

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 199.187 van 22 december 2009
in de zaak A. 84.712/X-8999.**

In zake: 1. André MAGNUS,
2. Edward SEGERS (in de vordering tot schorsing)
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Wim De Cuyper
kantoor houdend te 9100 SINT-NIKLAAS,
Vijfstraten 57
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Stijn Butenaerts en Steven Van Geeteruyen
kantoor houdend te 1080 BRUSSEL
Leopold II-laan 180
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 juni 1999, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 23 maart 1999 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening waarbij het beroep wordt verworpen tegen de beslissing van 19 mei 1998 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant tot weigering van de vergunning voor het uitvoeren van aanpassingswerken aan een meergezinswoning en parking, gelegen aan de Broekstraat te Dilbeek, kadastraal bekend sectie F, nrs. 168/g2, 172/g en 172/h.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 83.230 van 29 oktober 1999 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De eerste verzoekende partij heeft een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de eerste verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een verslag opgesteld.

De eerste verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

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

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom Huygens, die loco advocaat Wim De Cuyper verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Elke Baillien, die loco advocaat Stijn Butenaerts verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een met dit arrest andersluidend 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. De bestendige deputatie van de provincieraad van Brabant verleent op 25 oktober 1990 aan de eerste verzoeker een bouwvergunning voor het oprichten van een meergezinswoning aan de Broekstraat te Dilbeek. De meergezinswoning bestaat uit twee bouwlagen en een zadeldak, met op het gelijkvloers vier autobergplaatsen, vier kleine bergplaatsen en twee kantoorruimtes

en op de verdieping twee appartementen, waaraan in duplex, slaapkamers werden toegevoegd in de dakverdieping.

3.2. Op 8 november 1996 (datum van het ontvangstbewijs) dient de eerste verzoeker een aanvraag in voor aanpassingswerken aan de meergezinswoning, meer bepaald het inrichten op het gelijkvloers van een bureauruimte en vier garages, twee appartementen op respectievelijk de eerste en de dakverdieping waar in het nokvolume nog een bureau, ontspanningsruimte, linnenberging en badcel is voorzien.

3.3. Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Dilbeek weigert de vergunning te verlenen op 2 september 1997 op grond van het ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar:

“(…)

Het voorgelegd project voorziet aanpassingswerken aan een bestaande meergezinswoning (...). Op het gelijkvloers is een bureelruimte voorzien en vier garages. Op de verdieping en de dakverdieping worden telkens twee appartementen voorzien. In de duplexverdieping wordt een bureel en biljartzaal voorzien. Deze duplexruimte is toegankelijk via de centrale traphal. Hierdoor en door de indeling van de lokalen bestaat een sterk vermoeden dat deze ruimte als afzonderlijke wooneenheid zal dienstig zijn (zie proces-verbaal). Dit is evenzeer het geval voor de ruimte op het gelijkvloers. Hierdoor (...) is het voorstel strijdig met de aanvullende voorschriften van het gewestplan (...)”.

3.4. De bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant verwerpt op 19 mei 1998 het beroep van de eerste verzoeker tegen dit weigeringsbesluit:

“(…)

Overwegende dat, in tegenstelling tot de verleende vergunning, in de dakverdieping twee afzonderlijke bijkomende appartementen werden voorzien; dat boven deze woonlaag, nog een dragende vloerplaat aangebracht werd, zodat ook in het nokvolume een bruikbare ruimte is ontstaan;

Overwegende dat, blijkens de documenten van vaststelling van overtreding en van voorstel tot herstelmaatregel, zes appartementen werden verwezenlijkt in plaats van de voorziene twee, ruim opgevatte, woongelegenheden;

(…)

Overwegende dat de thans voorliggende regularisatie voor het gelijkvloers opnieuw het oorspronkelijk plan met kantoorruimtes bevat; dat op de tweede en de derde bouwlaag samen vier appartementen voorzien worden; dat in het nokvolume, met afzonderlijke toegang vanaf de traphal, een biljartzaal, een douche, een bureelruimte en een bergplaats linnen worden voorzien; dat deze lokalen gelieerd worden aan één van de appartementen op de onderliggende bouwlaag, zonder dat er tussen beide een rechtstreekse verbinding wordt tot stand gebracht;

Overwegende dat het regularisatie-ontwerp, met kantoorfunctie op het gelijkvloers en hobby- en bureauruimte op de zolderverdieping, volgens de toelichting vanwege de minister d.d. 19/06/1991, omtrent de toepassing van artikel 8 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, niet strijdig is met voormeld artikel, volgens hetwelk het aantal woonlagen hier maximaal 2 mag bedragen; dat immers voormelde bouwlagen niet te beschouwen zijn als woonlaag;

Overwegende dat, zoals gesteld door de gemachtigde ambtenaar, bedoelde ruimtes gemakkelijk kunnen omgevormd worden tot wooneenheid (...)."

3.5. Met het bestreden besluit van 23 maart 1999 verwerpt de minister het beroep van de eerste verzoeker tegen het deputatiebesluit.

"Overwegende dat appellant een aanvraag doet voor aanpassingswerken aan een bestaande meergezinswoning en de aanleg van een parking in de tuinzone; dat op het gelijkvloers een bureauruimte is voorzien en 4 garages; dat op de verdieping en de dakverdieping er telkens 2 appartementen zullen gerealiseerd worden; dat in de duplexverdieping een bureau, ontspanningsruimte, linnenberging en badcel gepland zijn; dat deze duplexruimte bereikbaar is via de centrale traphall, die voor het appartement B2 werd afgesloten;

Overwegende dat voor betrokken pand op 25 oktober 1990 een bouwvergunning werd verleend door de bestendige deputatie voor de oprichting van een meergezinswoning, bestaande uit 2 bouwlagen en een zadeldak; dat volgens deze vergunning op het gelijkvloers 4 autobergplaatsen voorzien werden, 4 kleine bergplaatsen en 2 kantoorruimtes; dat op de verdieping 2 appartementen gepland waren, waaraan in duplex, slaapkamers toegevoegd werden op de dakverdieping (derde bouwlaag); dat de vergunning werd verleend, met als voorwaarde dat het dakterras ontoegankelijk zou gemaakt worden voor het gedeelte dat gelegen is op minder dan 2 m van de zijdelingse perceelsgrens; dat in tegenstelling tot de verleende bouwvergunning, in de dakverdieping 2 afzonderlijke appartementen werden gerealiseerd; dat boven deze woonlaag, nog een dragende vloerplaat werd aangebracht, zodat ook in het nokvolume een bruikbare ruimte is ontstaan;

(...)

Overwegende dat belanghebbende tijdens de hoorzitting verklaart dat de oorspronkelijke bouwvergunning niet werd gevolgd; dat betrokken woning werd ingedeeld in 6 appartementen; dat appartement 1 op het gelijkvloers werd gesitueerd samen met de 4 garages, de appartementen 2 tot 5 op de eerste en tweede verdieping en appartement 6 in het nokgedeelte van het gebouw; dat er 5 bijkomende dakvlakvensters werden geplaatst aan de voorzijde van het gebouw en 4 aan de achterzijde; dat appellant deze toestand door de gevraagde aanpassingswerken wenst te regulariseren binnen het bestaande, vergunde volume; dat de voorliggende aanvraag op het gelijkvloers een bureauruimte en 4 garages voorziet, de eerste en tweede verdieping zullen elk 2 appartementen bevatten (A1 en B1, A2 en B2), met daarboven een ruimte die zal aangewend worden als biljartzaal, linnenberging, bureau en doucheruimte; dat dit bijkomende volume bij appartement A2 zal gevoegd worden;

(...)

Overwegende dat tijdens de hogere beroepsprocedure aangepaste bouwplannen werden ingediend; dat de wijzigingen de volgende zijn : de bestemming 'biljartzaal', werd vervangen door 'ontspanningsruimte' en dat het aanwezige terras op de scheidingsmuur aan de rechterperceelsgrens en over een breedte van 2,00 m met een ondoorzichtige wand werd afgesloten;

(...)"

