

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 198.910 van 15 december 2009
in de zaak A. 124.534/X-11.065.**

In zake: 1. Patrick HOUBEN
2. Maria GIELKENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Raf Terwingen
kantoor houdend te 3630 MAASMECHELEN
Koninginnelaan 107
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de deputatie van de provincieraad van LIMBURG

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 22 juli 2002, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 23 mei 2002 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg houdende verwerping van het beroep ingesteld tegen de beslissing van 9 november 2001 van het college van burgemeester en schepenen van Maasmechelen houdende weigering van de vergunning voor het regulariseren van een berging naar een woning op een perceel gelegen te Leut, Sint-Pietersstraat, kadastraal bekend sectie 5-B, nrs. 193/l, 193/h en 192/k.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partijen hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Ann Eylenbosch heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een laatste memorie ingediend.
De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 26 juni 2009.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Annik Haegeman, die loco advocaat Raf Terwingen verschijnt voor de verzoekende partijen, en bestuurssecretaris Inge Willems, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ann Eylenbosch heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Op 6 september 2001 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de verzoekende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van Maasmechelen een aanvraag in tot het verkrijgen van een vergunning voor de “regularisatie van een berging naar (een) kleine gezinswoning”, op een perceel gelegen te Leut aan de Sint-Pietersstraat, kadastraal bekend sectie B, nrs. 193/l, 193/h en 192/k.

Het gebouw waarop de voormelde aanvraag betrekking heeft en waarvan de verzoekende partijen eigenaar zijn, is gesitueerd langs een erfdienstbaarheid naar de Sint-Pietersstraat in de dorpskern van Leut. Het betreft een achter een klein woonhuis gelegen constructie met een grondoppervlakte van 19,20 x 6,55 meter, waarvan het voorste gedeelte is ingericht als woning en het achterste gedeelte als garages.

4. Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 1 september 1980 vastgestelde gewestplan Limburgs Maasland is het gebouw gelegen in woongebied met landelijk karakter.

Voor het gebied waarin het gebouw is begrepen, bestaat er geen goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan. Evenmin is

het gelegen binnen het gebied van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling.

5. Het college van burgemeester en schepenen van Maasmechelen weigert op 9 november 2001 de gevraagde vergunning, met verwijzing naar het door het college op dezelfde dag geformuleerde ongunstig advies dat luidt als volgt:

“Ongunstig: het advies van 15/05/1995 van ROHM blijft behouden, namelijk:

-dat de achterliggende constructie (bergplaatsen, garages), zeker niet gebruikt kunnen worden als woonhuis, gelet op de ligging in de zone voor koeren en hovingen en gezien er geen nieuwe argumenten bijgebracht werden die tot een wijziging van dit advies kunnen leiden”.

6. Tegen het voormelde weigeringsbesluit tekenen de verzoekende partijen op 17 december 2001 beroep aan bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Limburg.

7. Bij het bestreden besluit van 23 mei 2002 willigt de bestendige deputatie het beroep niet in. Daartoe wordt overwogen:

“Overwegende dat het beroep ertoe strekt vergunning te verkrijgen om de omvorming van een berging tot woning te regulariseren op een perceel gesitueerd langs een servitude naar de St-Pietersstraat in de dorpskern van Leut; dat de aanvraag een achter een klein woonhuis gelegen constructie betreft met een grondoppervlakte van 19,20 X 6,55 meter waarvan het voorste gedeelte (7,50 X 6,55 meter) werd ingericht als woning met slaapkamers in het dakniveau, en het achterste gedeelte in gebruik is als garages;

Overwegende dat volgens het goedgekeurd gewestplan de aanvraag gesitueerd is in de zone woongebied met landelijk karakter; dat deze gebieden conform artikel 6 §1.2.2 van het koninklijk besluit van 28 december 2002 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen bestemd zijn voor woningbouw in het algemeen en tevens voor landbouwbedrijven; dat de bestemmingswijziging dus niet strijdig is met het gewestplan; dat overeenkomstig artikel 19 van bovenvermeld inrichtingsbesluit de vergunning evenwel slechts wordt afgegeven, ook al is de aanvraag niet in strijd met het gewestplan of het ontwerp-gewestplan, indien de uitvoering van de handelingen en werken verenigbaar is met de goede plaatselijke ordening;

Overwegende dat het ongunstig advies van het college van burgemeester en schepenen dient bijgetreden te worden aangezien in 1995 een stedenbouwkundige vergunning werd afgeleverd voor het renoveren van de kleine woning langs de straat onder de voorwaarde dat ‘... de achterliggende constructie (bergplaatsen, garages) zeker niet kunnen gebruikt worden als woonhuis, gelet op de ligging in de zone voor koeren en hovingen...’; dat in strijd met deze voorwaarde het voorste deel van de achterliggende constructie toch als woning werd uitgevoerd; dat bij het plaatsbezoek werd vastgesteld dat, in tegenstrijd met de vergunde plannen van 1995, de uitgevoerde toestand van

het gelijkvloers een keuken-living en aanpalend trappenhuis met rechte trap omvat, zoals aangegeven op het regularisatieplan; dat tevens de kwestieuze constructie niet gesitueerd is langs een openbare weg maar langs een servitude ter ontsluiting van de tuinzone; dat dergelijke ontsluiting niet geschikt is voor te wonen en leidt tot burenc conflicten; dat de woning eveneens gesitueerd is in de feitelijke tuinzone, in tweede bouwlijn ten opzichte van de St-Pietersstraat, dat deze inplanting de privacy van de voorliggende woning en van de tuinen horende bij de woningen langs de Burgemeester Vinckenlaan in het gedrang brengt; (...)"

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

8. In hun eerste middel voeren de verzoekende partijen de onbevoegdheid aan van het college van burgemeester en schepenen van Maasmechelen en van de verwerende partij "om te beslissen over de regularisatie van een berging naar een woonhuis". Zij stellen daartoe dat de beoogde regularisatie in se zonder voorwerp is aangezien het kwestieuze gebouw steeds een woonhuis en "nooit een berging" is geweest, alsook nooit het voorwerp heeft uitgemaakt van een bestemmingswijziging.

Wat betreft hun bewering dat het kwestieuze gebouw, dat "reeds van voor 1962 (bestaat)", steeds een woonhuis is geweest, verwijzen de verzoekende partijen vooreerst naar de notariële akte waarbij ze dat gebouw hebben aangekocht en naar al de voorgaande notariële akten "waarin steeds melding wordt gemaakt van de verkoop van een woonhuis en bouwvallig woonhuis met aanhorigheden op en met grond en tuin gelegen te Sint Pietersstraat 30 en Sint Pietersstraat 30+". Voorts wijzen ze er op dat uit het uittreksel uit de kadastrale legger genoegzaam blijkt dat het gebouw gelegen "Sint Pietersstraat 30+" een woning betreft. Tot slot vestigen ze de aandacht op "het feit dat dit woonhuis sedert jaar en dag aangesloten is op de nutsvoorzieningen".

Wat betreft hun bewering dat het gebouw nooit het voorwerp heeft uitgemaakt van een bestemmingswijziging, stellen ze dat een bestemmingswijziging slechts kan worden doorgevoerd "nadat een aanvraag om een bouwvergunning wordt ingediend en toegekend door de bevoegde overheid". Aangezien de verzoekende partijen voor het kwestieuze gebouw "nooit dergelijke aanvraag om bouwvergunning indienden", heeft het college van burgemeester en schepenen, naar de mening van de verzoekende partijen, "in de stedenbouwkundige vergunning die

is afgeleverd voor het renoveren van de kleine woning langs de straat dan ook niet rechtsgeldig de bestemming van de achterliggende woning kunnen wijzigen en bedingen dat deze tweede woning niet meer gebruikt mag worden als woning”.

Beoordeling

9. De initiële bouwaanvraag omschrijft het voorwerp ervan als de “regularisatie van een berging tot kleine gezinswoning”. Blad 2 van de bijgevoegde plannen duidt de kwestieuze constructie vóór de werken aan als bergplaats en garages. Er wordt geen voorbehoud gemaakt omtrent de kwestie van de vergunningsplicht.

Voor het eerst in graad van beroep werpen de verzoekende partijen het ontbreken van de vergunningsplicht op, om reden dat er geen bestemmingswijziging is doorgevoerd en de uitgevoerde werken moeten worden gekwalificeerd als instandhoudingswerken die zelf niet vergunningsplichtig zijn.

10. Artikel 3, 3/ van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is, bepaalt dat in beginsel geen stedenbouwkundige vergunning nodig is voor “de inrichtingswerkzaamheden binnen een gebouw of de werkzaamheden voor de geschiktmaking van lokalen voorzover ze noch de oplossing van een constructieprobleem, noch een vergunningsplichtige functiewijziging, noch -wanneer het een woongebouw betreft- een wijziging van het aantal wooneenheden met zich meebrengen”.

Uit deze bepaling volgt dat de initiële bestemming van het kwestieuze goed een essentieel gegeven uitmaakt van de voorliggende regularisatieaanvraag. De bewijslast terzake ligt bij de aanvrager.

Zoals hoger reeds gesteld, formuleren de verzoekende partijen pas voor het eerst in graad van hoger beroep voorbehoud bij het vergunningsplichtig karakter van de gerealiseerde werkzaamheden. Waar het bij de initiële aanvraag gevoegde blad 2 van de plannen melding maakt van een oorspronkelijke bergplaats en garages, verdedigen de verzoekende partijen thans plots de stelling dat de kwestieuze constructie steeds de bestemming woonhuis heeft gehad. Zij onderbouwen deze stelling met stukken.

Aldus dient te worden vastgesteld dat de aanvraag moet worden aanzien als gewijzigd op een essentieel punt, te weten de initiële bestemming van

het kwestieuze goed. Deze initiële bestemming blijkt immers bepalend te zijn in het licht van het vraagstuk naar de vergunningsplicht.

De verzoekende partijen hebben derhalve geen belang bij dit middel, nu het tot de conclusie leidt dat de verwerende partij het beroep wegens onbevoegdheid had moeten afwijzen.

11. Het eerste middel kan niet worden aangenomen.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

12. In een tweede middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de motiveringswet). Deze formele motiveringsplicht houdt, aldus de verzoekende partijen, in dat “de juridische en feitelijke overwegingen die aan de bestreden beslissing ten grondslag liggen in de tekst zelf van deze beslissing moeten worden vermeld”, dat “deze overwegingen afdoende moeten zijn” en dat “de gegeven motivering (...) ook pertinent en draagkrachtig (dient) te zijn”.

Daartoe leveren ze vooreerst kritiek op “één van de doorslaggevende motieven”, namelijk dat “de kwestieuze constructie niet gesitueerd is langs een openbare weg maar langs een servitude ter ontsluiting van de tuinzone” en dat “dergelijke ontsluiting niet geschikt is voor te wonen en leidt tot burenc conflicten”. Dienaangaande herhalen ze dat het kwestieuze gebouw steeds een woonhuis is geweest en nooit een berging, beweren ze dat de erfdienstbaarheid “sedert jaar en dag bestaat en (...) nooit aanleiding heeft gegeven tot burenc conflicten” en besluiten ze dat het motief “juridisch niet (kan) stand houden” aangezien het “duidelijk te algemeen en te vaag is” alsook “louter hypothetisch en zeker niet draagkrachtig”.

Voorts bekritisieren de verzoekende partijen nog “een ander doorslaggevend motief”, namelijk het motief dat “is gebaseerd op het feit dat de woning gesitueerd is in de feitelijke tuinzone, in de tweede bouwlijn ten opzichte van de Sint-Pietersstraat” en dat “deze inplanting de privacy van de voorliggende woning en van de tuinen horende bij de woningen langs de Burgemeester Vinckenlaan in het gedrang brengt”. Ook dit motief kan volgens de verzoekende partijen niet stand houden aangezien “het kwestieuze woonhuis ligt (...) midden in de dorpskern van Leut, (die) zoals elke traditionele dorpskern wordt gekenmerkt

door een dichte bebouwing” en het bijgevolg “zonder meer kan worden toegepast op eender welke woning gelegen in een dicht bebouwde dorpskern”. Bijgevolg stellen de verzoekende partijen dat ook dit motief te algemeen en te vaag is en zeker niet volstaat om het bestreden besluit te schragen.

Beoordeling

13. Voor het gebied waarin het kwestieuze goed is gelegen, bestaat geen goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan en evenmin een vergunde en niet vervallen verkaveling. In dat geval is het de taak van de vergunningverlenende overheid om geval per geval te onderzoeken of de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede plaatselijke ordening, overeenkomstig een beginsel dat kan worden afgeleid uit artikel 43, § 2, eerste lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet) en dat eveneens uitdrukkelijk is opgenomen in artikel 19, derde lid van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen.

Het behoort tot de door de wet verleende appreciatiebevoegdheid van de vergunningverlenende overheid om, binnen de grenzen van de door het gewestplan opgelegde bestemmingsvoorschriften, te oordelen of de aanvraag voor het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning al dan niet verenigbaar is met de eisen van de goede plaatselijke ordening. De Raad van State vermag zijn beoordeling van de eisen van de goede plaatselijke ordening niet in de plaats te stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij enkel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar terzake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

14. De artikelen 2 en 3 van de motiveringswet bepalen dat eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die beogen rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd, dat in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moeten worden vermeld die aan de beslissing ten grondslag liggen en dat deze afdoende moeten zijn. Artikel 6 van dezelfde wet bepaalt dat deze “slechts van toepassing (is) op de bijzondere regelingen waarbij de uitdrukkelijke

motivering van bepaalde bestuurshandelingen is voorgeschreven, in zoverre deze regelingen minder strenge verplichtingen opleggen”. Uit een en ander volgt dat op het stuk van de motiveringsverplichting, de motiveringswet een wet van suppletoire aard is.

Artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet legt aan de deputatie en aan de Vlaamse regering, wanneer zij als orgaan van actief bestuur in beroep uitspraak doen over bouw- en verkavelingsaanvragen, een motiveringsverplichting op die niet minder streng is dan deze voorgeschreven door de motiveringswet. Deze beslissingen vallen derhalve niet onder de toepassing van de laatstgenoemde wet. Uit wat voorafgaat volgt dat de ingeroepen schending van de motiveringsverplichting geacht moet worden te zijn afgeleid uit de schending van artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet.

15. Overeenkomstig artikel 53, §3, eerste lid van het gecoördineerde decreet worden de beslissingen van de Vlaamse regering met redenen omkleed. Om inzake de beoordeling van de goede plaatselijke ordening te voldoen aan die motiveringsverplichting, moeten in de vergunning duidelijk de met de goede plaatselijke ordening verband houdende redenen worden vermeld die de beslissing verantwoorden, derwijze dat het de aanvrager of de belanghebbende derde mogelijk is met kennis van zaken tegen de bestreden beslissing op te komen en dat de Raad van State de hem opgedragen wettigheidscontrole kan uitoefenen. Die opgelegde formele motiveringsverplichting houdt eveneens in dat enkel met de in de beslissing vermelde redengeving rekening kan worden gehouden.

Wat de beoordeling van de goede plaatselijke ordening betreft, dient de vergunningverlenende overheid in de eerste plaats rekening te houden met de ordening in de onmiddellijke omgeving. Die beoordeling dient tevens in concreto te geschieden en uit te gaan van de bestaande toestand.

16. Het middel bekritiseert de volgende overwegingen van het bestreden besluit:

“dat tevens de kwestieuze constructie niet gesitueerd is langs een openbare weg maar langs een servitude ter ontsluiting van de tuinzone; dat dergelijke ontsluiting niet geschikt is voor te wonen en leidt tot burenc conflicten; dat de woning eveneens gesitueerd is in de feitelijke tuinzone, in tweede bouwlijn ten opzichte van de St-Pietersstraat, dat deze inplanting de privacy van de voorliggende woning en van de tuinen horende bij de woningen langs de Burgemeester Vinckenlaan in het gedrang brengt”.

Dienaangaande moet vooreerst worden vastgesteld dat niet blijkt en evenmin door de verzoekende partijen in hun verzoekschrift wordt beweerd, dat

de feitelijke gegevens waarvan de verwerende partij in het kader van de voormelde beoordeling is uitgegaan, niet juist zijn.

Voorts belet de omstandigheid dat het kwestieuze gebouw is gelegen midden in de dorpskern van Leut niet dat het kadasterplan en de bij de aanvraag gevoegde plannen bevestigen dat dit gebouw enkel kan uitwegen op de openbare weg langsheen de voorliggende woning en is gericht naar de tuinen van de woningen gesitueerd aan de Burgemeester Vinckenlaan, zodat de beoordeling van de verwerende partij, die voldoende concreet en pertinent is, niet als kennelijk onredelijk kan worden beschouwd.

Het feit, tenslotte, dat de verzoekende partijen niet akkoord gaan met de voormelde bevindingen en de notie verenigbaarheid met de goede plaatselijke ordening een andere invulling willen geven, doet daaraan geen afbreuk.

17. Het tweede middel is niet gegrond.

C. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

18. In een derde middel voeren de verzoekende partijen aan dat de verwerende partij met het bestreden besluit “zowel het gelijkheidsbeginsel als het verbod op willekeur” schendt.

Daartoe voeren ze vooreerst aan dat “het criterium van de gelijke behandeling van gelijke gevallen (...) zich inzake ruimtelijke ordening (concretiseert) in de eenheid van het door de overheid gevoerde beleid”.

Voorts wijzen ze op de “huidige stedenbouwkundige gedragslijn”, namelijk “dat het aantal appartementsgebouwen in sterke mate toeneemt en dat men op deze wijze tracht elke oppervlakte optimaal te benutten, met als gevolg dat de bewoners van dergelijke gebouwen zeer dicht op elkaar komen te wonen”. Gelet op die “gedragslijn” kan volgens de verzoekende partijen niet worden volgehouden dat de inplanting, zoals die te dezen voorligt, de privacy van de omliggende percelen schendt. Oordelen dat er in casu wel sprake zou zijn van een schending van de privacy, “terwijl de bewoners van de meeste appartementsgebouwen dichter op elkaar wonen dan in casu”, maakt, naar de mening van de verzoekende partijen, dan ook een schending uit van “zowel het gelijkheidsbeginsel als het verbod op willekeur”.

Beoordeling

19. Het gelijkheidsbeginsel kan slechts zijn geschonden als in rechte en in feite gelijke gevallen ongelijk zijn behandeld zonder dat daarvoor een objectieve en redelijke verantwoording bestaat. De verzoekende partij die de schending opwerpt, moet dit met concrete en precieze gegevens in haar verzoekschrift aantonen.

20. Door louter in algemene bewoordingen te wijzen op een “stedenbouwkundige gedragslijn”, die zou worden gekenmerkt door een sterke toename van het aantal appartementsgebouwen waarin de bewoners meestal dichter op elkaar zouden wonen dan in casu, leveren de verzoekende partijen niet het vereiste concrete bewijs voor de door hen aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel.

21. Het derde middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijftien december 2009, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
met bijstand van	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens