

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 198.918 van 15 december 2009
in de zaak A. 86.227/X-9128.**

In zake: 1. Karel HERBOTS
2. Magda BELMANS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jan Hamels
kantoor houdend te 2000 LEUVEN
Koning Leopold I-straat 20
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Marc Van Bever
kantoor houdend te 1850 GRIMBERGEN
Pastoor Woutersstraat 32, bus 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 augustus 1999, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 21 juni 1999 van de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening houdende inwilliging van het beroep van het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven en vernietiging van het besluit van 24 september 1998 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant houdende afgifte van de bouwvergunning voor de gebruikswijziging van een voormalig schoolgebouw naar studentenkamers, gelegen aan de Maria Theresiastraat te Leuven, kadastraal bekend, sectie B, nr. 305/c12 (deel).

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 partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 16 oktober 2009.

Staatsraad Johan Bovin heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Lutgarde Leys, die loco advocaat Jan Hamels verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Marc Van Bever, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ann Eylenbosch heeft een 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

3.1. Op 18 februari 1998 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de verzoekende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven een aanvraag in voor het wijzigen van gebruik (schoolgebouw tot bewoning) van een gebouw gelegen aan de Maria Theresiastraat te Leuven, kadastraal bekend sectie B, nr. 305/c12 (deel).

Het betrokken perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Leuven gelegen in woongebied.

Het is niet gelegen binnen het beheersingsgebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan, en maakt evenmin deel uit van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

3.2. Bij besluit van 12 maart 1998 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven de gevraagde vergunning om volgende redenen :

“Er worden hier geen studentenkamers of studio’s aanvaard, een ééngezinswoning of één appartement per niveau kan wel aanvaard worden.
Gelet op :

- de algemene beleidsoptie van het college tot herwaardering van de woonfunctie voor gezinnen en samenwonenden in de binnenstad;
- het overaanbod van éénkamer-flats;
- de te grote druk van voertuigen en verkeer.

In bijkomende orde voldoet de aanvraag niet aan het politiereglement betreffende brandveiligheid en hygiëne in studentenkamers en gelijkgestelde inrichtingen t.t.z.

- per niveau dient er een goed verlucht toilet voorzien te worden;
- een douchecel mag niet boven een kamer gelegen zijn;
- de kamer op de tussenverdieping heeft geen douchecel ter beschikking op het gelijkvloers of op de eerste verdieping;
- er is geen fietsenstalling voorzien”.

3.3. Op 25 maart 1998 stellen de verzoekende partijen beroep in tegen dit weigeringsbesluit bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant.

3.4. Bij besluit van 24 september 1998 willigt de bestendige deputatie dit beroep voorwaardelijk in op grond van aangepaste plannen.

Dit besluit overweegt wat volgt:

“Overwegende dat het ontwerp de regularisatie van het verbouwen van een voormalig studiehuis en later schoolgebouw tot een gebouw met 12 studentenkamers beoogt; dat het betrokken goed gelegen is in Leuven, Maria Theresiastraat 82, en volgens het gewestplan Leuven (KB d.d. 7 april 1977) in een woongebied; dat het perceel niet gelegen is binnen de omschrijving van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, noch in een verkaveling;

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen de bouwvergunning weigerde op 12 maart 1998;

Overwegende dat het goed gelegen is in een woongebied; dat artikel 5 van de toelichting d.d. 8 juli 1997 (KB d.d. 23 augustus 1997) bij het KB d.d. 28 december 1972, betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen van kracht is; dat de huisvesting van studenten niet in strijd is met deze bepalingen;

Overwegende dat naar een evenwichtige verdeling en verweving van functies wordt gestreefd in de verschillende Leuvense wijken; dat er geëigende middelen zijn om deze beleidsopties vast te leggen door bv. het opleggen van bestemmingsvoorschriften (bv. vastgelegd bij BPA's of bv. bouwverordeningen); dat echter voorlopig voldoende concrete middelen ontbreken om dit beleid kracht bij te zetten; dat het hanteren van algemene beleidsopties dewelke niet zijn vastgelegd in enige verordenende maatregel een oncontroleerbare handeling is die tot willekeur kan leiden;

Overwegende dat het restrictieve vergunningsbeleid van de stad Leuven een ontmoediging betracht in het creëren van bijkomende studentenhuisvesting; dat in het belastingsreglement op het ontbreken van parkeerplaatsen de norm van maximaal 25 m² wordt gehanteerd als oppervlakte van een studentenkamer; dat in het vergunningsbeleid het creëren van woongelegenheden die hieronder vallen wordt geweerd;

Overwegende dat een economisch motief aangaande vraag en aanbod eveneens bezwaarlijk als stedenbouwkundig argument kan gehanteerd worden;

dat dit overaanbod overigens niet aangetoond is, zeker niet voor kamers die beantwoorden aan de heden toegepaste normen;

Overwegende dat de beroepsindiener gehouden is aan het belastingsreglement van de stad Leuven aangaande het ontbreken van parkeerplaatsen; dat de beroepsindiener 7 autostaanplaatsen ter beschikking heeft binnen een loopafstand van 400 meter; dat dit meer is dan vereist volgens het voornoemd belastingsreglement; dat overigens het aantal te verwachten wagens laag kan ingeschat worden omwille van de onmiddellijke nabijheid van het station, van enkele (hoge)scholen en een campus van de KUL; dat vrijwel geen enkele nieuwe bestemming voor het grote gebouw kan bedacht worden die een kleinere verkeersdruk met zich meebrengt;

Overwegende dat een ruime fietsenstalling en opslagruimte voor huisvuil en keukenafval voorzien is onder het afdak en de gaanderij in de tuinzone; dat deze voorziening ruim volstaat;

Overwegende dat aangaande studentenhuisvesting op 4 februari 1997 door het Vlaams Parlement een decreet houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers werd aangenomen; dat eveneens het politiereglement van de stad Leuven betreffende de brandveiligheid en hygiëne in studentenhuizen en gelijkgestelde inrichtingen d.d. 27 november 1990 diverse regels oplegt;

Overwegende dat voor nieuwbouw en grondige verbouwingen een minimumoppervlakte voor een éénpersoonskamer van 12 m² wordt vooropgesteld, een minimum vrije hoogte van 2,20 meter en een minimum luchtinhoud van 30 m³; dat een gemeenschappelijke keuken dient voorzien te worden; dat elke kamer van een wastafel moet voorzien zijn; dat per huurder één fietsenstalling dient voorzien te worden in een daarvoor bestemde ruimte; dat het ontwerp aan al deze voorwaarden voldoet; dat tevens reeds omwille van de vorige functie als schoolgebouw alle voorzieningen voor de brandveiligheid genomen zijn;

Overwegende dat 8 kamers over een individueel toilet en individuele douchecel in aparte sanitaire ruimten beschikken; dat de vier overige kamers, m.n. de kamer boven de garage op de tussenverdieping (00.01), de kamer op de eerste verdieping hierboven (01.01), en twee kamers op de tweede verdieping (02.01 en 02.03) beschikken over een gemeenschappelijke sanitaire ruimte met toilet en douchecel op de tweede verdieping; dat eveneens een gemeenschappelijke keuken is voorzien op de eerste verdieping;

Overwegende dat ondanks de goede uitrusting van het gebouw toch enkele inbreuken op het politiereglement van de stad Leuven betreffende de brandveiligheid en hygiëne in studentenhuizen kunnen vastgesteld worden; dat geen sanitaire of gemeenschapsruimtes boven kamers mogen voorzien zijn; dat de sanitaire ruimte van de kamer 01.04 boven de kamer 00.04 is gelegen; dat dit gemakkelijk kan aangepast worden;

Overwegende dat art. 19.9 van het politiereglement het volgende bepaalt:
'..Per 4 huurders en per niveau is er een stortbad of bad verplicht(..)

Wanneer er slechts 1 kamer is per niveau mag men één stortbad per 2 opeenvolgende niveaus voorzien...';

dat hieruit kan gelezen worden dat de twee voorwaarden tegelijk moeten voldaan zijn; dat de intentie blijkt dat de douches bereikbaar moeten zijn zonder het gebruik van trappen, behalve voor max. één kamer over max. één niveau wanneer deze kamer geïsoleerd op een verdieping is gelegen; dat de kamer 01.01 slechts over een douchecel beschikt 1½ verdieping hoger;

Overwegende dat ook per niveau een goed verlucht toilet verplicht dient voorzien te worden; dat hierbij de uitzondering voor slechts één kamer op een verdieping niet in rekening wordt gebracht; dat voor de kamers 00.01 en 01.01 aan deze dubbele voorwaarde niet voldaan is; dat ook hieraan kan tegemoet gekomen worden door op de kamer 00.01 een bijkomende sanitaire cel te

voorzien en ter hoogte van de gemeenschappelijke keuken of de kamer 01.01 een bijkomend toilet te voorzien;

Overwegende dat deze wijzigingen geen wijziging van de bestemmingen, aantal kamers of van de structuur van het gebouw met zich meebrengen; dat tevens deze wijzigingen geen betrekking hebben op de hoofdredenen tot weigering door de gemeente; dat deze wijzigingen aldus niet als essentiële wijzigingen kunnen beschouwd worden;

Overwegende dat momenteel bijna de helft van het terrein uit groenvoorzieningen bestaat; dat bij de verbouwing deze groenzone integraal bewaard wordt; dat tegemoet wordt gekomen aan de basisprincipes aangaande een goede ruimtelijke ordening, waarbij het behoud en voorzien van groen in het stadsweefsel ter bevordering van de leefbaarheid wordt voorop gesteld;

Overwegende dat, het voorgaande in acht genomen, kan worden voorgesteld het bouwberoep in te willigen op voorwaarde dat de ontbrekende sanitaire voorzieningen worden voorzien en de plannen hiertoe worden aangepast;

Overwegende dat het dossier werd aangevuld met een reeks gewijzigde plannen, aangepast volgens de door de stedenbouwkundig architect voorgestelde voorwaarden en door deze dan ook voorzien van het nodige visum; dat dergelijke plannen geenszins in strijd zijn met de in het gewestplan voorziene bestemming; dat het beroepsschrift dan ook kan bijgetreden worden, aangezien het ingediend ontwerp de goede stedenbouwkundige aanleg van de omgeving niet in het gedrang brengt; dat dientengevolge het weigeringsbesluit dd. 12 maart 1998 van het college van burgemeester en schepenen van LEUVEN niet dient bevestigd te worden, voor zover de aangepaste plannen stipt worden nageleefd”.

3.5. Op 21 oktober 1998 stelt het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven beroep in bij de Vlaamse regering tegen voormeld vergunningsbesluit “op basis van de beleidsoptie van het college tot herwaardering van de woonfunctie voor gezinnen en samenwonenden in de binnenstad. Het gebouw is gemakkelijk om te bouwen tot 1 woongelegenheden per niveau”.

3.6. Met een schrijven van 30 november 1998 delen de verzoekende partijen aan de bevoegde minister mee wat volgt:

“Betreft : Ons verweer tegen het hoger beroep aangetekend door het College van Burgemeester en Schepenen van de Stad Leuven tegen de beslissing van de bestendige deputatie van de provincieraad Vlaams Brabant dd. 24/9/98 houdende de toestemming aan Karel Herbots (en Magda Belmans) tot bestemmingswijziging van een ex-schoolgebouw tot kamers te Leuven, Maria Theresiastr.82.

Ten eerste:

Het college van B&S baseert haar beroep op haar beleidsvisie om de woonfunctie van gezinnen en samenwonenden in de binnenstad te herwaarderen.

Wij menen evenwel dat er geen (gemeente)reglement bestaat dat het maken van kamers in dit woongebied verbiedt.

De provincie merkt terecht op: ‘Het betrokken gebouw is gelegen te Leuven, Maria Theresiastr. 82. en volgens het gewestplan Leuven in een woongebied; dat het perceel niet gelegen is binnen de omschrijving van een goedgekeurd BPA., noch in een verkaveling.’ - en verder: ‘dat er geëigende middelen zijn

om deze beleidsopties vast te leggen door bv. het opleggen van bestemmingsvoorschriften (bv. vastgelegd bij BPA's of bv. bouwverordeningen); dat echter voorlopig voldoende concrete middelen ontbreken om dit beleid kracht bij te zetten; dat het hanteren van algemene beleidsopties dewelke niet zijn vastgesteld in enige verordenende maatregel een oncontroleerbare handeling is die tot willekeur kan leiden'.

Ten tweede:

De aanwezigheid van studenten in de omgeving wordt als normaal ervaren.

a) - Veel huizen in de M. Theresiastraat hebben sinds jaar en dag kamers voor de universiteitsstudenten.

b) - twee onderwijsinstellingen konden niet zo lang geleden zich binnen de stadsring vestigen en dit in de onmiddellijke omgeving van Maria Theresiastr.

Tot voor enkele jaren was de Hogeschool voor Industriële Ingenieurs op de buitenkant van de stadsring gevestigd in de Vuurkruisenlaan. Zij moest daar verhuizen. Zij kreeg een bouwtoelating om meer in het centrum van de stad op de hoek Dekenstr./Vesaliusstr. (= op 500 m. in het verlengde van de Maria Theresiastr.) een nieuw machtig onderwijscomplex in te planten. Twee jaar geleden opende zij haar deuren. De studenten Industrieel Ingenieur komen uit gans Vlaanderen.

Een groot gebouw van de Provincie Vlaams Brabant aan de Tiensevest (=de andere kant van onze stratenblok) te Leuven is in het recente verleden overgedragen aan de afdeling Normalschool van de onderwijsinstelling 'Groep T'.

Deze hogere studierichtingen trekken de studenten aan naar de straten in de omgeving. Waarom dan geen kamers (of studentenkoten) toelaten in de onmiddellijke omgeving.

Ten derde:

Volgens de stad Leuven is het gebouw gemakkelijk om te bouwen tot 1 woonegelegenheid per niveau.

Dit is o.i. zeer betwistbaar.

A) De inkomgang en traphall doorsnijden het huis middendoor. Er is geen afzonderlijke ingang naar de hogergelegen verdiepingen.

Voor het gelijkvloers zijn er 4 kamers. Twee links van de traphall gelegen, twee rechts van de traphall gelegen. In het voorstel van de stad Leuven zullen de bewoners van de hogergelegen appartementen doorheen het bewoonde gedeelte van het gelijkvloerse appartement moeten gaan.!

(...)

B) Voor de bewoners van het 1/verdiep zou best de toegang tot de bestaande brandladder op de mansardekamer bereikbaar blijven. Wanneer het tweede verdiep zou ingericht worden tot één aparte wooneenheid, zal de vluchtweg die thans doorheen het tweede verdiep loopt naar de aanwezige brandladder op de mansardezolderkamer, in het gedrang komen.

De bewoner van het tweede verdiep zal (in het voorstel van de stad) dus de toegang tot zijn appartement niet kunnen afsluiten.

Dit is niet meer de privacy van appartementen.

(...)

Ten vierde:

Het comfort van onze voorgestelde kamers beantwoorden aan de eisen van het Kamerdecreet.

Wij hopen dat deze argumenten, alsook al deze uiteengezet in de gemotiveerde beslissing van de bestendige deputatie dd. 24/9/98 welke wij overnemen als de onze, zullen bijdragen tot een toelating tot het verbouwen van dit schoolgebouw tot kamers".

3.7. Bij het thans bestreden besluit van 21 juni 1999 willigt de minister vice-president van de Vlaamse regering en Vlaams minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening het beroep van het college in.

Dit besluit is gemotiveerd als volgt:

“(…)

Overwegende dat de studie ‘De kamermarkt in Leuven en de wenselijkheid van een doelgroepgericht woonbeleid’ echter aantoonde dat de Maria Theresiastraat en omgeving met meer dan 2 kamerbewoners per ingeschreven bewoner, een duidelijke concentratiestraat betreft; dat er 55 studentenhuizen aanwezig zijn, 397 kamerbewoners en slechts 21 gezinnen met kinderen; dat er reeds een duidelijk overwicht van kamerbewoners is waarbij een nieuw project met kamerwoningen het bestaande onevenwicht nog versterkt en de onverenigbaarheid met de woonomgeving bevestigt; dat het gevraagde de plaatselijke aanleg niet ten goede zal komen; dat het standpunt van het college van burgemeester en schepenen kan gevolgd worden; (…)”.

3.8. Een afschrift van dit besluit wordt aan de verzoekende partijen betekend met een ter post aangetekend schrijven van 24 juni 1999.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4. Er dient, desnoods ambtshalve, te worden onderzocht of een verzoeker belang heeft bij de vernietiging van het door hem aangevochten besluit.

5. Luidens artikel 42, § 1 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet), dat van toepassing was op het ogenblik dat het bestreden besluit werd genomen, is de beslissing over bouwaanvragen en aanvragen tot gebruikswijziging in de eerste plaats aan de gemeenteverhoed opgedragen. Buiten het in artikel 52, § 1 van hetzelfde decreet bedoelde geval, waarin het college van burgemeester en schepenen heeft verzuimd zich binnen de aldaar gestelde termijn over de vergunningsaanvraag uit te spreken, kan door geen andere overhoed op een vergunningsaanvraag worden beschikt zonder dat eerst de gemeenteverhoed erover uitspraak heeft gedaan.

Daaruit volgt dat, ingeval er essentiële wijzigingen aan de oorspronkelijk aan het college van burgemeester en schepenen voorgelegde plannen worden aangebracht nadat beroep werd ingesteld op grond van artikel 53 van het gecoördineerde decreet, naar gelang het geval de deputatie en/of de minister zich over de aldus gewijzigde plannen niet vermogen uit te spreken.

6. Uit de gegevens van de zaak, inzonderheid de overwegingen van het besluit van 24 september 1998 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant, blijkt dat “het dossier werd aangevuld met een reeks gewijzigde plannen, aangepast volgens de door de stedenbouwkundig architect voorgestelde voorwaarden en door deze dan ook voorzien van het nodige visum”.

Uit dezelfde motivering blijkt dat het om essentiële wijzigingen gaat, aangezien zij beogen de aanvraag te confirmeren aan het politiereglement van de stad Leuven betreffende de brandveiligheid en hygiëne in studentenhuizen en alzo vergunbaar te maken.

7. De debatten dienen te worden heropend teneinde de partijen toe te laten hun standpunt omtrent deze ambtshalve exceptie te laten kennen.

BESLISSING

1. De Raad van State heropent de debatten.

2. De zaak zal opnieuw worden opgeroepen op de openbare terechtzitting van 19 februari 2010 om 9.30 uur.

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,
Jan Clement,	staatsraad,
met bijstand van	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens