgevingsnummer: 2021039836).

De verwerende partij heeft het bestuurlijk beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van Willebroek van 17 september 2021 niet ingewilligd.

Het project ligt in 2830 Willebroek aan de Torenstraat 2, 4 en 6 en heeft als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummer 962M.

## **II. Rechtspleging**

De verwerende partij bezorgt het administratief dossier maar dient geen antwoordnota in. De tussenkomenende partijen dienen een schriftelijke uiteenzetting en de verzoekende partij dient een toelichtende nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 16 maart 2023.

De verzoekende en tussenkomenende partijen verschijnen op de zitting.

Advocaat Cas VERBOVEN *loco* advocaat Kris LENS voert het woord voor de verzoekende partij.

Advocaat Ellen VOORTMANS *loco* advocaten Yves LOIX en Nele ANSOMS voert het woord voor de tussenkomenende partijen.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

## **III. Feiten**

1.

De aanvraag die met de bestreden beslissing werd ingewilligd behelst het bouwen van een meergezinswoning met 21 appartementen en een ondergrondse parking gelegen in 2830 Turnhout aan de Torenstraat 2, 4 en 6.

Op het perceel van de aanvraag is een voormalige brouwerij ('Brouwerij De Ster') gelegen. Het volledige perceel is opgenomen in de inventaris onroerend erfgoed (ID: 1805, Torenstraat 4). Het project wordt grotendeels voorzien op de bestaande parking naast de voormalige brouwerij.

Aan de overzijde van de August van Landeghemstraat, waaraan ook Torenstraat 2 paalt, is de Sint-Niklaasparochiekerk gelegen, beschermd als monument bij besluit van 16 september 1994 (ID: 1723, August van Landeghemstraat 113).

De woning van de verzoekende partij, gelegen naast de brouwerij aan de achterzijde aan de Groene Laan, is opgenomen op de inventaris van bouwkundig erfgoed ('Herenhuis', ID:1754), net als de links daarnaast gelegen notariswoning ('Complex in neoclassicistische stijl', ID: 1753) en nog een aantal andere gebouwen aan de Groene Laan .

Het perceel ligt in woongebied (gewestplan 'Mechelen').

Het perceel is ook gelegen binnen de perimeter van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan nummer 3 "Centrum (Willebroek)", meer bepaald in een "zone voor centrumontwikkeling (Ce)" (artikel 1) met overdruk "Strategische project – Torenstraat" (artikel 8.2) en voor een deel in een zone voor "publiek domein – pleinruimten" (artikel 4.2).

2.

Aan deze aanvraag ging een eerdere aanvraag vooraf die de renovatie van de voormalige brouwerij en de ontwikkeling van een residentieel nieuwbouwproject met 40 appartementen en een ondergrondse parking aan de Torenstraat 4 beoogde. Het college van burgemeester en schepenen van Willebroek verleende op 15 april 2016 een stedenbouwkundige vergunning. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelde in de administratieve beroepsfase voor de aanvraag te weigeren omwille van strijdigheid met het gemeentelijk RUP. De verwerende partij besliste op 25 augustus 2016 alsnog een vergunning te verlenen.

De verzoekende partij diende daarop een vernietigingsberoep in bij de Raad, gekend onder rolnummer 1617-RvVb-0159-A. De Raad vernietigde bij arrest van 18 juni 2019 met nummer RvVb-A-1819-1119 die vergunning op grond van het tweede en derde middel wegens schending van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP Centrum wat betreft het aantal bouwlagen en de kroonlijsthoogte omwille van de vijfde bouwlaag (penthouseverdieping).

De verwerende partij besliste daarop op 10 november 2019 om een stedenbouwkundige vergunning voor het project te weigeren.

3.

De gemeenteraad van Willebroek stelde op 7 september 2020 het rooilijnplan tot gedeeltelijke wijziging 'Torenstraat – A. Van Landeghemstraat' (referentie W0481) voorlopig vast.

In het kader van het openbaar onderzoek werd één bezwaarschrift ontvangen.

De gemeenteraad stelde voormeld rooilijnplan op 24 november 2020 definitief vast.

4.

4.1

Op 2 juni 2021 vragen de tussenkomenende partijen een omgevingsvergunning aan voor het bouwen van een meergezinswoning met 21 woonegelegenheden. De aanvraag wordt als volgt omschreven in de bestreden beslissing:

“De aanvraag betreft de oprichting van een meergezinswoning met 21 woonegelegenheden op de hoek van de Torenstraat en de August Van Landeghemstraat.

Het gebouw bestaat uit 5 bouwlagen. De onderste 4 lagen hebben een bouwdiepte van 12m. De vierde laag springt achteruit met een diepte van 8m. Het gebouw heeft een L-vorm. De lengte aan straatzijde bedraagt 30,78m, de lengte van de korte zijde van de L is 19,22m. Het gebouw heeft een hoogte van 15,85m. Er wordt een ondergrondse parkeergarage voorzien met autolift en met 21 parkeerplaatsen en een fietsenberging voor 42 fietsen.

Een gedeelte op de hoek van de site wordt afgestaan aan het openbaar domein in functie van de aanleg van een pleintje.”

Er wordt geen openbaar onderzoek georganiseerd aangezien de vereenvoudigde procedure wordt toegepast.

Op verzoek van de gemeente wijzigen de tussenkomenende partijen op 1 juli 2021 de projectinhoud voor de eerste maal.

Het Agentschap Onroerend Erfgoed stelt op 23 juli 2021 geen advies te moeten verlenen.

Het college van burgemeester en schepenen van Willebroek verleent op 17 september 2021 een omgevingsvergunning onder voorwaarden aan de tussenkomenende partijen.

#### 4.2

Tegen die beslissing tekent de verzoekende partij op 23 oktober 2021 bestuurlijk beroep aan bij de verwerende partij.

Het college van burgemeester en schepenen van Willebroek adviseert op 15 december 2021 gunstig onder voorwaarden over het project.

De eerste tussenkomenende partij dient op 17 december 2021 een nota ter weerlegging van het beroep in.

De provinciale omgevingsambtenaar adviseert in zijn verslag van 23 december 2021 om het beroep in te willigen en de omgevingsvergunning te weigeren wegens strijdigheid met het gemeentelijk RUP, meer bepaald wat de inrichtingsvoorschriften van artikel 1 en 8.2 wat de kroonlijsthoogte betreft.

Op 11 januari 2022 vindt een hoorzitting plaats.

De eerste tussenkomenende partij vraagt op 12 januari 2022 om de beroepstermijn te verlengen om aangepaste plannen bij te brengen. De verwerende partij keurt dat verzoek goed op 13 januari 2022.

Op 24 januari 2022 wordt opnieuw een gewijzigde projectinhoud overgemaakt. De wijziging behelst het volgende volgens de bestreden beslissing:

“... ”

- De vloerpassen worden verlaagd
- De kroonlijst wordt naar pas 14,71m gebracht boven pas gelijkvloers op 15m boven straatniveau.
- Het plat dak is een licht hellend dak geworden.”

De provinciale omgevingsambtenaar adviseert in een aanvullend verslag van 25 februari 2022 om geen vergunning te verlenen. Hij stelt vast dat de gewijzigde vergunningsaanvraag tegemoet komt aan zijn eerder advies en geen nieuw openbaar onderzoek vereist is, en dat de kroonlijsthoogte inmiddels wel aan het RUP voldoet. Hij oordeelt echter dat een

infiltratievoorziening ontbreekt op de meest recente plannen, dat het gelijkvloerse appartement 0.2 geen (echte) private buitenruimte heeft en appartementen 0.2, 0.4 en 0.5 een zeer kleine leefruimte (inclusief keuken) hebben van 21 à 24 m<sup>2</sup> en dat appartementen 1.5 en 2.5 dan weer een te diepe leefruimte met enkel een hoge raampartij aan de tuinzijde hebben.

De eerste tussenkomenende partij dient daarop op 1 maart 2022 opnieuw een gewijzigde projectinhoud in (toevoegen infiltratievoorzieningen op plan). De verwerende partij aanvaardt die gewijzigde projectinhoud op 8 maart 2022.

De provinciale omgevingsambtenaar adviseert op 10 maart 2022 in een tweede aanvullend verslag om geen vergunning te verlenen wegens de (alsnog) beperkte woonkwaliteit van appartementen 0.2 en 0.4.

De verwerende partij verklaart het beroep op 17 maart 2022 ongegrond en verleent een omgevingsvergunning "overeenkomstig de in graad van beroep bijgebrachte aangepaste plannen van 1 maart 2022" en onder voorwaarden.

Dat is de bestreden beslissing.

#### **IV. Onderzoek van de middelen**

##### **A. Derde middel**

###### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij voert de schending aan van:

- artikel 17, §4 Omgevingsvergunningsdecreet;
- artikelen 13, 23 en 84 van het besluit van 25 april 2014 van de Vlaamse regering tot uitvoering van het decreet van 25 april 2014 betreffende de omgevingsvergunning (Omgevingsvergunningsbesluit);
- algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de formele en materiële motiveringsplicht en zorgvuldigheidsbeginsel en hoorplicht in het bijzonder.

Ze argumenteert dat de verwerende partij had moeten vaststellen dat de gewone en niet de vereenvoudigde procedure moest worden gevolgd omdat:

- een beslissing over de zaak van de wegen moest worden genomen (artikel 17, §4 Omgevingsvergunningsdecreet);
- het volume van het gebouw groter is dan 3.000 m<sup>3</sup> (artikel 13, §1, b), 4) i) Omgevingsvergunningsbesluit);
- de aanvraag in strijd is met het gemeentelijk RUP, minstens voor wat het aantal bouwlagen betreft (artikel 13, 1°, a) Omgevingsvergunningsbesluit).

De verwerende partij had dan ook moeten besluiten dat de procedure moest worden stopgezet (artikel 84, tweede Omgevingsvergunningsbesluit). De toepassing van de vereenvoudigde procedure heeft immers tot gevolg gehad dat geen openbaar onderzoek gehouden werd, waardoor de verzoekende partij pas in graad van beroep kon worden gehoord en bestuurlijk beroep kon aantekenen.

De motivering in de bestreden beslissing waarom de vereenvoudigde procedure toch werd toegepast, klopt volgens de verzoekende partij niet, waardoor ook het motiveringsbeginsel geschonden is.

2.

2.1

De eerste tussenkomenende partij stelt dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het middel dat de hoorplicht geschonden zou zijn omdat geen openbaar onderzoek werd gehouden. De verzoekende partij heeft immers een beroepschrift bij de deputatie ingediend en niet minder dan drie replieknota's waarin ze haar grieven heeft kunnen uiten.

Het middel is volgens haar alleszins ongegrond. Onder verwijzing naar haar verweer bij het tweede middel herhaalt ze dat de gemeenteraad geen beslissing moest nemen over de zaak van de wegen nu de aanvraag geen betrekking heeft op de aanleg of wijziging van een openbare weg.

Ze argumenteert verder dat de aanvraag niet in strijd is met het gemeentelijk RUP, en verwijst hiervoor naar de weerlegging van het vierde middel. Dat wordt overigens ook bevestigd door het college, de POA en de verwerende partij.

De stelling dat het gebouw een volume heeft van meer dan 3.000 m<sup>3</sup> volstaat volgens haar niet om te besluiten dat de gewone procedure moest worden toegepast. De verzoekende partij negeert volgens haar wat in de aanhef van artikel 13 Omgevingsvergunningsbesluit wordt gesteld, namelijk dat maar aan één van de erin opgenomen voorwaarden, waaronder de

overeenstemming met de bepalingen van een gemeentelijk RUP, moet zijn voldaan. Ze wijst op de uitgebreide toetsing aan de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP.

Tenslotte wijst ze erop dat de aanvraag geen milieueffect- en/of veiligheidsrapport noch een passende beoordeling bevat, zodat de aanvraag wel degelijk in aanmerking kwam voor een behandeling volgens de vereenvoudigde procedure.

2.2.

Met uitzondering van de exceptie van gebrek aan belang bij het middel, voert de tweede tussenkomende partij een zeer gelijklopend betoog als dat van de eerste tussenkomende partij.

3.

De verzoekende partij verwijst in haar toelichtende nota wat betreft de noodzaak van een beslissing over de zaak van de wegen en de schending van de voorschriften van het RUP naar haar uiteenzetting over het tweede respectievelijk het vierde middel.

Het is volgens de verzoekende partij inderdaad zo dat artikel 13 Omgevingsvergunningsdecreet de keuze geeft, namelijk ofwel voldoen aan punt a), ofwel aan punt b), maar ze benadrukt dat de voorwaarde onder punt a) niet wordt nageleefd en dat niet ontkend wordt dat meer dan 3.000 m<sup>3</sup> wordt gebouwd.

Ze stelt verder dat ze wel degelijk belang heeft om op te werpen dat er ten onrechte geen openbaar onderzoek werd gehouden. Mocht ze in eerste aanleg bij de behandeling van de aanvraag door het college van burgemeester en schepenen reeds haar bezwaren hebben kunnen doen gelden, was een andere uitkomst mogelijk geweest. Dan had ze niet in eigen middelen moeten investeren om een beroep aanhangig te maken bij de verwerende partij, die zich als uitgangspunt baseerde op een gunstige beoordeling in eerste aanleg. Bovendien hadden er andere omwonenden een bezwaar kunnen indienen, wat veel laagdrempeliger is dan een beroep, en werd de verzoekende partij de kans op 'bijval' ontnomen.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De verzoekende partij voert in essentie aan dat niet de vereenvoudigde, maar de gewone procedure moest worden gevolgd omdat het bestreden project niet overeenstemt met de bepalingen van het gemeentelijk RUP "Centrum (Willebroek)", het bouwvolume van het project



meer dan 3.000 m<sup>3</sup> bedraagt en de gemeenteraad voorafgaandelijk had moeten beslissen over de zaak van de wegen.

2.

Artikel 17, §1 Omgevingsvergunningsdecreet stelt twee onderscheiden procedures in voor de afgifte van een omgevingsvergunning, namelijk de gewone en de vereenvoudigde vergunningsprocedure. De vereenvoudigde procedure is van toepassing op de gevallen die in artikel 17, §2, eerste lid Omgevingsvergunningsdecreet worden opgesomd, met uitsluiting van de in §3 bedoelde aanvragen. Artikel 17, §2, eerste lid, 4<sup>o</sup> van hetzelfde decreet bepaalt dat de vereenvoudigde vergunningsprocedure gevolgd wordt voor de types van projecten die de Vlaamse regering aanwijst.

Afdeling 2 van het hoofdstuk 2 van het Omgevingsvergunningsdecreet omvat de gewone vergunningsprocedure, waarbij artikel 23 Omgevingsvergunningsdecreet het openbaar onderzoek verankert. De formaliteit van een openbaar onderzoek is een substantiële pleegvorm, die de mogelijkheid biedt aan belanghebbenden om bezwaren en opmerkingen mee te delen aan de bevoegde overheid. Daardoor kan deze vervolgens over de nodige inlichtingen en gegevens beschikken om met kennis van zaken te oordelen.

Artikel 11 Omgevingsvergunningsbesluit bepaalt de situaties waarin de vereenvoudigde omgevingsvergunningsprocedure van toepassing is. In het geval van een project dat uitsluitend betrekking heeft op vergunningsplichtige stedenbouwkundige handelingen, het verkavelen van gronden of de bijstelling van een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden (2<sup>o</sup>), gaat het om de projecten vermeld in artikel 13 van dit besluit of veranderingen daaraan.

