RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

nr. 193.509 van 26 mei 2009
in de zaak A. 143.930/X-11.643.

In zake : Germaine KERKHOFS,
die woonplaats kiest bij
advocaat M. DENYS,
kantoor houdende te 1560 HOEILAART,
de Quirinilaan 2

tegen :

de deputatie van de provincieraad van LIMBURG.

D E R A A D V A N S T A T E, Xe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Germaine KERKHOFS op 14 november 2003 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 17 september 2003 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg houdende de verwerping van haar beroep tegen het besluit van 16 mei 2003 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lanaken waarbij haar de vergunning wordt geweigerd voor de regularisatie van dakkapellen, een vluchttrap en de bestemmingswijziging van woning naar studentenkamers (9 woongelegenheden) aan de Berenhofstraat 6 te Veldwezelt, kadastraal bekend sectie A, nr. 875/c2;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door eerste auditeur-afdelingshoofd F. DE BUEL;

Gelet op de beschikking van 27 november 2006 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 memories;

Gelet op de beschikking van 9 maart 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 3 april 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad S. DE TAEYE;

Gehoord de opmerkingen van bestuurssecretaris I. WILLEMS, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur-afdelingshoofd F. DE BUEL;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. <u>De feiten</u>

1.1. Op 23 oktober 2002 (datum van het ontvangstbewijs) vraagt de verzoekster aan het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lanaken "een vergunning voor regularisatie dakkapellen/vluchttrap & bestemmingswijziging" van een woning, gelegen te Lanaken, Berenhofstraat 6, kadastraal bekend sectie A, nr. 875/c2. Dit perceel is overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 1 september 1980 vastgestelde gewestplan Limburgs Waasland gelegen in woongebied. Het is niet gelegen binnen het beheersingsgebied van een bijzonder plan van aanleg, noch binnen de omschrijving van een behoorlijke vergunde en niet vervallen verkaveling.

1.2. In de bij de voormelde aanvraag horende beschrijvende nota wordt onder meer gesteld dat "al de bestaande gebouwen en bijgebouwen van voor 1957 zijn" en dat "de gehele woning hedentendage ingedeeld is in studentenkamers (bestemmingswijziging, indeling zie tekening)".

Blijkens de plannen van de "huidige toestand", bevinden er zich op de gelijkvloerse, de eerste en de dakverdieping, acht kamers met kookgelegenheid en sanitair. In de tuinstrook bevindt zich de negende kamer, eveneens met kookgelegenheid en sanitair.

Eerder, op 2 september 1987, diende de verzoekster bij de gemeente Lanaken een aanvraag in "tot het openen of houden van een logementshuis" (9 studio's / 9 studenten) met betrekking tot het voormelde goed.

1.3. Tijdens het openbaar onderzoek van de onder randnummer 1.1 bedoelde aanvraag, wordt één bezwaar ingediend, waarin onder meer wordt aangevoerd dat “er sinds meerdere jaren reeds studentenkamers zijn”, dat “er pas nu een aanvraag is voor bestemmingswijziging van het woonhuis tot studentenkamers”, dat “wij bezwaar hebben dat o.a. de achterliggende stallingen werden omgebouwd tot woongelegenheden” en dat “wij geen privacy meer hebben en merkelijk veel lawaaihinder”.

1.4. Ingevolge het ongunstig advies van 22 april 2003 van de gemachtigde ambtenaar, weigert het college van burgemeester en schepenen van Lanaken op 16 mei 2003 de gevraagde regularisatievergunning.

1.5. Op 17 september 2003 verwerpt de deputatie van de provincieraad van Limburg het door de verzoekster tegen het voormelde collegebesluit ingediende administratief beroep.

Dit is het bestreden besluit.

2. <u>Over de gegrondheid van het beroep</u>

2.1. Het aangevoerde enig middel

De verzoekster voert in een enig middel “bevoegdheidsoverschrijding” aan, alsook “de schending van het verworven recht van verzoekster om haar pand de bestemming van studentenhuis te geven” en de schending van de motiveringsplicht :

> “Doordat de bestendige deputatie bij het bestreden besluit het beroep, ingesteld door verzoekster tegen het besluit van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Lanaken dd.16 mei 2003, afwijst, en hierdoor de regularisatie van de bestemmingswijziging van woning naar studentenhuis en de ermee verbonden uitgevoerde werken niet aanvaardt;
>
> Terwijl verzoekster haar aanvraag tot het openen of houden van een logementshuis indiende op 2 september 1987, hetgeen niet kan verward worden met een aanvraag om vergunning te bekomen van het wijzigen van de bestemming van haar pand van woning naar studentenhuis;
>
> en terwijl men om te kijken of verzoekster verplicht was dergelijke vergunning tot wijziging van gebruik aan te vragen, moet nagaan welke regelgeving toepasselijk was op het ogenblik van deze wijziging, in 1987 dus.
>
> en terwijl art. 99, 7/ van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, dat bepaalt dat ‘niemand zonder voorafgaande vergunning in een gebouw het aantal woongelegenheden mag wijzigen die bestemd zijn voor de huisvesting van een gezin of een alleenstaande, ongeacht of het gaat om een eensgezinswoning, een

etagewoning, een flatgebouw, een studio of een al dan niet gemeubileerde kamer', dus nog niet van toepassing was;

en terwijl in 1987 de toepasselijke regelgeving wel bestond in het Decreet van 28 juni 1984, houdende aanvulling van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en de stedenbouw, aangevuld met het uitvoeringsbesluit van dit decreet van dezelfde datum, en het Besluit van de Vlaamse Executieve houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen van 17 juli 1984 (allen B.S., 30 augustus 1984). Deze regelgeving dient in casu dus te worden toegepast;

en terwijl dit Decreet van 1984 bepaalt dat 'niemand zonder voorafgaande vergunning het gebruik van vergunde gebouwen mag wijzigen, voorzover deze wijziging is opgesomd in een door de Vlaamse Executieve vast te leggen lijst'. Indien een wijziging van gebruik niet vermeld wordt in deze lijst, heeft men er dus geen vergunning voor nodig. Men moet dus deze lijst consulteren.

en terwijl deze lijst, te vinden in het Besluit van de Vlaamse Executieve van 17 juli 1984, nergens gewag maakt van vergunningsplicht voor de wijziging van gebruik van eengezinswoning naar studentenhuis; dat verzoekster dan ook geen vergunning diende te hebben voor deze wijziging van gebruik.

en terwijl men in casu zelfs kan betwijfelen of het om een wijziging van gebruik gaat, gezien beide gebruiksvormen, 'woning' en 'studentenhuis', in 1987 geacht worden een 'woning' te zijn. Het gaat dan ook om hetzelfde gebruik.

en terwijl zowel het college van burgemeester en schepenen, als de bestendige deputatie de aanvraag tot regularisatie van de gebruikswijziging dan ook volkomen ten onrechte weigeren, door een verkeerd inzicht in de toepasselijke wetgeving. Het is immers overduidelijk dat verzoekster nooit verplicht was deze vergunning aan te vragen. Zij heeft in 1987 dus volledig in overeenstemming met de toen geldende wetgeving het gebruik van haar pand gewijzigd. Door nu alsnog een vergunning te weigeren, alsof verzoekster er een nodig had, en haar daardoor het rechtmatige gebruik van het pand als studentenhuis te ontnemen, schendt het bestuur het verworven recht van verzoekster op dergelijk gebruik;

en terwijl het bestuur bovendien de weigering van de regularisatie van de dakkapellen, de vluchttrap en het verplaatsen van de dakkapellen met de vluchttrap, motiveert op basis van deze volkomen foutieve weigering van de regularisatie van de bestemmingswijziging. Dat maakt de weigering tot regularisatie van deze werken eveneens onaanvaardbaar.

en terwijl bovendien de uitgevoerde werken zelf, het plaatsen van vluchttrap en dakkapellen, het gebruik van het pand niet wijzigen. Deze werken waren enkel nodig in het kader van een verhoogde brandveiligheidseis, zoals vereist door het politiereglement op de logementen van 1992. In geen enkel opzicht kan de bestemmingswijziging dus dienen als motivatie voor de weigering van de aanvraag van verzoekster.

en terwijl er evenmin enige andere motivering wordt gegeven voor het weigeren van de regularisatie van de verbouwingen. Bovendien heeft het college van burgemeester en schepenen door te verwijzen naar het advies van de bevoegde ambtenaar, zelf benadrukt dat het voorgestelde ontwerp in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen inzake ruimtelijke ordening, en niet indruist tegen de goede plaatselijke ordening en de onmiddellijke omgeving, hetgeen niet wordt tegengesproken door de bestendige deputatie.

en terwijl het bestuur dus onrechtmatig heeft gehandeld door de aanvraag tot regularisatie af te wijzen op de enige grond dat de wijziging van bestemming niet aanvaardbaar was".

2.2. Beoordeling

2.2.1. De verwerende partij heeft de aanvraag die tot het bestreden besluit heeft geleid, wat de gevraagde vergunning voor negen studentenkamers betreft, gekwalificeerd als “verbouwen” in de zin van artikel 99, § 1, eerste lid, 1/ van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna : DRO). Dit blijkt uit de strekking die het bestreden besluit heeft gegeven aan het beroep, meer bepaald als een beroep dat ertoe strekt een vergunning te verkrijgen om “de verbouwing van een verdiepswoning tot 9 studentenkamers te regulariseren (...)”, uit de overweging dat “het volledige perceel omgevormd werd voor studentenhuisvesting, inclusief de tuin” en uit de omstandigheid dat het bezwaar luidens hetwelk “onder andere achterliggende stallen omgebouwd worden tot woongelegenheden” in het bestreden besluit uitdrukkelijk wordt bijgetreden.

2.2.2. De wetgever heeft het begrip “verbouwen”, dat moet worden onderscheiden van de begrippen “bouwen, afbreken en herbouwen”, niet omschreven en dit begrip moet aldus in zijn spraakgebruikelijke betekenis worden begrepen, met dien verstande dat de instandhoudings- en onderhoudswerken uitgesloten worden. Onder verbouwen van een woning moet derhalve worden verstaan het wijzigen ervan, anders van bouw maken of anders bouwen zonder dat de woning wordt afgebroken of herbouwd. De inrichting van de kwestieuze studentenkamers beantwoordt aan het begrip verbouwen zoals bedoeld in de voormelde wetsbepaling, omdat uit de gegevens van de zaak en het bestreden besluit blijkt dat deze werken het volgende beogen : “het verbouwen van de hoofdbouw (woning) en de achterbouwsels tot 9 studentenkamers met sanitair, waarvan 6 kamers in de hoofdbouw en 3 kamers in de achterbouwen in de tuin”. Zij houden geen instandhoudings- en/of onderhoudswerken in, in de zin van de hoger aangehaalde bepaling. De bedoelde verbouwingswerken waren derhalve principieel vergunningsplichtig op het ogenblik dat ze werden uitgevoerd, terwijl de vereiste voorafgaande schriftelijke vergunning daartoe ontbrak. Het betoog van de verzoekster dat het volume en de woonstbestemming van het gebouw hetzelfde zijn gebleven, doet hieraan geen afbreuk. De verzoekster vermag zich niet te beroepen op “een verworven recht” om haar pand de bestemming van woonhuis te geven.

2.2.3. In het bestreden besluit wordt de weigering van de gevraagde vergunning onder meer als volgt gemotiveerd : “(...) dat het gerealiseerde studentenhuis uiteraard tegemoet komt aan een economische vraag naar

studentenverblijven vanuit Maastricht en dat studentenbehuizing uiteraard bij voorkeur in een dorpskern wordt gerealiseerd; dat een studentenhuis (of huisvesting) echter geen louter speculatief project mag zijn maar moet geïntegreerd worden in zijn omgeving, dat dit laatste hier niet het geval is; dat het volledige perceel omgevormd werd voor studentenhuisvesting, inclusief de tuin; dat terzake de klacht van de aanpalende eigenaar stelt : '... wij hebben bezwaar dat onder andere achterliggende stallen omgebouwd worden tot woongelegenheden. Wij hebben geen privacy meer en merkelijk veel lawaaihinder...'; dat dit bezwaar fundamenteel en bij te treden is en door het college van burgemeester en schepenen nergens wordt weerlegd" en voorts "dat voor gewone woningen en appartementen het stedenbouwkundig principe geldt dat geen bijkomende woning in de tuin wordt gerealiseerd precies omwille van de privacy van de aanpalende eigenaars; dat in casu dit wel zou toegestaan worden voor een hinderlijke inrichting als studentenhuisvesting; dat indien het project nog niet gerealiseerd was, en het hier een gewone aanvraag betrof, de functiewijziging vanuit het oogpunt van een goede plaatselijke ordening zou beperkt worden tot de hoofdbouw; dat in ieder geval studentenhuisvesting de leefbaarheid van een dorp niet mag aantasten, dat in casu het gelijkheidsprincipe tussen de aanpalende eigenaars moet gehanteerd worden; (...)".

2.2.4. Uit het voorgaande blijkt dat het bestreden besluit het gevraagde weigert door het ingediende bezwaar, gericht tegen de "ombouw" van de achterliggende stallen tot woongelegenheden, te begrijpen als een verbouwing in de zin van artikel 99, § 1, eerste lid, 1/ DRO, bij te treden. Het betoog van de verzoekster dat het enig motief tot weigering van de vergunning "juist de bestemmingswijziging en de functie van het pand als studentenhuisvesting is", toont de onwettigheid van het bestreden besluit niet aan. Verzoeksters betoog "dat de werken geen negatief effect (hebben) gehad op de ruimtelijke ordening gezien in de woning maar negen studenten kunnen worden gehuisvest, een equivalent van een groot gezin", toont de kennelijke onredelijkheid van het bestreden besluit niet aan. De weigering van de gevraagde regularisatie tot omvorming van het gebouw tot studentenhuizen, impliceert voorts een afdoende motief tot weigering van de regularisatie van de "dakkapellen en vluchttrap" aangezien deze, volgens de verzoekster de studentenhuizen precies beogen te conformeren aan een "verhoogde brandveiligheidseis".

Het middel is ongegrond.

3. <u>Prejudiciële vraagstelling</u>

3.1. De verzoekster vraagt in haar laatste memorie om de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof :

> "Schendt artikel 99 § 1,1/ van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, art. 16 van de Grondwet en art. 1 van het eerste aanvullend protocol E.V.R.M. doordat aan het begrip 'verbouwen' de betekenis wordt gegeven dat dit begrip zowel de werken zonder als met wijziging van het volume van een bestaand gebouw dekt met als gevolg dat werken binnen een bestaand gebouw gelijkgesteld worden met nieuwbouw ?".

3.2. De verzoekster geeft met de voormelde vraag een nieuwe grondslag aan het middel vermits zij in het middel niets met betrekking tot het begrip verbouwen heeft aangevoerd. Het middel is onontvankelijk zodat de voormelde prejudiciële vraag niet moet worden gesteld.

OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :

<u>Artikel 1</u>.

Het beroep wordt verworpen.

<u>Artikel 2</u>.

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verzoekster.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op zesentwintig mei 2009, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. CLEMENT,	staatsraad,
	S. DE TAEYE,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier, **De voorzitter,**

A. TRUYENS. **R. STEVENS.**