

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 201.638 van 8 maart 2010
in de zaak A. 159.181/X-12.175.**

In zake: 1. Yves VAN CAUTEREN
2. Ilse MERTENS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Dirk Lindemans en Filip De Preter
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Keizerslaan 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michel van Dievoet
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Boomstraat 14
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 14 januari 2005, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit van de Vlaams Minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening van 15 december 2004 waarbij het beroep van de gemachtigde ambtenaar tegen de beslissing van de bestendige deputatie van 27 januari 2004 tot inwilliging van het beroep van de heer en mevrouw Van Cauteren tegen de beslissing van 12 mei 2003 van het college van burgemeester en schepenen van Diest tot weigering van de vergunning voor de regularisatie van de verbouwing van een woning tot 4 studio’s aan de Schaffenstraat 4 te Diest, kadastraal gekend sectie A, nr. 1533 e ingewilligd wordt”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 145.814 van 10 juni 2005 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

Adjunct-auditeur Sofie De Doncker heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 20 november 2009.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip De Preter, die verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Filip van Dievoet, die loco advocaat Michel van Dievoet verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Sofie De Doncker heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven, daartoe gemachtigd bij beslissing van 31 oktober 2008 van de adjunct-auditeur-generaal.

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. De kwestieuze woning is gelegen te Diest, Schaffenstraat, op een perceel kadastraal bekend sectie A, nr. 1533/e. De woning werd door de echtgenoten Coemans-Leeuw op 11 maart 1997 aangekocht, die de vier niveaus ervan als afzonderlijke woongelegenheden inrichtten.

Het voormelde perceel is volgens het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan Aarschot-Diest gelegen in woongebied met culturele, historische en /of esthetische waarde. Het perceel is niet gelegen

binnen het beheersingsgebied van een bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

4. Op 30 januari 1998 vragen de echtgenoten Coemans-Leeuw een regularisatievergunning voor de voormelde werken aan, die door het college van burgemeester en schepenen van de stad Diest op 10 februari 1998 wordt geweigerd omdat het dossier onvolledig is.

5. Bij notariële akte verleden op 5 juni 1998 verkrijgen de verzoekende partijen de voormelde woning. Voor het verlijden van de voormelde akte wint de notaris bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Diest inlichtingen in omtrent de kwestieuze woning. Het college verschaft deze inlichtingen op 26 mei 1998, zonder te wijzen op de geweigerde regularisatievergunning.

6. Na de aankoop van de woning gaan de verzoekende partijen over tot het uitvoeren van aanpassingswerken aan de elektrische, sanitaire en verwarmingsinstallaties. Tevens voeren zij brandbeveiligingswerken uit, zoals het plaatsen van brandbestendige deuren, plafonds en scheidingswanden.

7. Met betrekking tot de voormelde werken werden de nodige wettelijk vereiste keuringen uitgevoerd. De studio's werden in het bijzonder door de huisvestingsinspectie gecontroleerd en conform de huisvestingswetgeving bevonden.

8. De kwestieuze woning omvat thans vier woongelegenheden, elk bestaande uit een slaapkamer die half afgezonderd is van de leefruimte, die een geïntegreerd keukenblok bevat. Tevens is in een sanitaire cel voorzien met lavabo, toilet, bad en douche. Bij twee studio's is het toilet in een afzonderlijke ruimte ondergebracht.

9. Op 2 april 2002 wordt een proces-verbaal opgesteld, waarin wordt vastgesteld dat voor de doorgevoerde wijzigingen de noodzakelijke stedenbouwkundige vergunning niet werd afgeleverd.

10. Op 22 april 2003 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de verzoekende partijen met betrekking tot het onder randnummer 3 vermelde perceel een aanvraag in tot regularisatie van het ombouwen van de woning tot 4 studio's.

11. Bij besluit van 12 mei 2003 wordt de voormelde regularisatieaanvraag door het college van burgemeester en schepenen van de stad Diest geweigerd op grond van de volgende overwegingen:

“Overwegende dat de aanvraag betreft het omvormen van een eengezinswoning naar 4 studio's, zonder het wijzigen van de voorgevel en er worden ook geen structurele onderdelen gewijzigd.