Artikel 13, eerste lid, 1<sup>o</sup>, a) en b) Omgevingsvergunningsbesluit bepaalt onder meer de aanvragen voor stedenbouwkundige handelingen die onder het toepassingsgebied van de vereenvoudigde procedure vallen:

“De vereenvoudigde vergunningsprocedure is van toepassing op:

1<sup>o</sup> aanvragen voor projecten die stedenbouwkundige handelingen omvatten, de vergunningsaanvragen voor projecten of voor veranderingen daaraan, waarbij de aangevraagde stedenbouwkundige handelingen voldoen aan een van de volgende voorwaarden:

a) de handelingen worden uitgevoerd in een gebied waarvoor een gemeentelijk of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, een bijzonder plan van aanleg of een niet-ervallen verkaveling

bestaat, en het aangevraagde is in overeenstemming met de bepalingen van het gemeentelijk of provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, het bijzonder plan van aanleg of de niet-vervallen verkaveling;

b) de handelingen hebben geen betrekking op:

(...)

4) uitgevoerd buiten een industriegebied in de ruime zin:

i) het oprichten van gebouwen of constructies met een brutovolume van meer dan 3000 kubieke meter

(...)

9) aanvragen waarvoor de toepassing is vereist van artikel 4.4.1, 4.4.3, 4.4.6, 4.4.7, 4.4.9/1, 4.4.16 tot en met 4.4.23 en 4.4.26, § 2, van de VCRO;"

Het bepalen van de toepasselijke vergunningsprocedure is van essentieel belang, gelet op de onderscheiden kenmerken en waarborgen voor derden tussen de gewone en de vereenvoudigde vergunningsprocedure. De voorbereidende werken bij het Omgevingsvergunningsdecreet stellen daarover het volgende (*Parl.St.*, VI.Parl. 2013-2014, nr. 2334/1, 16):

"...

De gewone vergunningsprocedure omvat een openbaar onderzoek, de vereenvoudigde vergunningsprocedure niet. Maatwerk vereist dat minder omvangrijke projecten met weinig impact op de naaste omgeving, projecten van zeer tijdelijke aard en ook beperkte uitbreidingen van reeds vergunde projecten met een eenvoudiger dossiersamenstelling en na een minder omvangrijke toetsing van de toelaatbaarheid (o.a. zonder openbaar onderzoek) kunnen worden vergund binnen een korter tijdsbestek. Dergelijke projecten zullen in de toekomst worden vergund via de 'vereenvoudigde vergunningsprocedure'.

..."

Als de bevoegde overheid in eerste administratieve aanleg tijdens de vereenvoudigde procedure vaststelt dat de gewone procedure van toepassing is, wordt de procedure stopgezet, zonder dat tegen de beslissing tot stopzetting van de procedure administratief beroep mogelijk is (artikel 84, tweede lid Omgevingsvergunningsbesluit). De bevoegde overheid is bij haar onderzoek van de aanvraag dus in eerste instantie gehouden om te onderzoeken of de aanvraag al dan niet onder het toepassingsgebied van de vereenvoudigde procedure valt, want als ze vaststelt dat de gewone vergunningsprocedure van toepassing is, is ze verplicht om de vereenvoudigde procedure stop te zetten, en dus niet langer bevoegd om de aanvraag ten gronde te behandelen.

Het Omgevingsvergunningsbesluit bevat geen aan artikel 84, tweede lid Omgevingsvergunningsbesluit analoge bepaling voor de beslissing van de bevoegde overheid in de vereenvoudigde procedure in laatste administratieve aanleg. Niettemin is de bevoegde overheid in laatste aanleg overeenkomstig artikel 63 Omgevingsvergunningsdecreet ertoe gehouden om de aanvraag in haar totaliteit te onderzoeken. De devolutieve werking van het administratief beroep, minstens de verplichting voor de bevoegde overheid in laatste administratieve aanleg om zorgvuldig de beroepsargumenten van de beroepsindieners te onderzoeken en desgevallend te beantwoorden, vereist dat de bevoegde overheid onderzoekt of de juiste vergunningsprocedure wordt toegepast. Dit geldt des te meer gelet op de weerslag van artikel 84, tweede lid Omgevingsvergunningsbesluit op de bevoegdheid van de vergunningverlenende instantie in eerste administratieve aanleg en dus onrechtstreeks op de bevoegdheid van de overheden in laatste administratieve aanleg.

De toepasselijke procedure wordt bovendien bepaald aan de hand van de aanvraag en niet aan de hand van de uiteindelijke beslissing. De toepassingsvereisten van de vereenvoudigde procedure moeten worden onderzocht op het ogenblik van de aanvraag.

Het opleggen van voorwaarden, het wijzigen van een aanvraag of het uitsluiten van elementen in een aanvraag om een project vergunbaar te maken en desgevallend binnen het toepassingsgebied van de vereenvoudigde procedure te brengen, doet dan ook afbreuk aan die volgorde.

3.

In zoverre de eerste tussenkommende partij aanvoert dat de verzoekende partij geen belang heeft bij de opgeworpen schending van de “hoorplicht” omdat ze in graad van beroep haar grieven uiteen heeft kunnen zetten (in haar beroepschrift en drie aanvullende replieknota’s), kan haar betoog niet worden aangenomen.

Het is duidelijk dat de verzoekende partij met de aangevoerde schending van de “hoorplicht” eigenlijk doelt op het feit dat – door het onterecht volgen van de vereenvoudigde procedure – haar het recht werd ontzegd om reeds in het kader van een openbaar onderzoek een bezwaarschrift in te dienen.

Zoals hierboven gesteld is de formaliteit van het openbaar onderzoek een substantiële pleegvorm die er onder meer toe strekt om derde-belanghebbenden adequaat voor te lichten opdat ze desgevallend met kennis van zaken hun bezwaren en opmerkingen tegen de beoogde werken kunnen indienen.

Anders dan de eerste tussenkomenende partij dat ziet, heeft de verzoekende partij wel belang bij de opgeworpen schending. De verzoekende partij, en mogelijk ook andere belanghebbenden, werden immers de kans ontnomen om reeds in eerste aanleg een bezwaar in te dienen. Hadden ze een bezwaarschrift kunnen indienen in het kader van het openbaar onderzoek, was de uitkomst van de vergunningsprocedure in eerste aanleg misschien anders geweest, en had de verzoekende partij zich niet moeten uitputten om een bestuurlijk beroep bij de verwerende partij in te dienen.

4.

Het wordt niet betwist dat de aanvraag betrekking heeft op de oprichting van een gebouw met een bouwvolume van meer dan 3.000 m<sup>3</sup> (buiten industriegebied in de ruime zin). De aangevraagde handelingen voldoen dus niet aan de voorwaarde van artikel 13, eerste lid, 1°, b) Omgevingsvergunningsbesluit.

Bijgevolg kan de vereenvoudigde procedure volgens artikel 13, eerste lid, 1° Omgevingsvergunningsbesluit enkel worden gevolgd voor zover voldaan is aan de eerste voorwaarde onder b), met name wanneer het aangevraagde in overeenstemming is met de bepalingen van het toepasselijke gemeentelijke RUP.

5.

De bestreden beslissing bevat de volgende relevante motieven met betrekking tot de overeenstemming met de toepasselijke stedenbouwkundige voorschriften van het geldende RUP:

“ ...

Het project wordt getoetst aan de geldende stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften.

**Het project is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldende gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP).**

Het project is gelegen binnen het RUP Centrum, goedgekeurd op 21 februari 2013.

(...)

De initiële aanvraag is na planaanpassing in graad van beroep niet langer strijdig met de inrichtingsvoorschriften van artikel 1 en artikel 8.2 voor wat betreft de kroonlijsthoogte.