3.6. Volgens het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, is het goed gelegen in woongebied met landelijk karakter. Artikel 8 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften bij het gewestplan stelt dat het aantal woonlagen tot maximaal twee lagen dient beperkt te blijven.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. De tweede verzoeker heeft geen verzoek tot voortzetting van de rechtspleging ingediend zodat ten aanzien van hem op grond van art. 17, § 4ter van de gecoördineerde wetten op de Raad van State een vermoeden van afstand van geding dient te worden vastgesteld.

V. Ontvankelijkheid van het beroep

5. De eerste verzoeker voert twee middelen aan.

Het eerste middel is afgeleid uit de schending van artikel 2, § 1 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet), van de artikelen 5.1.0 en 6.1.2.2 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, en van het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel. De verzoeker stelt in essentie dat de vergunning ten onrechte werd geweigerd omdat de aanvraag een te grote woondichtheid voor het betrokken woongebied met landelijk karakter zou meebrengen en niet in overeenstemming zou zijn met de onmiddellijke omgeving en de plaatselijke aanleg.

In het tweede middel voert de verzoeker de schending aan van artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet, van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van artikel 13 van het decreet van 23 oktober 1991 betreffende de openbaarheid van bestuursdocumenten in de diensten en instellingen van de Vlaamse regering en van het motiveringsbeginsel. De verzoeker stelt samengevat dat de vergunning onterecht werd geweigerd omdat de aanvraag niet in overeenstemming zou zijn met de onmiddellijke omgeving, de plaatselijke aanleg niet ten goede zou komen, de geplande terreinbezetting stedenbouwkundig onaanvaardbaar zou zijn en de onmiddellijke omgeving in het gedrang zou brengen terwijl uit het onderzoek van het bestuur het tegendeel zou blijken. Voorts werpt hij op dat het bestreden besluit zijn bezwaren die hij in zijn beroepsschrift en op de hoorzitting geformuleerd heeft,

niet weerlegt, en niet gesteund is op nauwkeurig en concreet onderzoek van de feiten en de specifieke kenmerken van de onmiddellijke omgeving maar wel op de kabinetsnota van 29 januari 1999 waarin wordt gesteld dat “een in overtreding bijgeplaatste bouwlaag niet geregulariseerd kan worden met enkel een op het plan aangeduide bestemmingswijziging”.

6. De omzendbrief van 19 juni 1991 bevat de toelichting bij de toepassing van de bijzondere voorschriften gevoegd bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse. Artikel 8 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften verduidelijkt deze aanvullende voorschriften, onder meer, als volgt:

“(…)

De doelstellingen en basisopties van het gewestplan blijven uiteraard behouden met name de beheersing van de verstedelijking, het zoveel mogelijk beperken van een verdere suburbanisatie, het behoud van het streekeigen karakter, de bescherming van de open ruimten en van de ecologisch waardevolle gebieden, en de bescherming van de waardevolle landelijke, historische en monumentale elementen van de leefomgeving.

Van het toepassingsgebied van artikel 8 en van de essentie ervan wordt niet afgeweken. Paragraaf 1 stelt het aantal woonlagen, binnen de in het gewestplan aangeduide grenzen van de stadscentra van Halle, Vilvoorde en Asse, vast op maximum vier. Paragraaf 2 stelt dat elders in het gewest het aantal woonlagen der woningen ten hoogste twee mag bedragen, waar dan de gekende afwijkingsmodaliteiten aan toegevoegd werden onder de punten 2a en b van het voorschrift.

Het spreekt vanzelf dat deze wettelijke bepalingen van artikel 8 van de bijzondere voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse strikt dienen in acht genomen te worden.

Verder worden volgende uitgangspunten als richtinggevend gesteld:

1) Het begrip ‘woonlaag’ dient met betrekking tot de toepassing van het artikel 8 in zijn huidige context gesitueerd te worden. Het dient in het vervolg als volgt geïnterpreteerd: elke bouwlaag welke geheel of gedeeltelijk bestemd is voor bewoning (louter residentiële functies). Bouwlagen die uitsluitend of hoofdzakelijk bestemd zijn voor andere functies dan het wonen zoals (deze opsomming is niet limitatief te interpreteren): burelen, kantoren, ruimten voor het uitoefenen van vrije beroepen (kiné, dokterspraktijk, advocatenkantoor e.d. ...), postkantoor, overheidsdiensten, mutualiteitskantoor, winkels, horeca en gelijkaardige bestemmingen, alsook de niet bewoonbare gedeelten van een woning en elke ruimte welke niet voor wonen of permanent verblijf wordt ingericht (garages, parkeerruimten, opslagplaatsen, inkomhall, bergruimte, zolder, kelder, stookplaats, enz.) zijn niet te aanzien als een woonlaag. Ook zolderruimten waarvan een deel of delen ervan voor occasioneel verblijf worden ingericht, zoals studeerkamer, hobbykamer, logeerkamer en dergelijke, moeten niet aangezien worden als een volwaardige woonlaag. Dergelijke functies verhogen immers de bewoningsdichtheid niet. Indien het daarbij bovendien nog om eensgezinswoningen gaat, is bovenstaand principe zonder meer aanvaardbaar.
(...)”.

7. Volgens artikel 8.2 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse mag, buiten de in het gewestplan aangeduide grenzen van de stadscentra van Halle, Vilvoorde en Asse, het aantal woonlagen van de woningen ten hoogste twee bedragen. Het begrip “woonlaag” wordt daarin niet nader omschreven zodat het in zijn spraakgebruikelijke betekenis moet worden begrepen, meer bepaald als een bouwlaag die geheel of gedeeltelijk bestemd is voor bewoning. Dit voorschrift heeft overeenkomstig artikel 2 van het gecoördineerde decreet samengelezen met artikel 196, § 1 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en thans overeenkomstig artikel 7.4.4, § 1 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening verordenende kracht. De voormelde ministeriële omzendbrief is gericht aan de vergunningverlenende overheden, mag enkel richtsnoeren bevatten nopens de interpretatie en de toepassing van de bestaande wetten en verordeningen en heeft geen enkel bindend karakter. De aangehaalde omzendbrief interpreteert het begrip woonlaag in het voormelde gewestplanvoorschrift in zijn spraakgebruikelijke betekenis.

8. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de meergezinswoning behalve de twee woonlagen op de eerste en de dakverdieping, nog een derde woonlaag in de zogenaamde duplexverdieping bevat doordat volgens het bestreden besluit “een dragende vloerplaat werd aangebracht, zodat ook in het nokvolume een bruikbare ruimte is ontstaan”, meer bepaald als zesde appartement vóór de geweigerde aanvraag en nadien, volgens de geweigerde aanvraag, als “een ruimte die zal aangewend worden als biljartzaal, linnenberging, bureau en doucheruimte” die als “bijkomende volume bij appartement A2 zal gevoegd worden”. In de loop van de administratieve beroepsprocedure werd de functie “biljartzaal” vervangen door “ontspanningsruimte”. Hieruit dient noodzakelijkerwijze te worden afgeleid dat de ruimte in het nokvolume een bouwlaag is die geheel bestemd is voor bewoning en derhalve een woonlaag in de zin van artikel 8.2 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschrift van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse.

De vaststelling dat uit de gegevens van het dossier blijkt dat de meergezinswoning drie woonlagen heeft, leidt tot het besluit dat de aanvraag strijdig moet worden bevonden met artikel 8.2 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse. Dientengevolge, ambtshalve, heeft de eerste verzoeker geen belang bij zijn middelen omdat de vernietiging op basis daarvan hem geen rechtstreeks voordeel kan opleveren.

Het beroep is bijgevolg niet ontvankelijk.

BESLISSING

- 1. De afstand wordt vastgesteld in hoofde van de tweede verzoekende partij.**
- 2. De Raad van State verwerpt het beroep.**
- 3. De verzoekende partijen wordt verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing, begroot op 347,06 euro, ieder voor de helft.**
De eerste verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 173,53 euro.

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

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
met bijstand van	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens