

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 189.932 van 29 januari 2009
in de zaak A. 73.848/X-7325.**

In zake :

1. Paul LAMIN,
2. Simone DE WIT,
die woonplaats kiezen bij
advocaat J. STIJNS,
kantoor houdende te 3001 HEVERLEE,
Philipssite 5, 2^e verdieping

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat M. VAN BEVER,
kantoor houdende te 1850 GRIMBERGEN,
P. Woutersstraat 32, bus 7.

DE RAAD VAN STATE, Xe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Paul LAMIN en Simone DE WIT op 2 april 1997 hebben ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 20 februari 1997 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening houdende verwerping van het beroep tegen de beslissing van 16 januari 1996 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant waarbij de vergunning is geweigerd voor het regulariseren van de wederrechtelijke inrichting van een zolder tot volwaardige woonruimte op een perceel gelegen te Herent, Notelaarweg, kadastraal bekend sectie G, nr. 170/n;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur C. BAMPS;

Gelet op de beschikking van 18 september 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 12 november 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 28 november 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad J. CLEMENT;

Gehoord de opmerkingen van advocaat T. CORNELISSEN, die loco advocaat J. STIJNS verschijnt voor de verzoekende partijen, en van advocaat K. DE LUYCK, die loco advocaat M. VAN BEVER verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur A. VAN MINGEROET;

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. Op 15 september 1994 (datum van het ontvangstbewijs) vragen de verzoekende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Herent een bouwvergunning aan voor het regulariseren van het inrichten van een zolder tot een volwaardige woonruimte in een pand gelegen aan de Notelaarweg te Herent, kadastraal bekend sectie G, nr. 170/n.

Door het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Leuven wordt het voornoemde perceel bestemd tot woongebied. Het betrokken perceel is niet gelegen binnen een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg bestaat, en evenmin binnen het gebied van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

1.2. Op 23 december 1994 adviseert de gemachtigde ambtenaar ongunstig over de aanvraag.

1.3. Onder verwijzing naar het voormelde ongunstig advies, weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Herent op 16 januari 1995 de gevraagde vergunning.

1.4. Op 16 januari 1996 verwerpt de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant het beroep van de verzoekende partijen tegen het voormelde weigeringsbesluit.

1.5. Op 20 februari 1997 verwerpt de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening het beroep van de verzoekende partijen tegen het voormelde weigeringsbesluit. Dit is het bestreden besluit, waarin onder meer het volgende wordt overwogen:

“Overwegende dat de grond volgens het gewestplan Leuven, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 april 1977, gelegen is in een woongebied; dat overeenkomstig artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen de woongebieden bestemd zijn voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven; dat deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen echter maar mogen worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving;

Overwegende dat kwestieuze grond niet gelegen is binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling; dat wegens het ontbreken van enig gedetailleerd ordeningsplan de vergunningverlenende overheid de voorliggende vraag dient te evalueren aan de hand van de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het vigerend gewestplan;

Overwegende dat het hier een bestaande meergezinswoning betreft, uitgevoerd als kopgebouw van een bouwblok; dat oorspronkelijk de vergunning werd afgeleverd voor een woning met gelijkvloers en 2 verdiepingen; dat huidige aanvraag voorziet in de regularisatie van een dakappartement, uitgevoerd in de dakconstructie; dat door deze wederrechtelijke werken een vierde bouw- en woonlaag werd gecreëerd;

Overwegende dat in de richtlijnen tot toepassing van betrokken gewestplan duidelijk wordt aangegeven dat buiten de aaneengebouwde gedeelten van de Leuvense agglomeratie het gabariet van 2 woonlagen, behoudens andere omstandigheden van stedenbouwkundige aard, richtinggevend is; dat in afwijking op die richtlijn in sommige zones met halfopen bebouwing het aantal woonlagen drie kan bedragen als de straat zich leent tot het oprichten van bel-étagewoningen; dat alhoewel dergelijke richtlijn geen bij koninklijk besluit of ministerieel besluit vastgelegde bindende kracht bezit, zij als leidraad voor een goede plaatselijke ordening zeker door de vergunningverlenende overheid in haar beoordeling kan worden betrokken;

Overwegende dat de woning inzake gabariet beantwoordt aan de bestaande bebouwingsvormen in betrokken straat; dat evenwel in weerwil van wat door de aanvrager wordt gesteld de totaliteit van de meergezinswoning resulteert in een gebouw met 4 woonlagen, en in die optiek afwijkt van zowel de voor het gewestplan gestelde en hoger geciteerde richtlijn, als van de woonvormen in het omliggende straatbeeld; dat immers in de omgeving, voor wat betreft relatief recente bebouwing, slechts woningen met hoogstens 3 woonlagen zijn aan te

duiden; dat geen enkel gegeven als precedent wordt voorgelegd waarbij een meergezinswoning met 4 bouwlagen, zijnde vier volwaardige woonlagen, is aan te wijzen; dat bovendien het ter regularisatie ingediende bouwplan geen aanwijzingen bevat omtrent het aspect van het vereiste aantal parkeerplaatsen, waarbij één parkeerplaats per woonentiteit dient voorzien;

Overwegende dat door de uitvoering als kopgebouw, met vensters op de derde verdieping in de kopgevel en de respectieve dakvlakken, een woning werd gecreëerd die des te meer sterk afwijkt van het bestaande straatbeeld; dat de wederrechtelijke werken afbreuk doen aan een gelijkvormige aanleg van deze omgeving en in strijd komen met de gangbare normen betreffende een goede plaatselijke ordening; dat aan de gebouwen waarnaar wordt gerefereerd, in casu geen relevante precedentswaarde kan worden toegekend; dat om voormelde redenen het beroep van de particulier dient verworpen;

Overwegende dat de aanvrager de wens heeft uitgedrukt om gehoord te worden; dat alle partijen werden opgeroepen; dat op het onderhoud d.d. 18 december 1996 de heer Stijns als advocaat van de aanvrager is verschenen”.

2. De gegrondheid van het beroep

2.1. Het eerste middel

2.1.1. Het aangevoerde eerste middel

In het eerste middel wordt de schending aangevoerd van de motiveringsplicht, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van het verbod op willekeur.

In het verzoekschrift wordt het middel als volgt toegelicht:

“(…)

A. doordat de bestreden beslissing ten onrechte stelt dat ‘geen enkel gegeven als precedent wordt voorgelegd waarbij een meergezinswoning met vier bouwlagen, zijnde vier volwaardige woonlagen is aan te wijzen’

terwijl de bestreden beslissing eerst en vooral zeer ten onrechte de begrippen ‘bouwlaag’ en ‘woonlaag’ vermengt, daar waar het ingediende project inderdaad vier bouwlagen kent, doch slechts drie woonlagen. Dat dit trouwens blijkt uit de ingediende plannen. Dat daarenboven aan verweerster de nodige elementen ter hand werden gesteld om aan te tonen dat wel degelijk precedents ten gunste van verzoekers in de onmiddellijke omgeving voorhanden zijn, meer bepaald een gebouw aan de Oudstrijdersstraat (bouwheer MOMMAERTS), met een vergunning die op haar beurt weer verwijst naar een gebouw aan de Notelarenweg 74, zijnde het pand grenzend aan dat van verzoekers.

Dat verzoekers bij het opstellen van hun project overigens zeer uitdrukkelijk en op voorhand rekening hielden met deze twee referenties én de richtlijnen verbonden aan het gewestplan Leuven nopens het aantal woonlagen in een

halfopen bebouwing. Dat de bestreden beslissing echter niet antwoordt op deze argumenten

B. doordat de bestreden beslissing ten onrechte stelt dat het ter regularisatie ingediende bouwplan geen aanwijzingen bevat omtrent het aspect van het vereiste aantal parkeerplaatsen, waarbij een parkeerplaats per woonentiteit wordt voorzien,

terwijl uit de bijgevoegde plannen duidelijk blijkt dat voor het gebouw reeds twee parkeerplaatsen worden voorzien en achteraan op het perceel een volledig gesloten garage voor minstens vier wagens wordt voorzien en dit voor minder woonentiteiten,

(...)

