

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 186.141 van 9 september 2008
in de zaak A. 68.297/X-10.952.**

In zake : 1. de Tijdelijke Vereniging MAX BUILDING-IMK-LEYMO,
 2. de n.v. MAX BUILDING,
 3. de b.v.b.a. Investeringsmaatschappij van KNOKKE (IMK),
 4. de b.v.b.a. LEYMO,
 die woonplaats kiezen bij
 advocaat H. VANDENBERGHE,
 kantoor houdende te 1030 BRUSSEL,
 August Reyerslaan 171

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat M. van DIEVOET,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Boomstraat 14.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de Tijdelijke Vereniging MAX BUILDING-IMK-LEYMO, de n.v. MAX BUILDING, de b.v.b.a. Investeringsmaatschappij van KNOKKE (IMK) en de b.v.b.a. LEYMO op 29 maart 1996 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 15 december 1995 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening houdende vernietiging van de beslissing van 23 maart 1995 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant houdende toekenning van een bouwvergunning aan de TV IMK & LEYMO & MAX BUILDING, voor het uitbreiden van een ondergrondse parking gelegen te Leuven, Mechelsevest, op een perceel kadastraal bekend sectie F, nrs. 851, 871 en 87/h;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur T. DE WAELE;

Gelet op de beschikking van 31 mei 2002 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verzoekende partijen;

Gelet op de beschikking van 23 mei 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 6 juni 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad S. DE TAEYE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat B. VANDENBERGHE, die loco advocaat H. VANDENBERGHE verschijnt voor de verzoekende partijen, en van advocaat F. van DIEVOET, die loco advocaat M. van DIEVOET verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur T. DE WAELE;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De feiten

1.1. De verzoekende partijen zijn bouwheer van het gebouwencomplex “Residentie Keizershof” aan de Mechelsevest te Leuven, bestaande uit drie woonblokken.

Voor twee van deze gebouwen is een ondergrondse parking vergund. Ook het “torengedouw” achteraan het perceel werd voorzien van een ondergrondse parking, onmiddellijk aansluitend bij het gebouw. Deze parking werd zonder vergunning aangelegd.

De gebouwen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Leuven gelegen in woongebied, met uitzondering van de zonder vergunning aangelegde ondergrondse parking inclusief inrit, die zich in een parkgebied situeren.

1.2. Op 21 februari 1994 (datum van het ontvangstbewijs) dient de eerste verzoekende partij bij het stadsbestuur van Leuven een bouwaanvraag in tot regularisatie van de ondergrondse parking die zonder vergunning werd aangelegd.

Op 4 augustus 1994 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven de vergunning, onder verwijzing naar het door de gemachtigde ambtenaar uitgebrachte ongunstig advies, stellende dat de werken strijdig zijn met de door het gewestplan vastgelegde bestemming parkgebied.

1.3. De eerste verzoekende partij tekent tegen de voormelde beslissing op 23 september 1994 administratief beroep aan bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant.

Met een besluit van 23 maart 1995 willigt de bestendige deputatie het beroep in en verleent zij de vergunning, onder meer overwegende dat het ontwerp “geenszins de goede aanleg van de plaats noch de uitwerking van het gewestplan in het gedrang brengt”, en op de door het stadsbestuur gesuggereerde voorwaarde “de bovenzijde van de niet onder het gebouw gelegen parking als tuin aan te leggen”.

1.4. De gemachtigde ambtenaar tekent op 27 april 1995 bij de verwerende partij beroep aan tegen de voormelde beslissing. Hij voert onder meer aan dat de garage en inrit “een aantasting teweeg (brengen) van het parkgebied” en dat een vergunning bij wege van afwijking van deze bestemming onmogelijk is.

Bij besluit van 15 december 1995 willigt de minister het beroep in, op grond van de volgende motieven :

“Overwegende dat het ontwerp de uitbreiding voorstelt van een ondergrondse parking bij een bestaand bouwwerk; dat de werken reeds op wederrechtelijke wijze werden uitgevoerd en het hier de facto een regularisatievraag betreft; dat het bestaand bouwwerk een torengedouw betreft van 11,8 m bij 11,8 m, ingeplant op ruime afstand van de openbare weg; dat de ondergrondse garage met inrit wordt uitgevoerd aan de zuidoostelijke en noordoostelijke gevels van het vierkante torengedouw; dat ondergronds een ruimte wordt bijgebouwd van 26,1 m bij 10,8 m verbredend tot 13,6 m; dat daarop aansluitend een toegang wordt voorzien met een lengte van 13 m bij een breedte van 4,4 m;

Overwegende dat volgens het gewestplan Leuven, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 april 1977, het torengedouw zich aan de achterste grens van het 100 m-diepe woongebied bevindt en alle uitbreidende werken voor de ondergrondse garage zich situeren in het achterliggend parkgebied; dat overeenkomstig artikel 14.4.4 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen de parkgebieden in hun staat moeten bewaard worden of bestemd zijn om als zodanig te worden ingericht dat ze, al dan niet in verstedelijkte gebieden, hun sociale functie kunnen vervullen; dat het gewestplan voor wat betreft kwestieus perceel niet werd gewijzigd noch in herziening gesteld;

Overwegende dat ongeacht het gegeven van ondergrondse ligging de garage en evenzo de inrit daartoe als vergunningsplichtige bouwwerken te beschouwen

zijn, waarvan het gebruik conform de gebiedsbestemming moet zijn; dat in casu het bouwen van die garage en de inrit daartoe rechtstreeks in strijd komt met de hoger geciteerde ordeningsvoorschriften voor de parkgebieden;

Overwegende dat gelet op de aard en het volume van het appartementsgebouw, meer dan 700 m³, de voorliggende vraag tot regularisatie niet in aanmerking komt voor de toepassing van artikel 79 van de stedenbouwwet;

Overwegende dat de door de bestendige deputatie ontwikkelde motivering betreffende het gebruik van de tuinzone geen consequente toepassing van de voorschriften van het gewestplan voorstaat; dat immers het gebied dat volgens het gewestplan werd ingekleurd als parkzone hier weliswaar een feitelijk gebruik als tuinzone aanneemt, doch dit oneigenlijk gebruik geen rechtvaardiging kan inhouden om in dit gebied uitbreidende bestemmingsvreemde bouwwerken toe te staan; dat ook het argument betreffende de ontsiering van de in het parkgebied gelegen tuinzone door daar te parkeren auto's niet dienend is ten voordele van de gevraagde bouwwerken; dat immers dit gebied niet mag aangewend worden voor de aanleg van open parkeerruimten en dat trouwens de eertijds vergunde plannen daartoe geen aanleg voorzagen; dat naast de ondergrondse garage ook een aanzienlijke en wederrechtelijke reliëfwijziging werd uitgevoerd binnen het parkgebied door ophoging en van het terrein en de aanleg van een heuvel; dat de inrit tot de ondergrondse parking binnen het parkgebied zich situeert langs de linker perceelsgrens en zo door de verkeersbeweging een bijkomende last legt op het linksaanliggend eigendom;

Overwegende dat geen elementen noch regelgevingen voorhanden zijn die een afwijking op de vigerende planologische ordeningsvoorschriften toelaten; dat de reeds uitgevoerde werken principieel strijdig blijven met de bestemming van parkgebied; dat om voormelde redenen de beslissing van de bestendige deputatie het algemeen belang schaadt en in strijd is met een degelijk bestuur inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw; dat het beroep van de gemachtigde ambtenaar wordt ingewilligd”.

2. Over de ontvankelijkheid van het beroep

Een tijdelijke vereniging heeft geen rechtspersoonlijkheid. Het beroep is onontvankelijk in zoverre het werd ingesteld door de eerste verzoekende partij.

3. Over de gegrondheid van het beroep

3.1. Eerste middel

3.1.1. De verzoekende partijen nemen een eerste middel “bij toepassing van artikel 159 Gecoördineerde Grondwet” uit “de schending van de wet van 29 maart 1992 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, ondermeer artikel 13, uit de schending van artikel 14.4.4. van het K.B.

van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen en uit de schending van de materiële motiveringsverplichting” :

“doordat de bouwvergunning geweigerd wordt op grond van de gewestplanbestemming ‘parkgebied’, waar in het ontwerp-gewestplan als bestemming ‘woongebied’ was aangeduid en deze bestemming gewijzigd werd op een voorstel van de regionale commissie van advies van waaruit de planologische redenen van deze wijziging voor de betrokken gronden niet, minstens niet voldoende concreet zijn af te leiden,

terwijl een wijziging van de bestemming ten overstaan van het ontwerp-gewestplan, op voorstel van de regionale commissie van advies, slechts wettig is indien de met de ruimtelijke ordening verband houdende redenen daartoe voldoende concreet uit het administratief dossier blijken en afdoende zijn.

Toelichting :

- 1.1. In het ontwerp-gewestplan ‘Leuven’ was het betrokken perceel bestemd als ‘woongebied’.
- 1.2. Voor zover de verzoekende partijen konden nagaan, verzocht geen enkele particulier of overheidsorgaan, in een tijdens het openbaar onderzoek omtrent dit gewestplan uitgebracht bezwaar of opmerking, om deze bestemming te wijzigen.
- 1.3. In het advies van de regionale commissie van advies kan men, bij de bespreking van de bezwaren en opmerkingen inzake Leuven, wel lezen :

‘5. a. Vrienden van Heverleebos en Meerdaalwoud, gemeentehuis, Heverlee.

b.1/ Aanduiding van de historische stadskern.

2/ Park van de Cellieten en Handbogenhof aanduiden als P. gebied
C. Antw. : 1/ Akkoord.

2/ Akkoord. Naar analogie dienen ook de andere resterende of mogelijke groene ruimten aangeduid te worden.

Aanvullend punt 10 :

Algemeen wordt geopteerd voor opname van alle groene zones die cartografisch kunnen aangeduid worden’.

(...).

Verderop in het advies kan men lezen :

‘Op voorstel van enkele leden wordt volgende lijst van gevallen aan het advies van de commissie voorgelegd :

...

3. Leuven, Brusselse Poort :

- Seminarie Celle-Broeders, priesters van het H. Hart (Brusselsesteenweg);
- Broeders van de Christelijke Scholen;
- Tuin Spiritijnen (Noormannenstraat);
- Tuin Geshé (Herestraat);

...

De commissie brengt hierover volgend advies uit : Zij beschouwt deze lijst als leidraad voor het opnemen in het gewestplan van de te beschermen gebieden, met uitsluitend van sportvelden, speelpleinen, parkings en andere zones van gemeenschapsvoorzieningen’.

(...).

- 1.4. Hoewel de regionale commissie van advies, overeenkomstig de rechtspraak van de Raad van State, wel een initiatiefrecht heeft om bestemmingswijzigingen voor te stellen, is vereist dat in het advies

van de commissie, in het administratief dossier of in het K.B. dat voormeld advies bijtreedt, de met de ruimtelijke ordening en de stedenbouw verband houdende redenen van deze wijziging terug te vinden zijn (...).

Ten deze worden de motieven om een deel van het betrokken perceel in parkgebied op te nemen, in het advies van de regionale commissie van advies met verwoord. Enkel het feit van de bestemmingswijziging zelf wordt meegedeeld.

- 1.5. De wens tot 'opname van alle groene zones' of van de 'te beschermen gebieden' kan, op zich, geen draagkrachtige verantwoording bieden. Los van het feit dat deze verantwoording weinig concreet is en slechts in algemene bewoordingen gesteld werd, kan de uit deze bewoordingen af te leiden wens tot bescherming van groene ruimten niet verantwoorden waarom 'parkgebied' als bestemming diende aangeduid te worden.

Artikel 14, 4.4. van het K.B. van 28 december 1972 bepaalt:

'De parkgebieden moeten in hun staat bewaard worden of zijn bestemd om zodanig ingericht te worden, dat ze, in de al dan niet verstedelijkte gebieden, hun sociale functie kunnen vervullen'.

Het begrip 'parkgebied' is met gedefinieerd en dient dus in zijn spraakgebruikelijke betekenis te worden opgevat. Het is een gebied dat bestemd is om een sociale functie te vervullen, als terrein, ingericht voor publieke wandelingen en vermaak, beplant met bomen en heesters (...).

Een parkgebied is, overeenkomstig artikel 2 van het K.B. van 28 december 1972, een onderverdeling van de landelijke gebieden en staat als dusdanig op gelijke hoogte met de agrarische gebieden, bosgebieden, groengebieden en bufferzones.

De betrachting groene ruimten te beschermen kan dus mogelijks een bestemming als groengebied verantwoorden, maar gaat voorbij aan de sociale functie die een parkgebied moet vervullen.

De regionale commissie van advies steunde haar advies tot aanduiding van de 'te beschermen ruimten' als parkgebied dus duidelijk op een in rechte onjuist motief. Dit blijkt des te duidelijker nu deze commissie sportvelden, speelpleinen, parkings en andere zones van gemeenschapsvoorzieningen uitsloot. Omwille van de sociale functie die een parkgebied dient te vervullen horen sport- en spelinfrastructuur, parkings en andere gemeenschapsvoorzieningen juist wél thuis in dit gebied, zij het in redelijke mate.

- 1.6. Nog minder is de materiële motivering terug te vinden voor de afbakening van dit parkgebied, los van de perceelgrenzen, en de opname van private gronden in een gebied dat bestemd is om ingericht te worden als plaats voor publieke wandelingen.

Het hier betrokken parkgebied bestaat, naast een gedeelte van het perceel van de verzoekende partijen, voor een niet onbelangrijk deel uit de private tuinen van de woningen aan de Brusselsesteenweg en de Bloemenberggang.

Deze opmerkelijke gebiedsafbakening bevestigt slechts hetgeen hierboven werd gesteld: de regionale commissie van advies beoogde mogelijks het behoud van het groen in het gebied, wat desgevallend een wijziging in een bestemming als 'groengebied' kan verantwoorden, maar beoogde duidelijk niet de broedergemeenschappen en private eigenaars van de tuinen te verplichten om hun tuinen in te richten als park en open te stellen voor het publiek, wat nochtans vereist is om de sociale functie van een bestemming als 'parkgebied' te verwezenlijken. Vermits het ten

deze over achterliggende perceelsgedeelten gaat, die niet aan de openbare weg grenzen, kan zelfs niet aangevoerd worden dat het 'park' een sociale functie vervult ten bate van de weggebruikers.

- 1..7. Bij gebreke aan een voldoende kenbare en rechte juiste materiële motivering is de bestemmingswijziging onwettig en kon de aangevochten akte niet steunen op de bestemming 'parkgebied'".

3.1.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord als volgt :

"Verzoekende partijen stellen dat de door hen aangevraagde bouwvergunning geweigerd werd op grond van een gewestplanbestemming 'parkgebied' , waar in het ontwerpgewestplan als bestemming 'woongebied' aangegeven werd.

Verzoekende partijen stellen ten onrechte dat de planologische redenen van hogergenoemde bestemmingswijziging niet, of minstens niet voldoende concreet kunnen afgeleid worden uit het advies van de Regionale Commissie.

Dat zulks geenszins het geval is.

In het advies van de Regionale Commissie (...) worden de redenen van hogergenoemde bestemmingswijziging wel degelijk weergegeven :

'3.1.2.5. groene ruimten:

- De Raad kan zich akkoord verklaren met het principe van de maximale bescherming van het bestaande groen, .. ' (...)

'3.2.4. Bosgebieden en groengebieden :

De Raad kan zich akkoord verklaren met het principe van de maximale bescherming van het bestaande groen, ...' (...)

'De voorzieningen aan woongebied en woonuitbreidingsgebied zijn inderdaad te ruim voor de planperiode, ...' (...)

'5. a. Vrienden van Heverleebos en Meerdaalwoud, gemeentehuis, Heverlee.

b. 1/ Aanduiding van de historische stadskern.

2/ Park van de Cellieten en Handbogenhof aanduiden als P. gebied.

c. Antw. : 1/ Akkoord.

2/ Akkoord. Naar analogie dienen ook de andere resterende of mogelijke groene ruimten aangeduid te worden. ...' (...)

'Op voorstel van enkele leden wordt volgende lijst van gevallen aan het advies van de commissie voorgelegd:

...

3. Leuven, Brusselse Poort:

- Seminarie Celle-Broeders, priesters van het H. Hart (Brusselsesteenweg);

- Broeders van de Christelijke Scholen;

- Tuin Spiritijnen (Noormannenstraat);

- Tuin Geshé (Herestraat);

...

De Commissie brengt hierover volgend advies uit: Zij beschouwt deze lijst als leidraad voor het opnemen in het gewestplan van de te beschermen gebieden, met uitsluiting van sportvelden, speelpleinen, parkings en andere zones van gemeenschapsvoorzieningen.' (...)

Verzoekende partijen stellen in dit verband ten onrechte dat de omstandigheid dat sportvelden, speelpleinen, parkings en andere zones van gemeenschapsvoorzieningen werden uitgesloten reeds aantoonde dat in casu de aanduiding van de te beschermen gebieden gesteund is op een in rechte onjuist motief.

Artikel 14.4.4. van het K.B. dd. 28 december 1972 stipuleert:

‘De parkgebieden moeten in hun staat bewaard worden of zijn bestemd om zodanig ingericht te worden, dat ze, in de al dan niet verstedelijkte gebieden, hun sociale functie kunnen vervullen.’

Bij de omschrijving van het voorschrift wordt het accent gelegd op de sociale functie, die dergelijke parken dienen te vervullen bij de ruimtelijke opbouw van het betrokken grondgebied.

Deze sociale functie dient echter op een juiste wijze geïnterpreteerd te worden.

In de Ministeriële omzendbrief dd. 3 augustus 1979 houdende toelichting bij het K.B. van 28 december 1972 werd dienaangaande het volgende gesteld :

‘Openbare parken en opengestelde privé-domeinen vervullen tevens een belangrijke recreatieve functie (wandel- en rustoord).

Het is duidelijk dat slechts die werken en handelingen kunnen toegelaten worden, die strict noodzakelijk zijn voor de openstelling, het behoud, verfraaiing en/of aanleg van het park. Het is geenszins de bedoeling parkgebieden te transformeren in gebieden voor actieve recreatie. De inrichting tot lunapark kan niet aanvaard worden. ...

Parkgebieden zijn al evenmin gebieden waar gemeenschapsvoorzieningen of openbare nutsvoorzieningen moeten ingeplant worden (scholen, medische instellingen en dergelijke), ten ware de bestaande gebouwen hiertoe geschikt zouden zijn en de openstelling voor het publiek op langere termijn niet in het gedrang worden gebracht.’

Verzoekende partijen stellen dan ook ten onrechte dat omwille van de sociale functie van een parkgebied sport- en spelinfrastructuur, parkings en andere gemeenschapsvoorzieningen juist wel in dit gebied thuishoren.

Uit het voorgaande volgt de Regionale Commissie van Advies wel degelijk de redenen van de bestemmingswijziging in parkgebied heeft weergegeven.

Het middel is niet gegrond”.

3.1.3. De verzoekende partijen dupliceren in hun memorie van wederantwoord als volgt :

“De door de verwerende partij geciteerde passages uit het advies van de regionale commissie van advies overtuigen niet.

1. Het eerste citaat luidt :

‘3.1.2.5. groene ruimten :

De Raad kan zich akkoord verklaren met het principe van de maximale bescherming van het bestaande groen...’ (...).

Dit betreft evenwel een standpunt van de Gewestelijke Economische Raad van Brabant, en beoogt in het geheel niet om private tuinen en kloostertuinen tot parkgebied te bestemmen. De voormelde raad kwam integendeel op tegen het te ruim gebruik van de bestemming ‘natuurgebied’, zoals uit een volledige lezing van de passage blijkt:

‘3.1.2.5. Groene ruimten:

De Raad kan zich akkoord verklaren met het principe van de maximale bescherming van het bestaande groen, doch meent dat het veelvuldig gebruik van het symbool N (natuurgebied) voor andere terreinen dan bossen, wouden, vennen, heiden, moerassen, duinen, stranden, een vertekening geeft van de realiteit.

Antw. (van de regionale commissie): Natuurgebieden omvatten ook... ‘en andere dergelijke gebieden’ en mag dus niet te eng beschouwd worden. De invoering van het begrip ‘gebied met ecologische waarde’ is evenwel nuttig.’.

Dit citaat heeft dus géén uitstaans met het bestemmen van gronden tot parkgebied.

2. Het tweede ingeroepen citaat luidt :

‘3.2.4. Bosgebieden en groengebieden:

De Raad kan zich akkoord verklaren met het principe van de maximale bescherming van het bestaande groen (...).

Opnieuw betreft het een standpunt van de Gewestelijke Economische Raad van Brabant, en citeert de verwerende partij niet volledig :

‘3.2.4. Bosgebieden en groengebieden:

De Raad kan zich akkoord verklaren met het principe van de maximale bescherming van het bestaande groen, doch vraagt uitdrukkelijk dat de aanduiding op het plan gebeurt in de geest van de voorschriften van het K. B. d.d. 28 december 1972, wat tot gevolg moet hebben dat de voorgestelde groengebieden meer beantwoorden aan de werkelijk bestaande toestand.

Antw. (van de regionale commissie) : akkoord.’.

Verre van het verantwoorden van een wijziging van de bestemming ‘woongebied’ naar ‘parkgebied’, wordt hier dus geopteerd voor het strikter aanduiden van de bestemming ‘natuurgebied’.

3. Als derde citaat voert de verwerende partij aan:

‘De voorzieningen aan woongebied en woonuitbreidingsgebied zijn inderdaad te ruim voor de planperiode, ...’ (...)

Dit is dan weer een antwoord op de opmerkingen van de Belgische Boerenbond. De relevante passage luidt:

‘De Belgische Boerenbond is dan ook van oordeel dat een aantal eigenlijke woongebieden en woonuitbreidingsgebieden als agrarisch gebied dienen te worden aangeduid in het definitief gewestplan.

Antw. (van de regionale commissie): De voorzieningen aan woongebied en woonuitbreidingsgebied zijn inderdaad te ruim voor de planperiode, rekening dient evenwel te worden gehouden met bestaande fysische en juridische toestanden en met geplande projecten voor huisvesting’.

Ook dit citaat heeft dus geen uitstaans met een wijziging van de bestemming ‘woongebied’ in ‘parkgebied’.

4. De enige citaten die wél betrekking hebben op een opname in het parkgebied zijn deze die de verzoekende partijen reeds in het verzoekschrift tot nietigverklaring vermeldten.

Daartegen brachten de verzoekende partijen in dat de eruit af te leiden wens tot bescherming van groene ruimten niet verantwoordt waarom ‘parkgebied’ als bestemming werd aangeduid.

De betrachting de ‘resterende en mogelijke groene ruimten te beschermen’ kan een bestemming als ‘groengebied’ mogelijks verantwoorden, maar laat, zonder de miskenning van de sociale functie van de parkbestemming, niet toe binnentuinen als ‘parkgebied’ aan te duiden.

5. De verwerende partij verwijst nog naar de ministeriële omzendbrief d.d. 3 augustus 1979, waarin gesteld wordt dat parkgebieden niet bestemd zijn om gemeenschapsvoorzieningen te ontvangen.

Een omzendbrief heeft echter geen verordenende kracht en kan dan ook niet medebrengen dat beperkte sport- en spelinfrastructuur parkings en andere gemeenschapsvoorzieningen, met miskenning van de in artikel 14.4.4. van het K.B. van 28 december 1972 bepaalde sociale functie van een parkgebied, uit zo’n gebied zouden moeten worden verbannen. Dat een bescheiden sportinfrastructuur integendeel tegemoet komt aan de sociale functie van een parkgebied, werd in het verleden uitdrukkelijk erkend door de verwerende partij (...).

Het feit dat de regionale commissie van advies sportvelden en dergelijke uitsloot uit de ‘te beschermen’ gebieden, toont dus wel degelijk aan dat deze

commissie niet beoogde deze gebieden een sociale functie - en dus een parkgebiedbestemming - toe te kennen, maar hoogstens een behoud van het groen - en dus een natuurgebied of een andere groengebiedbestemming - op het oog had.

De wijziging van woongebied in parkgebied mist te dezen dan ook de vereiste materiële motivering.

6. Zoals reeds in het verzoekschrift werd opgeworpen, wordt dit bevestigd door de merkwaardige gebiedsafbakening van het betrokken parkgebied. Het 'park' omvat (delen van) een oude kloostertuin en tuinen van private eigenaars. Er is geen enkele openbare doorgang naar deze binnentuinen. Het publiek heeft geen toegang, en zelfs geen zicht op het 'park'. Het omliggend woongebied maakt het niet mogelijk door onteigening enige toegang aan te leggen.

Er valt dan ook niet in te zien hoe deze binnengronden hun sociale functie van parkgebied zouden kunnen verwezenlijken.

Het de facto enig mogelijk gebruik als (private) tuinzone komt niet tegemoet aan de parkbestemming. In de aangevochten akte wordt dat erkend, waar er sprake is van het 'oneigenlijk gebruik als tuinzone'.

De verwerende partij antwoordt niet op deze argumentatie.

7. Bij gebreke aan een voldoende kenbare en rechtens juiste materiële motivering om de betrokken binnengronden tot 'parkgebied' te bestemmen is de bestemmingswijziging onwettig en kon de aangevochten akte niet steunen op de bestemming 'parkgebied'.

Het eerste middel is derhalve gegrond".

3.1.4. In hun laatste memorie stellen de verzoekende partijen nog wat volgt :

"1.

Zoals door verzoekende partij reeds werd aangevoerd, is vereist dat in het advies van de commissie, in het administratief dossier of in het K.B. dat voormeld advies bijtreedt, de met de ruimtelijke ordening en stedenbouw verband houdende redenen van de bestemmingswijziging terug te vinden zijn. (...).

De loutere stelling van de commissie dat 'naar analogie ook de andere resterende of mogelijke groene ruimten moeten aangeduid worden' en de 'aanduiding van alle groenzones', kan niet gekwalificeerd worden als voldoende verantwoording of reden voor een bestemmingswijziging.

De door de auditeur aangehaalde zinsneden betreffen slechts algemene, abstracte uitgangspunten, die echter op geen enkele wijze kunnen gelden als een motivering, laat staan als een reden verband houdend met de ruimtelijke ordening en stedenbouw die een bestemmingswijziging opdringt.

Met andere woorden worden meent de auditeur een door de Commissie in algemene bewoordingen geformuleerde beleidsoptie met een motivering gelijk te stellen. Deze denkwijze gaat er juist aan voorbij dat de Commissie de door haar gekozen optie, voorzover deze dan al duidelijk uit het administratief dossier zou blijken, diende te motiveren in het bijzonder in het licht van de doorgevoerde bestemmingswijzigingen.

Voorts spreekt het voor zich dat het feit dat er ook voor andere gebieden een bestemmingswijziging zou zijn doorgevoerd op geen enkele wijze de aan de orde zijnde bestemmingswijziging motiveert.

In tegenstelling tot wat de auditeur stelt, werd niet overgegaan tot het verfijnen of aflijnen van bestaande stedelijke en groen- en parkgebieden maar werd overgegaan tot een bestemmingswijziging zonder aangepaste pertinente argumentatie.

Daar het gaat om de vestiging van een publieke erfdienstbaarheid moet de overheid ook de beginselen van artikel 1 Eerste Protocol bij de Eerste Conventie tot bescherming van de Rechten van de Mens in acht nemen.

Dit impliceert dat de motivering voor een dergelijke eigendomsbeperkende ingreep pertinent en adequaat dient te zijn, in concreto ten opzichte van het betrokken onroerend goed.

Een algemene verklaring, ‘meer groen’, volstaat volstrekt niet om aan de regel van de ‘rule of law’, namelijk duidelijke motivering als waarborg tegen willekeur, te voldoen.

2.

Om de compatibiliteit van de sociale functie van het parkgebied met het privaat eigendomsstatuut van de betrokken percelen te verzoenen, stelt de auditeur dat deze ‘sociale functie’ beperkt kan zijn tot het genot dat de bewoners van die omliggende panden hebben van de aanwezigheid van zulk groen gebied, waar zij kunnen vertoeven, wandelen enz., . . .

Aldus bevestigt de auditeur dat de bestemming als parkgebied en de sociale functie van dit gebied, de verzoekende partijen verplicht om hun private tuinen open te stellen voor het publiek, wat duidelijk niet door de commissie werd beoogd.

Door aan te geven dat de sociale functie er in zou bestaan dat bewoners van omliggende panden in het betrokken gebied zouden kunnen vertoeven en wandelen, wordt de privatieve eigendom van de betrokken percelen, waaronder deze van verzoekende partijen, volledig miskend (...).

Bovendien kan de door de auditeur aangehaalde sociale functie niet worden gerealiseerd gelet op het feit dat het over achterliggende perceelsgedeelten gaat die aan de openbare weg grenzen.

De commissie beoogde dus mogelijks het behoud van groen in het gebied, wat desgevallend een wijziging in de bestemming als groengebied zou kunnen verantwoorden doch beoogde niet de bestemming als parkgebied te verwezenlijken.

3.

Bij gebreke aan voldoende kenbare en rechtens juiste materiële motivering is de bestemmingswijziging onwettig en kon de aangevochten akte niet steunen op de bestemming ‘parkgebied’.

Het eerste middel is derhalve gegrond”.

3.1.5.1. Artikel 9, derde tot en met zevende lid, van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, dat krachtens artikel 13 van dezelfde wet eveneens toepasselijk is op het gewestplan, luidde op het ogenblik van de vaststelling van het ontwerp-gewestplan en het gewestplan Leuven als volgt :

“Het ontwerp wordt voorlopig vastgesteld door de Minister, die de Gouverneur van de provincie belast met de zorg van een openbaar onderzoek. Dit wordt aangekondigd door aanplakking in elke van de bij het streekplan betrokken gemeenten, door een bericht dat driemaal in het Belgisch Staatsblad, in drie bladen van de hoofdstad en zo mogelijk, in drie bladen van de streek wordt geplaatst, alsmede door een bericht dat driemaal door het Nationaal Instituut voor Radio-Omroep wordt uitgezonden.

Na de aankondiging wordt het ontwerp-streekplan gedurende negentig dagen ter inzage gelegd in het gemeentehuis van elke der bij het streekplan betrokken

gemeenten. Het begin en het einde van deze termijn worden in de aankondiging aangegeven.

De bezwaren en opmerkingen worden vóór het einde van die termijn schriftelijk ter kennis gebracht van de Gouverneur. De Bestendige Deputatie van elke der betrokken provincies en de gemeenteraad van elke der betrokken gemeenten dienen de Gouverneur van advies binnen zestig dagen na het einde van de bovenbedoelde termijn. Indien de bestendige deputatie of de gemeenteraad binnen die termijn geen advies geven, worden zij geacht een gunstig advies te hebben uitgebracht. Het ontwerp-plan wordt samen met de bezwaren, opmerkingen en adviezen voorgelegd aan de Regionale Commissie van advies, die advies uitbrengt binnen negentig dagen na ontvangst van het dossier. Het dossier wordt, na het verstrijken van de termijn, door de Gouverneur aan de Minister doorgezonden. Wanneer een streek zich over verscheidene provincies uitstrekt, oefent iedere Gouverneur, in zijn ambtsgebied, de in dit artikel omschreven bevoegdheden uit.

De Koning stelt het plan vast nadat de Ministerraad erover beraadslaagd heeft.

Wanneer de Koning afwijkt van het advies van de Regionale Commissie van advies, dient zijn beslissing met redenen omkleed te zijn”.

De regionale commissie van advies heeft krachtens voormeld artikel 9, vijfde lid, de wettelijke opdracht advies uit te brengen zowel over de tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaren en opmerkingen en over de adviezen van de gemeenteraden, de federatieraden en de bestendige deputatie, als over de bepalingen van het voorlopig vastgesteld ontwerp-gewestplan. Zij is derhalve bevoegd om op eigen initiatief wijzigingen aan het ontwerp-gewestplan voor te stellen, zonder dat enige wettelijke bepaling voorschrijft dat zij deze voorstellen met redenen moet omkleeden.

3.1.5.2. De gronden waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, werden door het bij ministerieel besluit van 29 maart 1974 vastgestelde ontwerp-gewestplan bestemd tot woongebied. Door het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Leuven werd de bestemming van deze gronden gewijzigd in parkgebied.

Uit de kaartbladen 32/2 van het ontwerp-gewestplan en het definitieve gewestplan Leuven mag blijken dat niet alleen de gronden van de verzoekende partijen, doch ook verschillende andere gronden binnen het grotendeels homogene woongebied van het centrum van Leuven door het definitieve gewestplan tot parkgebied werden bestemd.

3.1.5.3. In het gedeelte van het advies van de regionale commissie van advies dat betrekking heeft op het grondgebied van de stad Leuven, wordt op bezwaarschriften ingediend door enerzijds de Vrienden van Heverleebos en Meerdaalwoud en anderzijds de Stedelijke werkgroep voor ruimtelijke ordening van

Leuven (respectievelijk de punten 5 en 6), geantwoord dat de commissie akkoord gaat met het voorstel om een aantal gebieden aan te duiden als parkgebied, eraan toevoegend dat “Naar analogie (...) ook de andere resterende of mogelijke groene ruimten aangeduid (moeten) worden” en dat de “aanduiding van alle groenzones” geadviseerd wordt. In een “Aanvullend punt 10” beveelt de commissie tenslotte nog de “opname van alle groene zones die cartografisch kunnen aangeduid worden” aan.

3.1.5.4. Het voormelde door de commissie geformuleerde voorstel behoeft geen nadere motivering en vormt een voldoende grondslag om de bestemming van de gronden van de verzoekende partijen, als resterende groene ruimte, naar analogie met de aanduiding van andere gebieden als parkgebied, van woongebied in parkgebied te wijzigen.

3.1.5.5. Artikel 14.4.4 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna : “Inrichtingsbesluit”), luidt als volgt :

“De parkgebieden moeten in hun staat bewaard worden of zijn bestemd om zodanig ingericht te worden, dat ze, in de al dan niet verstedelijkte gebieden, hun sociale functie kunnen vervullen”.

3.1.5.6. De omstandigheid dat de gronden van de verzoekende partijen “private” terreinen zijn, impliceert niet noodzakelijk de onverenigbaarheid van deze gronden met de “sociale” functie van de bestemming parkgebied, die, naargelang het geval, een ruime of beperktere strekking kan hebben, en waarbij de openstelling van private parken geen absoluut karakter dient te hebben. Uit het “inplantingssituatieplan” van het bouwproject “Residenties Keizershof” van de verzoekende partijen mag op afdoende wijze blijken dat te dezen aan de sociale functie van het parkgebied kan worden voldaan, aangezien wordt voorzien in perken met gras en bodembedekkende planten, een verhard pleintje en wandelwegen die aansluiten op het “voetgangerscircuit” van de gemeente.

3.1.5.7. In zoverre de verzoekende partijen in hun laatste memorie voor het eerst een schending van artikel 1 van het Eerste Protocol bij de Eerste Conventie tot bescherming van de Rechten van de Mens aanvoeren, is het middel onontvankelijk.

Het middel is deels onontvankelijk, deels ongegrond.

3.2. Tweede middel

3.2.1. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van “artikel 14.4.4 van het K.B. van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen” :

“doordat met de aangevochten akte de uitbreiding van een bestaand, vergund torengedouw voor appartementen met een ondergrondse garage geweigerd wordt wegens principiële strijdigheid met de gewestplanbestemming ‘parkgebied’,

terwijl een ondergrondse garage de verwezenlijking van de bestemming ‘parkgebied’ niet in de weg staat, zodat er geen principiële strijdigheid bestaat tussen de gewestplanbestemming en de aangevraagde werken.

Toelichting :

2.1. Indien de wijziging in de bestemming ‘parkgebied’ wettig zou zijn - quod non - rijst de vraag of de aangevraagde bouwwerken wel strijdig zijn met deze bestemming.

Zoals reeds gesteld, bepaalt artikel 14, 4.4. van het K.B. van 28 december 1972 dat parkgebieden in hun staat moeten bewaard worden of bestemd zijn om zodanig ingericht te worden dat ze hun sociale functie kunnen vervullen.

2.2. De aangevraagde ondergrondse parking, bestemd voor de stalling van de wagens van de bewoners van de appartementstoren, verhindert op zich niet de verwezenlijking van de bestemming parkgebied.

Doordat de ondergrondse garage wordt aangelegd, wordt juist verhindert dat de wagens bovengronds worden gestald in of in de onmiddellijke omgeving van het parkgebied.

Boven de ondergrondse garage kan groen aangeplant worden, en werd dat ten deze ook gedaan.

Ten onrechte wordt in de aangevochten akte dan ook gesteld dat de werken principieel strijdig zouden zijn met de bestemming.

2.3. De verwerende partij gaat uit van een al te stringente interpretatie van de gewestplanvoorschriften.

Bij analogie kan verwezen worden naar de rechtspraak van de Raad van State waarin gespecificeerd wordt dat voor de toelaatbaarheid van niet-residentiële bouwwerken in een woongebied niet is vereist dat deze inrichtingen deel uitmaken van de normale uitrusting van zo’n gebied, maar het volstaat dat deze bouwwerken niet verhinderen dat het woongebied ten volle zijn hoofdfunctie vervult (...).

Ten deze verhindert de ondergrondse parking niet in het minst dat de functie van het parkgebied ten volle verwezenlijkt wordt.

De aangevochten akte steunt dan ook op een onjuiste overweging dat dit bouwwerk strijdig zou zijn met de gewestplanbestemming”.

3.2.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord als volgt :

“Verzoekende partijen stellen dat de constructie van de ondergrondse garage de verwezenlijking van de bestemming ‘parkgebied’ niet in de weg staat, zodat

er geen principiële tegenstrijdigheid bestaat tussen de gewestplanbestemming en de aangevraagde werken.

Dat zulks geenszins het geval is.

In de bestreden beslissing wordt dienaangaande het volgende gesteld :

‘Overwegende dat ongeacht het gegeven van ondergrondse ligging de garage en evenzo de inrit daartoe als vergunningsplichtige bouwwerken te beschouwen zijn, waarvan het gebruik conform de gebiedsbestemming, moet zijn; dat in casu het bouwen van die garage en de inrit daartoe rechtstreeks in strijd komt met de hoger geciteerde ordeningsvoorschriften voor de parkgebieden;

Overwegende dat de door de bestendige deputatie ontwikkelde motivering betreffende het gebruik van de tuinzone geen consequente toepassing van de voorschriften van het gewestplan voorstaat; dat immers het gebied dat volgens het gewestplan werd ingekleurd als parkzone hier weliswaar een feitelijk gebruik als tuinzone aanneemt, doch dit oneigenlijk gebruik geen rechtvaardiging kan inhouden om in dit gebied uitbreidende bestemmingsvreemde bouwwerken toe te staan; dat ook het argument betreffende de ontsiering van de in het parkgebied gelegen tuinzone door daar te parkeren auto’s niet dienend is ten voordele van de gevraagde bouwwerken; dat immers dit gebied niet mag aangewend worden voor de aanleg van open parkeerruimten en dat trouwens de eertijds vergunde plannen daartoe geen aanleg voorzagen; dat naast de ondergrondse garage ook een aanzienlijke en wederrechtelijke reliëfwijziging werd uitgevoerd binnen het parkgebied door ophoging en van het terrein en de aanleg van de heuvel; dat de inrit tot de ondergrondse parking binnen het parkgebied zich situeert langs de linker perceelsgrens en zo door de verkeersbeweging een bijkomende last legt op het linksaanliggend eigendom;’

Volgens het gewestplan Leuven situeert het appartementsgebouw zich met zijn achtergevel op de achterste grens van een 100 m-diep woongebied en is de ondergrondse garage mét inrit gelegen in het achteraansluitend parkgebied.

Er bestaat bijgevolg een manifeste tegenstrijdigheid tussen de aangevraagde werken en de gewestplanbestemming.

Bovendien dient vastgesteld te worden dat binnen het parkgebied een aanzienlijke reliëfwijziging werd doorgevoerd zonder vergunning. Het afhellend terrein werd binnen het parkgebied opgehoogd en genivelleerd tot een hoogte die overeenkomt met het maaiveld binnen het woongebied .

Het betreft hier omvangrijke werken die een aantasting inhouden van dit parkgebied en strijdig zijn met de geldende voorschriften van het gewestplan.

De bewering van verzoekende partijen stellende dat de uitbouw van de ondergrondse garage tot doel heeft de in het parkgebied gelegen tuinzone te ontlasten is in casu niet relevant. Ook in de tuinzone zijn immers geen parkeerplaatsen toegelaten.

Volledigheidshalve dient verder opgemerkt te worden dat uit een plaatsbezoek blijkt dat ook binnen het parkgebied en deels op de ondergrondse parking door het leggen van grastegels parkeerplaatsen werden verwezenlijkt.

Het middel is bijgevolg niet gegrond”.

3.2.3. De verzoekende partijen dupliceren in hun memorie van wederantwoord wat volgt :

“De verwerende partij antwoordt niet inhoudelijk op het argument dat de ondergrondse parking niet in het minst verhindert dat de functie van het parkgebied ten volle verwezenlijkt wordt.

Zo al aanvaardbaar zou zijn dat private binnentuinen tot parkgebied bestemd kunnen worden - quod non, zie het eerste middel - valt niet te begrijpen waarom ondergrondse bouwwerken die de parkbestemming niet in gevaar brengen, niet toegelaten zouden zijn.

De gewestplanbestemmingen dienen, zoals alle eigendomsbeperkende bepalingen, beperkend te worden geïnterpreteerd.

De reliëfwijziging anderzijds, kan de weigering zeker niet verantwoorden. Een reliëfwijziging, al is die aanmerkelijk, is op zich duidelijk niet strijdig met een parkbestemming.

De verzoekende partijen beschikken trouwens over een bouwvergunning voor de infrastructuurwerken en de groenaanleg, verleend bij besluit van het College van Burgemeester en Schepenen van de stad Leuven d.d. 4 januari 1996.

Ook het tweede middel is derhalve gegrond”.

3.2.4. In hun laatste memorie stellen de verzoekende partijen nog dat niet te begrijpen valt waarom ondergrondse bouwwerken die de parkbestemming niet in gevaar brengen, niet toegelaten zouden zijn en dat de gewestplanbestemmingen, zoals alle eigendomsbeperkende bepalingen, beperkend dienen te worden geïnterpreteerd.

3.2.5. De werken waarvoor de vergunning bij het bestreden besluit wordt geweigerd, inzonderheid de ondergrondse parking en de voor deze parking voorziene uitrit, strekken niet tot de inrichting van het parkgebied, zoals begrepen door het onder het randnummer 3.1.5.5 vermelde artikel 14.4.4 van het Inrichtingsbesluit.

Derhalve vermocht het bestreden besluit de vergunning voor deze werken wegens strijdigheid met de bestemming parkgebied te weigeren.

Het middel is niet gegrond.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 396,64 euro, komen ten laste van de verzoekende partijen, ieder voor een vierde.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
negen september 2008, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. CLEMENT,	staatsraad,
	S. DE TAEYE,	staatsraad,
Mevr.	T. TEMMERMAN,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

T. TEMMERMAN.

R. STEVENS.