Met betrekking tot de kroonlijsthoogte, de bouwhoogte en het aantal bouwlagen bepaalt artikel 1 het volgende:

*“Kroonlijsthoogte: maximum 9 meter.*

*Bouwhoogte:*

- *Maximaal 4 bouwlagen toegelaten: maximum 3 volle bouwlagen (= gelijkvloers + 2 verdiepingen), en 1 onderdakse bouwlaag. Een bijkomende onderdakse bouwlaag is toegestaan voor zover dit geen zelfstandige woongelegenheden vormt.*
- *De bouwhoogte is beperkt tot 13,5 meter. Technische ruimtes, installaties, liftschachten, ... dienen in het bouwvolume mee geïntegreerd te zijn.*
- *De vrije hoogte van een bouwlaag bedraagt minimaal 2,60 meter.”*

Artikel 8.2 (overdruk) voegt hier de volgende inrichtingsvoorschriften aan toe:

*De bouwhoogte van de bebouwing moet afgestemd worden met de bouwhoogte van de bestaande bebouwing in de Torenstraat enerzijds en anderzijds met de bouwhoogte van de bebouwing aan de overzijde van de August Van Landeghemstraat, zijnde de Sint Niklaaskerk en het klooster.*

*Voor de projectzone wordt een achteruitgeschoven inplanting van de gebouwen vooropgesteld waardoor een pleinruimte ontstaat aan de zijde van de Van Landeghemstraat.*

*Eén bijkomende bouwlaag kan worden toegestaan. De maximale kroonlijsthoogte is beperkt tot 15 meter. In het kader van de nabijheid van het beschermd monument (Sint Niklaaskerk), moet een vergunningsaanvraag met bijkomende bouwlaag (kroonlijsthoogte 1( meter) beoordeeld worden door Onroerend Erfgoed.*

Vooreerst dient de beroeper te worden tegengesproken waar deze stelt dat de overdruk slechts een gedeelte van de niet bebouwde zone voorziet. Het RUP heeft wel degelijk als bedoeling dat op het gehele onbebouwde gedeelte van deze site één project kan verwezenlijkt worden en voorziet daarvoor speciaal voorschriften vervat onder artikel 8.2 van het RUP. Het is geenszins zinvol een gedeelte van het onbebouwde stuk niet als zone voor een strategisch project te bestempelen. Voorts is een grafisch plan horende bij een RUP niet 100% afgestemd op de daadwerkelijke bebouwings- en perceelsgrenzen. Op dit plan is duidelijk het contour van de bestaande brouwerij te zien. Het één op één op elkaar leggen van het inplantingsplan van de aanvraag en het grafische plan van het RUP gaat dan ook niet op.

Het gevraagde gebouw is door de overdruk van artikel 8.2 dan ook volledig gevat en komt in aanmerking voor maximaal 5 bouwlagen, mits de maximale kroonlijsthoogte is beperkt tot 15m. De kroonlijsthoogte van het nieuwbouwgedeelte zoals voorzien in de initiële aanvraag bedraagt echter 15,85m gemeten vanop het maaiveld en is bijgevolg strijdig met het RUP. Dat de bovenste verdieping achteruitspringt doet geen afbreuk aan het feit dat de dakrand van deze verdieping de kroonlijst van het gebouw vormt.

Het RUP Centrum definieert het begrip kroonlijst als de “horizontale gevelbeëindiging” en de kroonlijsthoogte als de “hoogte van een bouwwerk die gemeten wordt van het maaiveld tot de bovenkant van de deksteen of kroonlijst”.

Deze definitie wijkt niet af van de spraakgebruikelijke betekenis van het woord kroonlijst als de lijst die een gebouw aan de bovenkant beëindigt en met name het punt waar het verticale gevelvlak eindigt. Voor gebouwen met een hellend dak is de kroonlijst het punt waar gevel en dak aansluiten. Bij constructies met een plat dak moet de kroonlijst gelijkgesteld worden met de dakrand van het gebouw.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelde reeds in het vernietigingsarrest omtrent voorgaande aanvraag op deze site (die na de raadsbeslissing leidde tot een weigering door de deputatie – PSTV-2016-0295-RVB-01) dat de horizontale gevelbeëindiging van de vijfde teruggetrokken bouwlaag (penthouseverdieping) als de kroonlijst moet worden beschouwd: ‘De verwerende partij kon dan ook niet op goede gronden oordelen dat de aanvraag met een kroonlijsthoogte van 15,88m in overeenstemming is met de voorschriften van de artikelen 1 en 8.2 van het RUP Centrum.’ Initiële aanvraag voorziet een kroonlijsthoogte van 15,85m.

In graad van beroep brengt de aanvrager aangepaste plannen bij. Hierbij wordt de kroonlijsthoogte aangepast en een lichthellend dak voorzien, waardoor de aanvraag een kroonlijsthoogte krijgt van 15m. Hiermee wordt de aanvraag wat dat betreft in overeenstemming gebracht met de voormelde bepalingen van het RUP.

Op deze wijze stemt de aanvraag ook af met de bebouwing in de straat. Artikel 8.2 (overdruk) staat 5 bouwlagen en een kroonlijsthoogte van 15m toe. Deze overdruk wordt specifiek voor deze locatie voorzien. In deze straat worden nog gebouwen waargenomen met dergelijke hoogte (overzijde). Ook de afstemming op de hoogte van de links aanpalende brouwerij is aanvaardbaar, aangezien deze vijfde bouwlaag achteruit springt.

...”

Hieruit blijkt dus dat de verwerende partij van oordeel is dat de initiële aanvraag, die een kroonlijsthoogte van 15,85 m voorziet, strijdig is met het stedenbouwkundig voorschrift van

artikel 8.2 van het RUP “Centrum (Willebroek)” dat een maximale kroonlijsthoogte van 15 m in de overdrukzone voorschrijft. De verwerende partij overweegt daarbij evenwel dat de aanvraag, “na planaanpassingen in graad van beroep” niet langer strijdig is met de bepalingen van het RUP. Meer in het bijzonder wordt “de kroonlijsthoogte aangepast en een licht hellend dak voorzien, waardoor de aanvraag een kroonlijsthoogte van 15 m krijgt” en “wat dat betreft in overeenstemming gebracht [wordt] met de bepalingen van het RUP”.

Anders dan de verwerende partij aanneemt, moeten de toepassingsvereisten van de vereenvoudigde procedure worden onderzocht op het ogenblik van de aanvraag, en niet op het ogenblik van de uiteindelijke beslissing over de in graad van beroep gewijzigde aanvraag.

Deze vaststelling dat de kroonlijsthoogte uit de (initiële) aanvraag strijdig is met de bepalingen van het RUP volstaat reeds om het middel gegrond te verklaren en de bestreden beslissing te vernietigen.

Uit de beoordeling van het vierde middel blijkt ten overvloede dat ook de in graad van beroep gewijzigde vergunningsaanvraag onverenigbaar is met de bepalingen van RUP op het vlak van het aantal bouwlagen.

Het besluit is dan ook dat de aanvraag overeenkomstig artikel 17, §2, eerste lid, 4° *juncto* artikel 13, eerste lid, 1° Omgevingsvergunningsbesluit niet behandeld kon worden volgens de vereenvoudigde procedure. De verwerende partij moest dit op grond van de devolutieve werking van het administratief beroep vaststellen en moest dan ook besluiten tot de stopzetting van de vereenvoudigde procedure.

6.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

## **B. Vierde middel**

### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij voert de schending aan van:

- het gemeentelijk RUP “Centrum (Willebroek)” (artikel 0.5, 0.7, 1, 4.2 en 8.2);
- artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1° a) en artikel 4.4.1, §1 VCRO;

- artikel 2 en 3 Motiveringswet;
- algemene beginselen van behoorlijk bestuur, de formele en materiële motiveringsplicht en zorgvuldigheidsbeginsel en hoorplicht in het bijzonder.

Ze betoogt dat de aanvraag op diverse punten strijdt met de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP 'Willebroek Centrum', onder meer wat betreft het aantal bouwlagen, bouwhoogte, dak, bouwdiepte en woonkwaliteit.

Ze licht toe dat de aanvraag volgens het gemeentelijk RUP voor een klein deel aan de Sint-Niklaaskerk valt onder de voorschriften van artikel 4.2 – Publiek domein – Pleinruimte, dat het gedeelte van het perceel tussen dat deel en het brouwerijgebouw valt onder de voorschriften van artikel 8.2 – Strategisch Project Torenstraat en het brouwerijgebouw zelf onderworpen is aan de voorschriften van artikel 1/Ce7 – Zone voor centrumontwikkeling. Uit het grafisch plan blijkt volgens haar dat de overdruk van artikel 8.2 van toepassing is op het braakliggende deel van het perceel.

De aanvraag voorziet volgens de verzoekende partij in een vijfde volle bouwlaag met een gebogen dak, terwijl enkel een vijfde onderdakse bouwlaag kon worden voorzien als de vierde bouwlaag een hellend of gebogen dak had. De aanvraag voorzag initieel zelfs de afwerking van de vijfde bouwlaag met een plat dak, maar door de dakranden te verlagen werd een kroonlijsthoogte van 14,71 m bereikt vanaf de vloerplas. Het feit dat de in graad van beroep gewijzigde plannen voorzien in een gebogen dak haalt niet uit, omdat het gebogen dak *op* de vijfde bouwlaag staat en het volume van deze bouwlaag zich niet *in* het dak bevindt. Ze verwijst naar het vernietigingsarrest van de Raad van 18 juni 2019 waarin de Raad volgens haar zeer duidelijk stelde dat een vijfde bouwlaag enkel in een hellend dak kan worden voorzien. De verwerende partij miskent het gezag van gewijsde van dat arrest volgens de verzoekende partij.

De verzoekende partij wijst erop dat in de vereenvoudigde procedure geen openbaar onderzoek kan worden gehouden om afwijkingen toe te staan, wat bovendien in dit geval geen zin zou hebben omdat artikel 4.4.1 VCRO geen afwijking mogelijk maakt van stedenbouwkundige voorschriften die betrekking hebben op het aantal bouwlagen toelaat en het bovendien niet gaat om een "beperkte" afwijking.

De verwerende partij schendt volgens de verzoekende partij opnieuw het gezag van gewijsde van voormeld vernietigingsarrest door opnieuw (op bladzijde 8) te schrijven dat de kroonlijsthoogte tot aan de eerste dakrand zou moeten gemeten worden en niet tot aan de



dakrand van de teruggetrokken bouwlaag die er bovenop staat. De verwerende partij zet dit wel recht op bladzijde 15 van de bestreden beslissing, maar het feit dat deze foute zinsnede is blijven staan toont volgens de verzoekende partij nog maar eens aan dat de aanvraag niet zorgvuldig werd beoordeeld.

Uit artikel 8.2 van het RUP blijkt bovendien dat de bouwhoogte moet worden afgestemd op de bestaande bebouwing in de Torenstraat. Niettegenstaande het brouwerijgebouw het referentiepunt is in die straat, is het bestreden project aanzienlijk hoger dan het brouwerijgebouw. Het feit dat een overdruk een maximale bouwhoogte toelaat, betekent evenwel niet dat die moet gehaald worden. De provinciale omgevingsambtenaar verwees in zijn verslag terecht naar de beslissing van de deputatie van 10 oktober 2019 na vernietigingsarrest van de Raad. De bestreden beslissing vermeldt ongemotiveerd dat de bouwhoogte aansluit op de omgeving, terwijl de verzoekende partij het tegendeel had aangetoond. Aangezien het RUP zelf spreekt van vier bouwlagen, zou logisch zijn dat het project zou aansluiten op het brouwerijgebouw.

De bestreden beslissing strijdt volgens de verzoekende partij ook met artikel 1 van het RUP, dat volgens haar slechts een bouwdiepte van 12 m ten opzichte van de rooilijn van de Torenstraat toelaat, terwijl ten opzichte van de Torenstraat een bouwdiepte van 19,3 m wordt bereikt. Dat 'wensbeeld' blijkt duidelijk uit de toelichtingsnota bij het RUP. De voorgestelde L-vorm van het project is volgens de verzoekende partij dan ook onmogelijk. De redenering dat rekening zou moeten worden gehouden met twee rooilijnen, waarvan de tweede rooilijn gemarkeerd wordt door het rooilijnplan dat door de gemeenteraad werd goedgekeurd en dat anticipeerde op de eigendomsoverdracht van een openbaar plein aan de gemeente, gaat volgens de verzoekende partij niet op. Nergens stelt het RUP dat twee rooilijnen kunnen spelen en bovendien is een plein geen straat. Er wordt door deze interpretatie bebouwing voorzien tot tegen de perceelsgrens (naast de tuin van de verzoekende partij), wat ongezien is. Het RUP op die manier interpreteren getuigt volgens haar van een beoordeling op maat van het dossier. Het lijkt wel dat het rooilijnplan vooraf werd goedgekeurd door de gemeenteraad om van een tweede rooilijn te kunnen spreken.

De verzoekende partij betoogt ten slotte dat de aanvraag artikel 0.7 (woonkwaliteit) van het RUP schendt, omdat het gelijkvloerse appartement 0.2 niet beschikt over een adequate eigen buitenruimte.

2.

2.1

De eerste tussenkomenende partij antwoordt dat het middel ongegrond is. Ze argumenteert dat in de projectzone, waarop artikel 1 en de specifieke overdrukvoorschriften van artikel 8.2 van het gemeentelijk RUP van toepassing zijn, projecten kunnen worden gerealiseerd met een kroonlijsthoogte van 15 m, en dat er overeenkomstig artikel 8.2 een bijkomende bouwlaag kan gerealiseerd worden ten opzichte van wat vergund kan worden volgens artikel 1. Dat betekent volgens haar een gelijkvloerse verdieping, twee bovengelegen verdiepingen, een extra verdieping en een onderdakse bouwlaag. De aanvraag met vier bouwlagen en een teruggetrokken vijfde bouwlaag met een licht hellend dak voldoet daar volgens haar volledig aan. De plannen werden in de procedure aangepast, zodat ook voldaan werd aan de strikte lezing van de kroonlijsthoogte en de bouwhoogte in het eerste verslag van de provinciale omgevingsambtenaar. De verwerende partij stelde dan ook terecht vast dat volledig voldaan is aan de voorschriften van het RUP voor wat betreft de kroonlijst- en bouwhoogte en het aantal bouwlagen. De verzoekende partij zou in het verzoekschrift uitdrukkelijk stellen dat volgens het RUP een hellend of gebogen dak moet worden voorzien, zodat het onbegrijpelijk is dat ze blijft beweren dat de aanvraag niet conform het RUP is.

Ook het standpunt dat niet aangesloten wordt op de bouwhoogte in de omgeving is volgens de eerste tussenkomenende partij niet correct. De verwerende partij wijst erop dat in de straat nog gebouwen aan overzijde worden waargenomen met dergelijke hoogte. De afstemming op de hoogte van de links aanpalende brouwerij is aanvaardbaar, omdat de vijfde bouwlaag achteruit springt (afbeelding replieknota tussenkomenende partij opgenomen in schriftelijke uiteenzetting), zoals ook expliciet erkend door de provinciale omgevingsambtenaar in het eerste aanvullend verslag.

Volgens de eerste tussenkomenende partij is er evenmin sprake van een afwijking wat de bouwdiepte betreft. Het project kent twee rooilijnen, één ter hoogte van de Torenstraat en één rooilijnplan ter hoogte van het plein. Het gebouw wordt langs beide zijden tegen de rooilijn geplaatst. Op iedere verdieping bedraagt de maximale bouwdiepte wel degelijk 12 m, gemeten vanuit elk van beide rooilijnen. Dat de rooilijn uitsluitend van de Torenstraat gerekend moet worden, blijkt volgens de eerste tussenkomenende partij niet uit de voorschriften van artikel 1 van het RUP en daaraan gekoppelde definities. De 12 m bouwdiepte moet gemeten worden vanaf de bouwlijn, tevens de rooilijn.

Wat de aangevoerde schending van artikel 0.7 van het RUP betreft, gaat de verzoekende partij er volgens de eerste tussenkomenende partij aan voorbij dat het project voorziet in een

collectieve buitenruimte die bereikbaar is via de gemeenschappelijke trapkern en de ondergrondse parkeergarage. Het appartement in kwestie beschikt niet enkel over een beperkte private, maar ook collectieve buitenruimte. Dankzij de planaanpassingen worden volgens de verwerende partij kwalitatieve wooneenheden met voldoende lichtinval gecreëerd.

## 2.2

De tweede tussenkomende partij voert een vrijwel identiek betoog als de eerste tussenkomende partij.

## 3.

De verzoekende partij licht nog toe dat ook de provinciale omgevingsambtenaar het wel eens mis kan hebben, wat hier het geval is met betrekking tot het aantal bouwlagen.

De bouwdiepte vanop twee rooilijnen berekenen, terwijl er in de definitie van 'bouwdiepte' in het RUP duidelijk van dé bouwlijn wordt gesproken, houdt volgens de verzoekende partij geen steek. Puur wiskundig heeft een bouwvolume een breedte, hoogte en diepte. De 'diepte' bekeken vanop de andere rooilijn is eigenlijk de breedte van het volume. In de definities wordt ook gesproken van een eventuele uitbouw, wat slechts kan bestaan wanneer vanuit één diepte wordt gekeken en er nog een kleiner volume is aangebouwd achter het hoofdvolume. Wanneer twee hoofdvolumes samenvloeien, kan er volgens haar nooit een uitbouw bestaan. De tussenkomende partijen ontnemen iedere zin aan de bepaling uit het RUP. De verwijzing naar de bebouwing aan de overzijde van de straat gaat in tegen het RUP, net omdat de brouwerij het referentiepunt is en aan overzijde geen historisch gebouw met grote erfgoedwaarde staat om rekening mee te houden *qua* hoogte.

### *Beoordeling door de Raad*

#### 1

De verzoekende partij stelt in essentie dat de aanvraag op diverse punten strijdt met de stedenbouwkundige voorschriften het gemeentelijk RUP "Centrum (Willebroek)", onder meer wat het aantal bouwlagen, bouwhoogte, dak, bouwdiepte en woonkwaliteit betreft en dat van het aantal bouwlagen met toepassing van artikel 4.4.1 VCRO niet kan worden afgeweken.

#### 2.

Een vergunning wordt geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken (artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, a) VCRO). Een ruimtelijk

uitvoeringsplan bevat, in haar reglementaire bepalingen, stedenbouwkundige voorschriften (artikel 1.1.2, 13° VCRO).

Volgens artikel 4.4.1, §1 VCRO kunnen in een vergunning, na een openbaar onderzoek, beperkte afwijkingen worden toegestaan op stedenbouwkundige voorschriften met betrekking tot perceelsafmetingen, de afmetingen en inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen. Afwijkingen kunnen niet toegestaan worden voor wat betreft de bestemming, de maximaal mogelijke V/T-index en het aantal bouwlagen.

3.

Het wordt niet betwist dat de aanvraag gelegen is binnen de perimeter van het gemeentelijk RUP "Centrum (Willebroek)" en dat de volgende gebiedsaanduidingen van toepassing zijn voor het projectperceel:

- het deel ter hoogte van de Sint-Niklaaskerk: artikel 4.2 – Publiek domein – Pleinruimte;
- het deel tussen de voorziene pleinruimte en het oude brouwerijgebouw: artikel 1/Ce/7 – Zone voor centrumontwikkeling met overdruk artikel 8.2 – Strategisch Project Torenstraat;
- het brouwerijgebouw zelf: artikel 1/Ce7 – Zone voor centrumontwikkeling.

De meergezinswoning op zich wordt voornamelijk voorzien in de overdrukzone "Strategisch project – Torenstraat", behalve het af te breken bijgebouw van de oude brouwerij (zone voor "centrumontwikkeling"). De parking wordt deels ondergronds onder de zone "Publiek domein" voorzien.

4.

4.1

Artikel 1 van het RUP "Centrum (Willebroek)" bepaalt het volgende wat betreft het aantal bouwlagen, de bouwhoogte en de vrije hoogte van een bouwlaag:

- "Maximaal 4 bouwlagen toegelaten: maximum 3 volle bouwlagen (= gelijkvloers + 2 verdiepingen), en 1 onderdakse bouwlaag. Een bijkomende onderdakse bouwlaag is toegestaan voor zover dit geen zelfstandige wooneenheid vormt.
- De bouwhoogte is beperkt tot 13,5 meter. Technische ruimtes, installaties, liftschachten, ... dienen in het bouwvolume mee geïntegreerd te zijn.
- De vrije hoogte van een bouwlaag bedraagt minimaal 2,60 meter."

Artikel 8.2 bepaalt in overdruk nog bijkomend het volgende met betrekking tot het aantal bouwlagen en de maximale kroonlijsthoogte:

“Eén bijkomende bouwlaag kan worden toegestaan. De maximale kroonlijsthoogte is beperkt tot 15 meter. In het kader van de nabijheid van het beschermd monument (Sint Niklaaskerk), moet een vergunningsaanvraag met bijkomende bouwlaag (kroonlijsthoogte 1 (meter) beoordeeld worden door Onroerend Erfgoed.”

Het RUP definieert de begrippen:

- “bouwlaag” als “horizontaal doorlopend gedeelte van een gebouw dat door op gelijke of nagenoeg gelijke hoogte liggende vloeren of balklagen is begrensd, met inbegrip van het gelijkvloers en met uitsluiting van de kelder en zonder.”;
- “bouwhoogte” als “hoogte gemeten vanaf het maaiveld tot aan het hoogste punt van het bouwwerk, met uitzondering van ondergeschikte bouwonderdelen, zoals schoorstenen, antennes”;
- “kroonlijst” als “horizontale gevelbeëindiging” en de kroonlijsthoogte als de “hoogte van een bouwwerk die gemeten wordt van het maaiveld tot de bovenkant van de deksteen of kroonlijst”.

#### 4.2.

De Raad oordeelde bij vernietigingsarrest van 18 juni 2019 met nummer RvVb-A-1819-1119 (rolnummer 1617-RvVb-0159-A) als volgt over de verenigbaarheid van de vorige aanvraag met de voorschriften van het gemeentelijk RUP:

“De aanvraag voorziet op het bestaande brouwerijgebouw een nieuwe bouwlaag onder plat dak, zodat het brouwerijgebouw vijf bouwlagen zal tellen. Deze bijkomende vijfde bouwlaag wordt geconcipieerd als een teruggetrokken penthouseverdieping, die eveneens doorloopt op de nieuwbouw, die zo eveneens vijf bouwlagen zal tellen.

(...)

De centrale vraag die voorligt is of de vijfde teruggetrokken bouwlaag (penthouseverdieping) beschouwd kan worden als een bijkomende “onderdakse” bouwlaag, zoals de verwerende partij en de tussenkommende partij voorhouden.

(...)

Het RUP Centrum bevat geen definitie van het begrip “onderdakse bouwlaag”, zodat dit begrip in de spraakgebruikelijke betekenis dient te worden begrepen als een “bouwlaag in het dak”. In deze spraakgebruikelijke betekenis komt een “onderdakse” bouwlaag enkel voor bij een

hellende of gebogen dakvorm, en is er in geval van een plat dak geen sprake van een “onderdakse” bouwlaag.

Hoewel het RUP Centrum de toegelaten dakvorm niet uitdrukkelijk bepaalt, en dus ook platte daken niet lijkt uit te sluiten, is het wel zo dat ingeval de aanvrager opteert voor een plat dak, de consequentie hiervan is dat er geen sprake kan zijn van een (bijkomende) onderdakse verdieping.

Argumenteren dat een bouwlaag onder plat dak ook een onderdakse bouwlaag zou zijn, zoals de verwerende en tussenkomende partij doen, maakt het onderscheid in artikel 1 tussen een “volle bouwlaag” en een “onderdakse bouwlaag” zinledig.

(...)

De verwerende partij heeft bijgevolg niet op goede gronden geoordeeld dat de aanvraag die voorziet in een vijfde bouwlaag (penthouseverdieping) in overeenstemming is met de stedenbouwkundige voorschriften van artikel 1 en 8.2 van het RUP Centrum.

(...)

Bovendien moet worden vastgesteld dat volgens artikel 1 van het RUP een “bijkomende onderdakse bouwlaag” maar toegestaan is “voor zover dit geen zelfstandige woonegelegenheid vormt”.

De vijfde bouwlaag is ontworpen als een teruggetrokken penthouseverdieping met vier zelfstandige woonegelegenheden.

De verwerende partij overweegt ter zake dat het voorzien van zelfstandige woonegelegenheden op de bovenste verdieping geen afwijking van de bestemmingsvoorschriften, de maximaal mogelijke vloerterreinindex of het aantal bouwlagen betreft, en dat de afwijking beperkt van aard is en geen betrekking heeft op essentiële elementen van het RUP.

Deze zienswijze kan niet worden bijgetreden. Artikel 4.4.1 VCRO bepaalt dat, na een openbaar onderzoek, beperkte afwijkingen kunnen worden toegestaan op stedenbouwkundige voorschriften met betrekking tot perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen. Afwijkingen kunnen niet worden toegestaan voor wat betreft de bestemming, de maximaal toegelaten V/T-index en het aantal bouwlagen.

Artikel 1 van het RUP Centrum bepaalt uitdrukkelijk het maximaal aantal bouwlagen, en stelt dat een bijkomende onderdakse bouwlaag slechts toegestaan is “voor zover dit geen

zelfstandige woonegelegenheid vormt". Wanneer er, zoals *in casu*, wel zelfstandige woonegelegenheden begrepen zijn in de bijkomende bouwlaag, kan deze niet worden toegestaan. Door deze bouwlaag toch toe te staan, wordt onmiskenbaar afgeweken van het stedenbouwkundig voorschrift wat betreft het aantal bouwlagen. Dit vormt op zich reeds een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering. Daarenboven ontbreekt een concrete en afdoende motivering waarom dit slechts een "beperkte" afwijking zou zijn, zoals ook vereist volgens artikel 4.4.1, §1, eerste lid VCRO.

(...)

De bestaande kroonlijsthoogte van het brouwerijgebouw bedraagt 12,58m en wordt opgetrokken tot 15,88m. De kroonlijsthoogte van het nieuw op te trekken gebouw bedraagt eveneens 15,88m.

(...)

Het RUP Centrum definieert het begrip kroonlijst als de "*horizontale gevelbeëindiging*" en de kroonlijsthoogte als de "*hoogte van een bouwwerk die gemeten wordt van het maaiveld tot de bovenkant van de deksteen of kroonlijst*".

Deze definitie wijkt niet af van de spraakgebruikelijke betekenis van het woord kroonlijst als de lijst die een gebouw aan de bovenkant beëindigt en met name het punt waar het verticale gevelvlak eindigt. Voor gebouwen met een hellend dak is de kroonlijst het punt waar gevel en dak aansluiten. Bij constructies met een plat dak moet de kroonlijst gelijkgesteld worden met de dakrand van het gebouw.

De Raad is dan ook van oordeel dat, in tegenstelling tot hetgeen de verwerende en tussenkomende partijen voorhouden, de horizontale gevelbeëindiging van de vijfde teruggetrokken bouwlaag (penthouseverdieping) als de kroonlijst moet worden beschouwd. De verwerende partij kon dan ook niet op goede gronden oordelen dat de aanvraag met een kroonlijsthoogte van 15,88m in overeenstemming is met de voorschriften van de artikelen 1 en 8.2 van het RUP Centrum.

(...)

De verwerende partij erkent in de bestreden beslissing dat het project de totale bouwhoogte zoals voorzien in het RUP overschrijdt, maar is van mening dat het gaat om een beperkte aanvaardbare afwijking. De verwerende partij rechtvaardigt deze afwijking door te stellen dat er sprake is van een "anomalie" in het RUP bij het lezen van de voorschriften over de toegelaten bouwhoogte en de voorschriften over het toegelaten aantal bouwlagen. Zij stelt dat er op basis

van artikel 1 van het RUP vijf bouwlagen mogelijk zijn, en dat deze bouwlagen elk dienen te beschikken over een vrije hoogte van minstens 2,60m, zodat dit neerkomt op een bouwhoogte van 13m, zonder hierbij de noodzakelijke diktes van plafonds en vloeren te tellen.

Gelet de onder randnummer 3.2 gedane vaststellingen, kan deze redenering evenwel niet worden gevolgd.

De verdere overweging dat er voor de diktes van vloeren en plafonds slechts 0,5m per verdieping werd genomen, hetgeen gelet op de huidige normen inzake isolatie en energie beperkt en niet meer dan nodig is, vertrekt eveneens van de onjuiste premisse dat de voorschriften van het RUP Centrum vijf volle bouwlagen toelaten.

De verwerende partij heeft nagelaten om, in het licht van het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, afdoende en zorgvuldig te motiveren waarom de afwijking op de maximale bouwhoogte als beperkt kan worden beschouwd.”

In dit vernietigingsarrest van 18 juni 2019, dat in kracht van gewijsde is gegaan, werd door de Raad voor recht gezegd dat het begrip “onderdakse bouwlaag” bij afwezigheid van een definitie in de spraakgebruikelijke betekenis dient te worden begrepen als een “bouwlaag in het dak”, dat in deze spraakgebruikelijke betekenis een “onderdakse” bouwlaag enkel voorkomt bij een hellende of gebogen dakvorm en dat er in geval van een plat dak geen sprake kan zijn van een “onderdakse” bouwlaag omdat anders het in artikel 1 van het RUP gemaakte onderscheid tussen een “volle bouwlaag” en een “onderdakse bouwlaag” zinledig zou zijn.

#### 4.3.

De bestreden beslissing motiveert de overeenstemming van de aanvraag met de voorschriften van het RUP wat het aantal bouwlagen en bouwhoogte betreft als volgt:

“...

**Het project is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldende gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP).**

Het project is gelegen binnen het RUP Centrum, goedgekeurd op 21 februari 2013.

(...)

De initiële aanvraag is na planaanpassing in graad van beroep niet langer strijdig met de inrichtingsvoorschriften van artikel 1 en artikel 8.2 voor wat betreft de kroonlijsthoogte.



Met betrekking tot de kroonlijsthoogte, de bouwhoogte en het aantal bouwlagen bepaalt artikel 1 het volgende:

*“Kroonlijsthoogte: maximum 9 meter.*

*Bouwhoogte:*

- *Maximaal 4 bouwlagen toegelaten: maximum 3 volle bouwlagen (= gelijkvloers + 2 verdiepingen), en 1 onderdakse bouwlaag. Een bijkomende onderdakse bouwlaag is toegestaan voor zover dit geen zelfstandige woonegelegenheid vormt.*
- *De bouwhoogte is beperkt tot 13,5 meter. Technische ruimtes, installaties, liftschachten, ... dienen in het bouwvolume mee geïntegreerd te zijn.*
- *De vrije hoogte van een bouwlaag bedraagt minimaal 2,60 meter.”*

Artikel 8.2 (overdruk) voegt hier de volgende inrichtingsvoorschriften aan toe:

*De bouwhoogte van de bebouwing moet afgestemd worden met de bouwhoogte van de bestaande bebouwing in de Torenstraat enerzijds en anderzijds met de bouwhoogte van de bebouwing aan de overzijde van de August Van Landeghemstraat, zijnde de Sint Niklaaskerk en het klooster.*

*Voor de projectzone wordt een achteruitgeschoven inplanting van de gebouwen vooropgesteld waardoor een pleinruimte ontstaat aan de zijde van de Van Landeghemstraat.*

*Eén bijkomende bouwlaag kan worden toegestaan. De maximale kroonlijsthoogte is beperkt tot 15 meter. In het kader van de nabijheid van het beschermd monument (Sint Niklaaskerk), moet een vergunningsaanvraag met bijkomende bouwlaag (kroonlijsthoogte 1( meter) beoordeeld worden door Onroerend Erfgoed.*

Vooreerst dient de beroeper te worden tegengesproken waar deze stelt dat de overdruk slechts een gedeelte van de niet bebouwde zone voorziet. Het RUP heeft wel degelijk als bedoeling dat op het gehele onbebouwde gedeelte van deze site één project kan verwezenlijkt worden en voorziet daarvoor speciaal voorschriften vervat onder artikel 8.2 van het RUP. Het is geenszins zinnig een gedeelte van het onbebouwde stuk niet als zone voor een strategisch project te bestempelen. Voorts is een grafisch plan horende bij een RUP niet 100% afgestemd op de daadwerkelijke bebouwings- en perceelsgrenzen. Op dit plan is duidelijk het contour van de bestaande brouwerij te zien. Het één op één op elkaar leggen van het inplantingsplan van de aanvraag en het grafische plan van het RUP gaat dan ook niet op.

Het gevraagde gebouw is door de overdruk van artikel 8.2 dan ook volledig gevat en komt in aanmerking voor maximaal 5 bouwlagen, mits de maximale kroonlijsthoogte is beperkt tot 15m. De kroonlijsthoogte van het nieuwbouwgedeelte zoals voorzien in de initiële aanvraag bedraagt echter 15,85m gemeten vanop het maaiveld en is bijgevolg strijdig met het RUP. Dat de bovenste verdieping achteruitspringt doet geen afbreuk aan het feit dat de dakrand van deze verdieping de kroonlijst van het gebouw vormt.

Het RUP Centrum definieert het begrip kroonlijst als de “horizontale gevelbeëindiging” en de kroonlijsthoogte als de “hoogte van een bouwwerk die gemeten wordt van het maaiveld tot de bovenkant van de deksteen of kroonlijst”.

Deze definitie wijkt niet af van de spraakgebruikelijke betekenis van het woord kroonlijst als de lijst die een gebouw aan de bovenkant beëindigt en met name het punt waar het verticale gevelvlak eindigt. Voor gebouwen met een hellend dak is de kroonlijst het punt waar gevel en dak aansluiten. Bij constructies met een plat dak moet de kroonlijst gelijkgesteld worden met de dakrand van het gebouw.

De Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelde reeds in het vernietigingsarrest omtrent voorgaande aanvraag op deze site (die na de raadsbeslissing leidde tot een weigering door de deputatie – PSTV-2016-0295-RVB-01) dat de horizontale gevelbeëindiging van de vijfde teruggetrokken bouwlaag (penthouseverdieping) als de kroonlijst moet worden beschouwd: ‘De verwerende partij kon dan ook niet op goede gronden oordelen dat de aanvraag met een kroonlijsthoogte van 15,88m in overeenstemming is met de voorschriften van de artikelen 1 en 8.2 van het RUP Centrum.’ Initiële aanvraag voorziet een kroonlijsthoogte van 15,85m.

In graad van beroep brengt de aanvrager aangepaste plannen bij. Hierbij wordt de kroonlijsthoogte aangepast en een lichthellend dak voorzien, waardoor de aanvraag een kroonlijsthoogte krijgt van 15m. Hiermee wordt de aanvraag wat dat betreft in overeenstemming gebracht met de voormelde bepalingen van het RUP.

Op deze wijze stemt de aanvraag ook af met de bebouwing in de straat. Artikel 8.2 (overdruk) staat 5 bouwlagen en een kroonlijsthoogte van 15m toe. Deze overdruk wordt specifiek voor deze locatie voorzien. In deze straat worden nog gebouwen waargenomen met dergelijke hoogte (overzijde). Ook de afstemming op de hoogte van de links aanpalende brouwerij is aanvaardbaar, aangezien deze vijfde bouwlaag achteruit springt.

...”

Hieruit blijkt dat de verwerende partij van oordeel is dat door de aanpassing van de aanvraag in graad van beroep, in het bijzonder de aanpassing van de kroonlijsthoogte van de vijfde bouwlaag en het voorzien van een “licht hellend dak” op deze teruggetrokken bouwlaag, de

aanvraag in overeenstemming is met de voorschriften van het RUP zowel op het vlak van de maximale kroonlijsthoogte als het toegelaten aantal bouwlagen.

4.4.

Met de verzoekende partij moet worden vastgesteld dat voornoemde planaanpassing, die in eerste instantie bedoeld is om de kroonlijsthoogte – op een ietwat kunstmatige wijze – te beperken tot maximum 15 meter, geen afbreuk doet aan het feit dat de vijfde teruggetrokken bouwlaag moeilijk beschouwd kan worden als een “onderdakse bouwlaag” in de zin van het RUP. Het gaat eerder om een “volle” vijfde bouwlaag waarvan het plat dak “licht hellend” gemaakt is, maar zonder dat er werkelijk sprake is van een bouwlaag in het dak. Deze kunstgreep holt het gehanteerde onderscheid tussen een “volle” en “onderdakse” bouwlaag volledig uit.

Zoals de verzoekende partij niet onterecht opmerkt kan er maar sprake zijn van een echte “onderdakse” vijfde bouwlaag als er bovenop de vierde (volle) bouwlaag een hellend of gebogen dak wordt voorzien waarin dit volume zich bevindt. Maar volgens de aangepaste plannen wordt voorzien in een (weliswaar teruggetrokken) volle vijfde bouwlaag met daarbovenop een “licht hellend dak”.

Door geen aandacht te schenken aan het onderscheid tussen een “volle” en “onderdakse” bouwlaag en integendeel zonder meer aan te nemen dat 5 bouwlagen zijn toegestaan mits de kroonlijsthoogte tot 15 m wordt beperkt, schendt de verwerende partij de artikelen 1 en 8.2 van het gemeentelijk RUP “Centrum (Willebroek)”, de Motiveringswet en de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

5.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

### **C. Eerste, tweede, vijfde en zesde middel**

De overige middelen worden niet onderzocht aangezien dit niet kan leiden tot een ruimere vernietiging.

## V. Indeplaatsstelling

1.

De Raad beschikt in functie van een efficiënte geschillenbeslechting en mits het respecteren van de scheiding der machten over een beperkte substitutiebevoegdheid. De Raad kan namelijk, als de nieuw te nemen beslissing het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing (artikel 37, §2, DBRC-decreet).

De Raad kan zijn arrest in de plaats stellen van de bestreden beslissing, en desgevallend zelf de gevraagde omgevingsvergunning weigeren, in zoverre de verwerende partij in dit kader als vergunningverlenende overheid beschikt over een feitelijke of naderhand gebonden bevoegdheid waarmee bedoeld wordt dat “de oorspronkelijk discretionaire bevoegdheid door de concrete omstandigheden is verdampt/versmald, opgebruikt.” (*Parl.St.* VI.Parl. 2020-2021, nr. 699/1, 13-14). De Raad kan deze indeplaatsstelling ook ambtshalve uitoefenen (RvS 18 mei 2020, nr. 247.566).

2.

Uit de beoordeling van het derde middel blijkt dat de verwerende partij ten onrechte niet heeft vastgesteld dat het project niet in aanmerking kwam om volgens de vereenvoudigde procedure te worden behandeld. De verwerende partij heeft geen andere keuze dan de vereenvoudigde procedure stop te zetten.

In hoofde van de verwerende partij bestaat dus een volstrekt gebonden bevoegdheid om de omgevingsvergunning te weigeren in navolging van de door de Raad vastgestelde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering. Bijgevolg gaat de Raad over tot de in artikel 37, §2 DBRC-decreet vermelde indeplaatsstelling.

## **VI. Beslissing**

1. De bestreden beslissing wordt vernietigd.
2. De Raad stelt zijn arrest in de plaats van de nieuw te nemen beslissing en weigert de omgevingsvergunning voor het bouwen van een meergezinswoning met 21 appartementen en een ondergrondse parking, op het perceel gelegen te 2830 Willebroek aan de Torenstraat 2, 4 en 6 met als kadastrale omschrijving 1<sup>ste</sup> afdeling, sectie A, nummer 962M.
3. De kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partij, bepaald op 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro verschuldigd aan de verzoekende partij, komen ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken in zitting van 4 mei 2023 door de vijfde kamer.

De griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Margot DEPRAETERE

Pieter Jan VERVOORT