C. doordat, de bestreden beslissing nopens de precedents in de onmiddellijke omgeving blijkbaar enkel rekening wenst te houden met ‘relatief recente bebouwing’

terwijl geenszins wordt gepreciseerd wat men onder ‘relatief recent dan wel dient te verstaan. Dat het verzoekers niet duidelijk is of nu bijvoorbeeld enkel 5 of 10 jaar oude gebouwen in aanmerking worden genomen, dan wel (bijvoorbeeld) alle gebouwen die werden opgericht na de invoering van het gewestplan Leuven. Dat dit derhalve een schending van de motiveringsplicht uitmaakt en zelfs het verbod op willekeur schendt, nu bijvoorbeeld niet duidelijk is of het door verzoekers aangehaalde precedent (Oudstrijdersstraat; vergund op 08.08.1991) wellicht al niet meer onder ‘relatief recente’ gebouwen valt.

(...) ‘Willekeur is de gangbare aanduiding geworden voor afwezigheid van belangenafweging of voor een zo onredelijke belangenafweging dat gesproken moet worden van een volstrekt onaanvaardbaar beleid. De wettelijke omschrijving van willekeur als beroepsgrond luidt ‘dat het administratieve orgaan bij afweging van de betrokken belangen niet in redelijkheid tot de beschikking heeft kunnen komen.’

D. doordat de bestreden beslissing ten onrechte en onbegrijpelijkerwijze stelt dat het gebouw sterk afwijkt van het bestaande straatbeeld, afbreuk doet aan de gelijkvormige aanleg van de omgeving en in strijd komt met de gangbare normen betreffende een goede plaatselijke ordening,

terwijl de ingediende foto's én plannen reeds manifest het tegendeel aantoonden, het bouwvolume en gevelhoogte onder de kroonlijst aansluiten bij de andere gebouwen in de omgeving, er gelijkaardige bouwmaterialen worden gebruikt en ook de bouwdiepte identiek is, en

terwijl de bestreden beslissing enerzijds stelt dat het gebouw dus zeer sterk afwijkt en afbreuk doet aan de gelijkvormige aanleg van het straatbeeld en anderzijds vermeldt dat het gabariet gelijk is aan dat van andere gebouwen in de omgeving”.

2.1.2. Beoordeling van het eerste middel

Het komt de Raad van State niet toe zijn beoordeling van een goede plaatselijke aanleg in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is de Raad van State enkel bevoegd om na te gaan of de bevoegde administratieve overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot het

besluit is kunnen komen dat de aangevraagde vergunning onverenigbaar is met de eisen van een goede plaatselijke aanleg.

Een woonlaag is in zijn spraakgebruikelijke betekenis een bouwlaag die geheel of gedeeltelijk bestemd is voor bewoning. Het blijkt dat het gebouw waarop het bestreden besluit betrekking heeft vier bouwlagen telt, waarvan er vóór de omvorming van de zolder drie geheel of gedeeltelijk bestemd waren voor bewoning. De aangevraagde omvorming van de zolder tot een volwaardige woonruimte realiseert een vierde woonlaag. Het uitgangspunt van de verzoekende partijen als zou het pand na de omvorming slechts drie woonlagen tellen, is derhalve onjuist. Hieruit volgt dat de verwijzing naar het aanpalende gebouw en naar andere gebouwen in de omgeving, die alle drie woonlagen tellen, irrelevant is. Er is geen reden om in te gaan op de in de laatste memorie van de verzoekende partijen geformuleerde vraag om de gemeente Herent de bouwvergunningen voor deze “gelijkaardige gebouwen” te doen overleggen.

Anders dan de verzoekende partijen voorhouden, is het geenszins tegenstrijdig om met betrekking tot een gebouw te overwegen dat het, enerzijds, wat betreft het gabariet “beantwoordt aan de bestaande bebouwingsvormen in (de) betrokken straat”, en dat het, anderzijds, wat betreft de bouwwijze “door de uitvoering als kopgebouw, met vensters op de derde verdieping in de kopgevel en de respectieve dakvlakken (...) sterk afwijkt van het bestaande straatbeeld”.

Het bestreden besluit kon op grond van, enerzijds, de creatie van een vierde woonlaag en, anderzijds, de geciteerde bebouwingswijze, wettig oordelen dat de aanvraag in strijd is met de eisen van een goede plaatselijke aanleg.

In het licht van de laatstgenoemde overwegingen is de beschouwing in verband met het aantal parkeerplaatsen een overtollig motief. Kritiek op een overtollig motief kan niet tot de nietigverklaring van het bestreden besluit leiden.

Het eerste middel kan niet worden aangenomen.

2.2. Het tweede middel

2.2.1. Het aangevoerde tweede middel

In het tweede middel wordt de schending aangevoerd van het gelijkheidsbeginsel.

In het verzoekschrift wordt het middel als volgt toegelicht:

“Genomen uit de schending van het gelijkheidsbeginsel, (...) ‘... (...) het gelijkheidsbeginsel verplicht bestuursorganen, adequate differentiatiecriteria voor hun beleid vast te stellen en steeds aan te (kunnen) geven dat deze criteria juist zijn toegepast.’

A. doordat de bestreden beslissing ten onrechte stelt dat ‘geen enkel gegeven als precedent wordt voorgelegd waarbij een meergezinswoning met vier bouwlagen () is aan te wijzen’ en verder niet antwoordt op de informatie van verzoekers die precies het tegendeel aantoonst en wel in de onmiddellijke omgeving,

terwijl in gelijke omstandigheden en zonder objectieve verschillen een gelijkaardige woning wél werd vergund door de Bestendige Deputatie van Vlaams-Brabant dd. 08.08.1991, en de overheid op geen enkele wijze aangeeft waardoor dan wel een verschil in behandeling zou kunnen worden verantwoord en derhalve haar criteria nopens een verschillende behandeling (zo deze al bestaan) niet aangeeft.

B. doordat, de bestreden beslissing blijkbaar slechts rekening wenst te houden met ‘relatief recente bebouwing’,

terwijl er geen enkele aanleiding kan bestaan om enkel te vergelijken met relatief recente bebouwing, doch alle gebouwen uit de onmiddellijke omgeving in aanmerking dienen te worden genomen. Dat ook op dit punt evenmin duidelijk blijkt of er essentiële differentiatiecriteria spelen tussen het project van verzoekers en de door verzoekers aangehaalde referentiepunten”.

2.2.2. Beoordeling van het tweede middel

De verzoekende partijen brengen onvoldoende gegevens aan waaruit blijkt dat het andere geval waarnaar zij verwijzen, zowel in rechte als in feite, volledig vergelijkbaar zou zijn met het geval van de verzoekende partijen, al was het maar omdat de verzoekende partijen vertrekken van het onjuiste uitgangspunt dat hun gebouw slechts drie woonlagen telt.

De verzoekende partijen tonen geen schending van het gelijkheidsbeginsel aan met de bewering dat uit de vermelding “relatief recente bebouwing” in het bestreden besluit zou blijken dat de vergunningverlenende overheid niet alle gebouwen in de onmiddellijke omgeving in aanmerking heeft genomen.

Het tweede middel is niet gegrond.

2.3. Het derde middel

2.3.1. Het aangevoerde derde middel

In het derde middel wordt de schending aangevoerd van het beginsel van de rechtszekerheid en de gewekte verwachtingen.

In het verzoekschrift wordt het middel als volgt toegelicht:

“(…)

(…) ‘De rechtsstaatsgedachte wil de burgers beschermen tegen onzekerheid, tegen willekeur van de kant van de overheid. Iemands rechtspositie moet safe zijn en niet op onverwachte, onberekenbare wijze kunnen worden aangetast. (...) de eis dat burgers mogen vertrouwen op de duurzaamheid van besluiten waarvan zij afhankelijk zijn, op het nakomen van toezeggingen en op het voldoen aan verwachtingen die van overheidswege zijn gewekt (vertrouwensbeginsel).’

A. doordat de bestreden beslissing ten onrechte zwijgt over het feit dat eerder reeds wél gelijkaardige bebouwingen werden vergund, waaronder het buurpand van verzoekers,

terwijl deze panden juist vooraf als referentie werden gehanteerd door verzoekers en zij met recht op deze precedentes kon steunen om hun project te integreren in het straatbeeld en de onmiddellijke omgeving,

B. doordat, de overheid haar eigen richtlijnen aan het gewestplan Leuven schendt, waarbij in de betrokken zone (halfopen bebouwing) het aantal woonlagen drie kan bedragen als de straat zich leent tot het oprichten van bel-étagewoningen, hetgeen als leidraad voor een goede plaatselijke ordening zeker door de vergunningverlenende overheid in haar beoordeling dient te worden betrokken,

terwijl alle elementen in casu aanwezig waren voor de vergunningverlenende overheid om de zelf uitgevaardigde richtlijn in casu toe te passen vermits het project voorzien is buiten de agglomeratie Leuven, in een zone met halfopen bebouwing (cfr. foto's in bijlage), met andere gebouwen die drie woonlagen kennen met een gelijk, aansluitend volume en met een gevel onder de kroonlijst van maximaal 6.60 m.

C. doordat de bestreden beslissing zelf stelt dat ‘de overheid () de voorliggende vraag dient te evalueren aan de hand van de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het vigerend gewestplan’

terwijl dezelfde overheid -in het kader van haar gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats zélf een richtlijn aan het gewestplan Leuven voegde nopens de toelaatbaarheid van drie woonlagen. Dat het project van verzoekers, bij toetsing aan deze richtlijn, dient te worden goedgekeurd nu de voorwaarden van deze richtlijn -die de overheid voor zichzelf uitvaardigde, doch waarop de burgers zich terecht kunnen beroepen- werden en worden vervuld”.

2.3.2. Beoordeling van het derde middel

Het middel steunt op het onjuiste uitgangspunt van de verzoekende partijen dat hun gebouw slechts drie woonlagen telt. Voor het overige moet worden vastgesteld dat de verzoekende partijen zelf het risico hebben genomen om vergunningsplichtige werken uit te voeren zonder voorafgaandelijk een stedenbouwkundige vergunning aan te vragen.

Het derde middel is niet gegrond.

2.4. Het vierde middel

2.4.1. Het aangevoerde vierde middel

In het vierde middel wordt de schending aangevoerd van het redelijkheidsbeginsel.

In het verzoekschrift wordt het middel als volgt toegelicht:

“(…) ‘Het redelijkheidsbeginsel wordt geschonden wanneer de overheid ‘bij afweging van de betrokken belangen, niet in redelijkheid tot het besluit of de handeling heeft kunnen komen’. (...) doordat de overheid de vergunning aan de hand van het haar bekende dossier niet inwilligde o.m. wegens afbreuk de goede plaatselijke ordening, schending van het straatbeeld, terwijl zowel de plannen, als de foto’s, als de feitelijke toestand ter plekke manifest het tegendeel van de stelling van de overheid aantonen en terwijl een richtlijn aan het bestaande gewestplan de overheid juist precies de mogelijkheid geeft om in deze zone een dergelijk project met drie woonlagen goed te keuren.
B. Genomen uit de schending van het beginsel van de zorgvuldige voorbereiding, doordat blijkt uit de bestreden beslissing dat de overheid manifest niet de nodige relevante factoren opspoorde of deze minstens niet in het kader van haar beslissing in overweging nam, terwijl ‘Het formele zorgvuldigheidsbeginsel wil dat bij de voorbereiding van een besluit alle relevante factoren en omstandigheden worden opgespoord, zodat die bij het nemen van een beslissing kunnen worden meegewogen. In dat verband moet op alle argumenten van betrokkenen worden ingegaan. (...)’
(...) ‘Als het erom gaat dat niet alle relevante factoren in aanmerking zijn genomen, vernietigt de AR (Nederlandse Raad van State) soms wegens strijd met het motiveringsbeginsel (...)’
(...)”.

2.4.2. Beoordeling van het vierde middel

Het vierde middel is ongegrond om dezelfde redenen als die waarom het eerste middel werd verworpen.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 347,06 euro, komen ten laste van de verzoekende partijen, elk voor de helft.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op negenentwintig januari 2009, 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.