Overwegende dat het dossier werd besproken op de bouwcommissie van 27 maart 2003:

‘Bestaande rijwoning wordt omgevormd tot 4 studio's.

elk niveau (+/- 36 m², inclusief traphal) wordt benut als woongelegenheid.

Een studio zit gedeeltelijk onder de grond en heeft slechts een vrije hoogte van 2,23 m.

Een studio zit onder het dak. Bijgevolg is ook in deze studio de vrije hoogte beperkte.

Voorstel om het gebouw op te splitsen tot 2 woongelegenheden en elk te voorzien van een berging (GFT bak of fiets in te stallen).

Daar er in de zijgevel en achtergevel vensters zijn die rechtsreeks uitgeven op de aanpalende eigendom, dient men aan te geven of het verworven erfdienstbaarheden zijn of deze vastgesteld zijn in een akte. Ingediend dossier: negatief advies’.

Overwegende dat de wooneenheden onvoldoende woonkwaliteit bieden wat betreft oppervlakte, vrije hoogte van de ruimtes, privacy,..”.

12. De verzoekende partijen stellen tegen de voormelde weigeringsbeslissing administratief beroep in bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant. Bij besluit van 27 januari 2004 willigt de bestendige deputatie dit beroep in om de volgende redenen:

“Het betrokken pand is gelegen in de kern van Diest. Er werd een totale terreinbezetting gerealiseerd op een grond van amper 0,4 are. Mogelijk is dit het gevolg van een eerdere onoordeelkundige opsplitsing van gronden. Deze gegroeide toestand maakt dat het onmogelijk is om bij dit pand enige buitenruimte te creëren zonder het pand volledig op te offeren. Het ontbreken van buitenruimte en de verdeling van de ruimte over vier bouwlagen maakt dat de woning minder geschikt is om één gezin te huisvesten. In dat opzicht kan aanvaard worden dat naar de huisvesting van kleinere gezinnen wordt overgegaan en het pand wordt opgesplitst.

Daar waar het uitrustingsniveau van de omgeving dit toelaat kan een verdichting en kernversterking toegelaten worden. De draagkracht van de omgeving is voldoende om een gedifferentieerd woningaanbod toe te staan. De plaats is geschikt voor kernversterking. Verrekend naar het perceel wordt een

hoge woningdichtheid gerealiseerd, dit dient evenwel gerelativeerd te worden gezien de bijzondere omstandigheden van het hele kleine volgebouwde perceel. Het bouwprogramma kan verantwoord worden voor dit perceel en voor de directe omgeving. De draagkracht van de omgeving wordt niet overschreden”.

13. Op 24 maart 2004 stelt de gemachtigde ambtenaar tegen de voormelde beslissing administratief beroep in bij de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening. Op 13 december 2004 wordt dit beroep ingewilligd. Dit is het bestreden besluit.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel en tweede middel

Uiteenzetting van de middelen

14. De verzoekende partijen roepen in een eerste middel in wat volgt:

“Genomen uit de onbevoegdheid van de steller van de akte, uit artikel 42 van het stedenbouwdecreet, gecoördineerd op 22 oktober 1996, uit de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en uit artikel 2 van het K.B. van 16 december 1971, eventueel met toepassing van artikel 159 van de Grondwet.

Doordat de minister ten onrechte stelt dat het louter wijzigen van een eengezinswoning naar een meergezinswoning in de periode waarin de werken uitgevoerd werden, wel vergunningsplichtig is.

Terwijl de minister zich onbevoegd dient te verklaren indien hij zich dient uit te spreken over een vergunningsaanvraag voor niet vergunningsplichtige werken en artikel 42 van het Stedenbouwdecreet ten tijde van de uitvoering van de werken niet bepaalde dat het enkele wijzigen van het aantal woonegelegenheden vergunningsplichtig was; minstens dient hij te onderzoeken en te motiveren waarom de vergunning wel vergunningsplichtig is.

TOELICHTING

In de nota bij de minister hadden de verzoekende partijen het volgende gesteld:

‘De aanvrager heeft een vergunning aangevraagd, om elke discussie uit te sluiten.

Hij wil evenwel benadrukken dat in zijn ogen er in het geheel geen bouwvergunningsplichtige werken uitgevoerd werden, zodat de minister zich eigenlijk onbevoegd moet verklaren om van deze aanvraag kennis te nemen.

De vorige eigenaar heeft de woning opgedeeld in vier afzonderlijke woonegelegenheden. Het opdelen van één woning in meerdere woonegelegenheden was op dat ogenblik (1997-1998) niet vergunningsplichtig. Het opdelen op zich werd pas vergunningsplichtig op 1 mei 2000, door de inwerkingtreding van het decreet van 18 mei 1999. Enkel indien dit gepaard ging met werken die vallen onder de

noemer 'verbouwing' in de zin van het voormalige artikel 42 van het Stedenbouwdecreet is dit vergunningsplichtig.

Dergelijke verbouwingen zijn hier niet gebeurd.

Het plaatsen van sanitair en keukens, en het aanpassen van de bestaande elektrische installatie, is vooralsnog niet op zich vergunningsplichtig.'

De verzoekende partijen willen benadrukken dat het opdelen van de woning in vier woongelegenheden doorgevoerd werd door de vorige eigenaar, en dit omstreeks mei 1997. Hiervoor werd niets gewijzigd aan de buitengevels, en werd ook geen enkele constructieve ingreep doorgevoerd.

Na de aankoop van het pand door de verzoekende partijen werden de werken die door de vorige eigenaar werden uitgevoerd verder aangepast.

Het gaat hierbij om:

- het weghalen van niet constructieve wanden
- het plaatsen van keukenblokken
- het plaatsen van sanitair (douche, bad, wc, lavabo)
- het trekken van sanitaire leidingen
- het installeren van brandwerende deuren en valse plafonds
- het hernieuwen van de electriciteit

De verzoekende partijen stellen, en dit werd tot op heden niet betwist, dat deze werken niet vallen onder de term 'verbouwingen' in de zin van het artikel 42 van het Stedenbouwdecreet van 22 oktober 1996, dat van toepassing was tot 1 mei 2000, datum van de inwerkingtreding van artikel 99 van het decreet van 18 mei 1999.

De gestelde werken werden uitgevoerd in de periode 1997-1998 (door de vorige eigenaars) en in de periode juni 1998-begin 2000 (door de huidige eigenaars) (het keuringsverslag van de elektrische werken dateert van april 2000. Dit verslag maakt melding van vier woongelegenheden);

De verzoekende partijen wordt in dit dossier niet verweten verbouwingen te hebben uitgevoerd of die verbouwingen in stand te hebben gehouden: zij worden verweten een eengezinswoning te hebben omgevormd tot een meergezinswoning. Het enige wat men hen dus verwijt is dat zij bijkomende woongelegenheden hebben gecreëerd.

Dit blijkt duidelijk uit het dossier:

- het p.v. van vaststelling

'De woning Schaffense(s)straat 4 is een eengezinswoning dewelke is omgebouwd tot een meergezinswoning bestaande uit 3 studio's. De opsplitsing van het gebouw is doorgevoerd per bouwlaag en er zijn geen constructieve wijzigingen vastgesteld. Voor deze wijziging werd geen noodzakelijke stedenbouwkundige vergunning afgeleverd.'

- de weigering van het college van burgemeester en schepenen:

'Overwegende dat de aanvraag betreft het omvormen van een eengezinswoning naar 4 studio's, zonder het wijzigen van de voorgevel en er worden ook geen structurele onderdelen gewijzigd.

Impliciet maar zeker wordt dus toegegeven dat er geen verbouwing in de zin van artikel 42 van het decreet werd uitgevoerd.

Nochtans is dit het enige wat vergunningsplichtig zou zijn, omdat het wijzigen van het aantal woongelegenheden niet vergunningsplichtig was. Het wijzigen van het aantal woongelegenheden was immers geen afzonderlijke vergunningsplichtige handeling in artikel 42 van het gecoördineerd Stedenbouwdecreet. Dit is wel het geval in artikel 99 van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, maar dit werd pas van toepassing op 1 mei 2000, nadat de vier woongelegenheden al in gemaakt waren en nadat de verzoekende partijen hun werken hadden afgerond.

Bijgevolg was de overheid bij wie de aanvraag werd ingediend onbevoegd om de aanvraag te beoordelen. Zij had dus moeten zeggen dat zij niet bevoegd was om de vergunningsaanvraag te beoordelen. Het is evident dat enkel de

wetgeving ten tijde van de uitvoering van de werken relevant is om te beoordelen of die werken vergunningsplichtig waren.

De minister weerlegt dit argument als volgt:

‘Overwegende dat blijkens een uittreksel van het bevolkingsregister sinds 1998 aldaar vier woongelegenheden gekend zijn; dat het artikel 2 van het Koninklijk Besluit van 16 december 1971 tot bepaling van de werken en de handelingen die vrijgesteld zijn ofwel van de bemoeiing van de architect, ofwel van de bouwvergunning ofwel van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar, gewijzigd bij het K.B. van 25 april 1973 en bij de besluiten van de Vlaamse Regering van 16 juli 1996, 7 januari 1997 en 4 november 1997, in toepassing ten tijde van de uitvoering van de werken (1997-98) een limitatieve lijst gaf van werken waarvoor geen bouwvergunning vereist was; dat het 3/ item in dat artikel het volgende stelde:

‘Geen bouwvergunning is vereist voor de inrichtingswerkzaamheden binnen een gebouw of de werkzaamheden voor de geschiktmaking van de lokalen voor zover ze noch de oplossing van een constructieprobleem, noch de wijziging van het geb(r)uik of van de bestemming of van het architectonisch karakter van het gebouw, of wanneer het een woongebied (de minister bedoelt ‘woongebouw’) betreft, een wijziging van het aantal woongelegenheden met zich meebrengen.’: dat met de doorgevoerde werken een wijziging van het aantal woongelegenheden werd doorgevoerd en derhalve dergelijke aanvraag destijds, wel degelijk vergunningsplichtig was.’

De minister maak hier een veel gemaakte denkfout.

De minister stelt ten onrechte dat artikel 2 van het K.B. van 16 december 1971 ‘op limitatieve wijze’ de niet vergunningsplichtige werken opsomt.

Het is in tegendeel artikel 42 van het Stedenbouwdecreet van 22 oktober 1996 dat ten tijde van de uitvoering van de werken, op limitatieve wijze, bepaalt wat wel vergunningsplichtig is. Wat niet onder artikel 42 viel was niet vergunningsplichtig.

Artikel 42 voorziet wel in twee mogelijkheden om de vergunningsplicht uit te breiden:

- enerzijds middels een bouwverordening (artikel 42, §2, eerste lid). Deze uitzondering is hier niet relevant
- voor wat betreft de gebruikswijzigingen (artikel 42, §1, eerste lid, 7/). Deze uitzondering is doorgevoerd door het besluit van 17 juli 1984. Dit besluit stelt geen vergunningsplicht in voor een verhoging van het aantal woongelegenheden. Het besluit zou dit trouwens niet kunnen, omdat artikel 42 de Regering enkel de mogelijkheid gaf om een vergunningsplicht voor gebruikswijzigingen door te voeren. Het verhogen van het aantal woongelegenheden is geen gebruikswijziging.

Artikel 42, §2 voorzag ook in de mogelijkheid om bepaalde werken, die wel vergunningsplichtig waren op grond van artikel 42, §1, alsnog vrij te stellen van een vergunning.

Dit is juist wat artikel 2 van het K.B. van 16 december 1971 doet voor ‘inrichtingswerkzaamheden binnen een gebouw of de werkzaamheden voor de geschiktmaking van de lokalen’ voor zover zij geen ‘wijziging van het aantal woongelegenheden met zich meebrengen.’.

De bepaling inzake het aantal woongelegenheden is een uitzondering (wel een vergunning vereist) op een bijzondere uitzondering (geen vergunning vereist voor inrichtingswerkzaamheden of werkzaamheden voor de geschiktmaking van gebouwen) op de regel die stelt dat een vergunning nodig is voor het uitvoeren van een verbouwing.

Die 'uitzondering op de uitzondering op de regel' is slechts relevant in zoverre de uitgevoerde werken vallen onder de regel, met name in zoverre het gaat om een verbouwing.

Men kan artikel 2 van het K.B. van 16 december 1971 niet wettig lezen als een uitbreiding op de vergunningsplicht. Het artikel is vooreerst niet zo bedoeld (het K.B. verleent vrijstellingen, en breidt de vergunning niet uit), en bovendien had de Regering niet de bevoegdheid om dit te doen: enkel voor gebruikswijzigingen kon de Regering de vergunningsplicht uitbreiden. Een wijziging van het aantal woongelegenheden is geen gebruikswijziging. In zoverre het artikel de vergunningsplicht zou uitbreiden is ze bijgevolg onwettig, en moet het met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing worden gelaten.

In het verleden heeft men reeds herhaaldelijk gewezen op dit misverstand:
In de rechtsleer (...)

'Daarentegen is er geen enkele rechtsgrond die de regering toestaat om de vergunningsplicht uit te breiden tot werken en handelingen die niet voorkomen in artikel 42, §1.

Toch krijgt men de indruk dat dit voor een deel het geval is wanneer men het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juni 1996 leest, gewijzigd bij het besluit van 7 januari 1997. Dit besluit beoogt o.m. de werken en handelingen te vermelden die van vergunning zijn vrijgesteld, maar door de formuleringen die in art. 2 van het besluit voorkomen, krijgt men de indruk dat, a contrario, bepaalde werken en handelingen wel vergunningsplichtig zijn, die manifest niet onder artikel 42, §1 van het decreet vallen...

Volgens deze bepaling zouden werken als het plaatsen van sanitair en andere installaties, om een kamer om te vormen tot studio of studentenkamer, bouwvergunningsplichtig zijn, ook al is er geen oplossing van een constructieprobleem.'

Merk op dat deze auteur niet stelt dat het bewuste artikel een vergunningsplicht invoert: hij stelt enkel dat die indruk ontstaat. De auteur stelt wel zeer duidelijk dat er geen rechtsgrond is om de vergunningsplicht op dit punt uit te breiden.

Ook de afdeling wetgeving van de Raad van State stelt in haar advies bij het nieuwe vrijstellingsbesluit van 14 april 2000 het volgende:

'In de mate dat in het ontwerp bepaalde werken, handelingen en wijzigingen vrijgesteld worden van de vergunningsplicht, gaan de stellers er - impliciet, doch zeker - van uit dat de betrokken werken, handelingen en wijzigingen vergunningsplichtig zijn.

De Raad van State, afdeling wetgeving, meent er nochtans op te moeten wijzen dat het vergunningsplichtige karakter van sommige van de in het ontwerp opgesomde werken, handelingen en wijzigingen kan worden betwijfeld.'

Noch de verzoekende partijen, noch de vorige eigenaars, hebben in het pand vergunningsplichtige werken uitgevoerd.

De minister had zich onbevoegd dienen te verklaren.

Minstens heeft hij zijn beslissing om zich wel bevoegd te verklaren onvoldoende gemotiveerd. Hij heeft niet onderzocht welke werken wel vergunningsplichtig waren, en heeft al evenmin onderzocht of deze onder het begrip 'verbouwing' vallen.

Het middel is gegrond".

15. De verzoekende partijen roepen in een tweede middel in wat volgt:

“Genomen uit machtsafwending, uit de onbevoegdheid van de steller van de akte, en uit de schending van artikel 42 van het Stedenbouwdecreet in samenlezing met artikel 10 en 11 van de grondwet.

Doordat de minister de vergunning louter weigert omwille van motieven die betrekking hebben op de wijziging van het aantal woongelegenheden.

Terwijl in zoverre er wel vergunningsplichtige verbouwingen zouden uitgevoerd zijn, de vergunningsaanvraag voor die verbouwingen enkel kan beoordeeld worden voor wat betreft die verbouwingen, en niet voor wat de niet-vergunningsplichtige delen van de aanvraag betreft, met name de wijziging van het aantal woongelegenheden

TOELICHTING

Dit middel sluit aan bij het vorige middel.

De verzoekende partijen herhalen dat de wijziging van het aantal woongelegenheden op zich voor 1 mei 2000 niet vergunningsplichtig was.

De Minister erkent in zijn beslissing uitdrukkelijk dat er in 1998 vier woongelegenheden bekend waren.

Dit creëren van bijkomende woongelegenheden was toen niet vergunningsplichtig.

De verzoekende partijen herhalen dat er bij deze wijziging geen werken werden uitgevoerd die konden vallen onder het begrip verbouwing in de zin van artikel 42 van het decreet.

Voor zover dit wel zo zou zijn is het duidelijk dat enkel die verbouwingen op zich het voorwerp uitmaken van de aanvraag.

De aanvraag werd niettemin enkel beoordeeld vanuit het gegeven dat zij betrekking had op een verhoging van het aantal woongelegenheden.

Nochtans was juist dit aspect niet vergunningsplichtig.

Uw Raad heeft reeds herhaaldelijk gezegd dat een vergunningsaanvraag, die ingediend wordt voor een project dat bestaat uit zowel niet vergunningsplichtige handelingen als vergunningsplichtige handelingen, niet geweigerd kan worden om redenen die te maken hebben met het niet vergunningsplichtige deel van de aanvraag.

In het arrest (...) stelde uw Raad dat de vergunningverlenende overheid aan een milieuvergunningsplichtige inrichting geen voorwaarden kan opleggen die geïnspireerd zijn door de hinder die voortgebracht werd door een aantal onderdelen van de inrichting die enkel meldingsplichtig zijn. Uw Raad oordeelde dat hier sprake was van een schending van het gelijkheidsbeginsel, omdat aan wie geen vergunningsplichtige inrichtingen exploiteert en dus enkel maar een melding hoeft te doen, nooit dergelijke voorwaarden kunnen worden opgelegd.

In het arrest (...) stelde uw Raad dat de vergunningverlenende overheid, die een vergunningsaanvraag moet beoordelen voor een inrichting, bestaande uit deels vergunningsplichtige en deels niet vergunningsplichtige inrichtingen, voorwaarden kan opleggen aan de hele inrichting, maar dit slechts indien deze voorwaarden rechtstreeks of onrechtstreeks voortvloeien uit de hinder die veroorzaakt wordt door het vergunningsplichtige deel. Het gebruik maken van het feit dat een deel van de aanvraag vergunningsplichtig is, om de rest onder controle te brengen van de overheid, vormt volgens uw Raad een overschrijding van de bevoegdheid van de steller van de akte, hetgeen een middel van openbare orde oplevert.

Beide arresten handelen over milieuvergunningen, maar er valt niet in te zien waarom dit niet zou opgaan voor stedenbouwkundige vergunningen.

M.a.w. in de huidige aanvraag zou enkel een eventuele verbouwing vergunningsplichtig kunnen zijn. De wijziging van het aantal woongelegenheden is dit duidelijk niet, nu zij voor 1 mei 2000 werd doorgevoerd. De overheid zou eventueel aan die wijziging nog voorwaarden

kunnen verbinden, maar enkel in zoverre die rechtstreeks te maken heeft met de hinder die veroorzaakt wordt door de ‘verbouwing’.

Er valt werkelijk niet in te zien welke stedenbouwkundige hinder voortvloeit uit de hier uitgevoerde ‘verbouwing’.

De minister zegt ook niet dat die ‘verbouwing’ hinder veroorzaakt, maar beoordeelt de aanvraag enkel vanuit het aspect ‘verhoging van het aantal woongelegenheden’. De Minister weigert de ‘verbouwing’ (het eventueel vergunningsplichtige deel van de aanvraag), omwille van redenen die te maken hebben met het niet vergunningsplichtige deel. De Minister overschrijdt zo zijn bevoegdheid.

Het middel is gegrond”.

Beoordeling

16. De verzoekende partijen hebben geen belang bij de middelen in zoverre zij daarin aanvoeren dat het gevraagde niet vergunningsplichtig is.

Uit het eventueel gegrond bevinden ervan zou immers enkel voortvloeien dat de kwestieuze werken niet vergunningplichtig waren. Vermits de werken reeds werden uitgevoerd, kan de nietigverklaring van de bestreden beslissing op grond van deze middelen de verzoekende partijen geen rechtstreeks voordeel, verbonden aan het verdwijnen van de bestreden beslissing uit het rechtsverkeer, opleveren.

Bij de beoordeling van het derde middel blijkt dat de aanvraag niet enkel beoordeeld werd “vanuit het gegeven dat zij betrekking had op een verhoging van het aantal woongelegenheden”, zoals de verzoekende partijen subsidiair aanvoeren, maar vanuit de vereiste van de woonkwaliteit, waarbij onder meer werd vastgesteld dat “een woongelegenheid half ondergrond en één onder het dak (met aanzienlijk minder natuurlijke belichtingsmogelijkheden) worden ondergebracht”.

De middelen moeten worden verworpen.

B. Derde middel

Uiteenzetting van het middel

17. De verzoekende partijen roepen in een derde middel machtsafwending in, alsook “de onbevoegdheid van de steller van de akte”, de schending “van de artikelen 2, 3 en 99 van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening”, van “de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen” en van “de beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het redelijkheidsbeginsel”:

“Doordat, de minister de vergunning louter weigert omdat de aanvraag een te geringe woonkwaliteit impliceert.

Terwijl, een aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning moet worden beoordeeld op haar overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening, en niet op de woonkwaliteit die de verblijven bieden, temeer daar de politie van de woonkwaliteit het voorwerp uitmaakt van een afzonderlijke reglementering waaraan de aanvraag wel voldoet.

TOELICHTING

In de bestreden beslissing onderzoekt de minister de onmiddellijke omgeving, en stelt de minister dat er in de omgeving vooral gelijkvloerse handelszaken met eengezinswoningen voorkomen, en dat meergezinswoningen eerder blijken geweest te zijn. De minister leidt hieruit af dat de aanvraag ‘weinig kadert in dit specifiek stedenbouwkundig patroon’. Gelet op dit woordgebruik gaan de verzoekende partijen er van uit dat deze passage geen echt weigeringsmotief vormt, maar eerder een opmerking die ‘obiter dictum’ wordt gemaakt. In zoverre uw Raad toch van mening zou zijn dat dit een echt weigeringsmotief is, is het duidelijk dat dit motief op zich de weigering niet kan schragen. Er valt in redelijkheid niet in te zien waarom het enkele feit dat er in de omgeving vooral (en zelfs niet uitsluitend) eengezinswoningen voorkomen, de omvorming van een eengezinswoning naar een meergezinswoning verhindert, temeer daar de minister zelf zegt dat een opdeling in twee appartementen wel zou kunnen.

In zoverre deze passage dus een autonome weigeringsgrond vormt, zijn de verzoekende partijen van mening dat de beslissing op dit punt de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en het redelijkheidsbeginsel schendt.

In hoofddorde zijn de verzoekende partijen evenwel van mening dat deze passage een overweging ‘obiter dictum’ bevat.

Het echte weigeringsmotief volgt op deze passage.

De minister stelt de aanvraag een te geringe woonkwaliteit impliceert. De minister ziet een gebrek aan woonkwaliteit in de volgende elementen:

- te kleine verblijven
- het toilet op de eerste verdieping zou niet bruikbaar zijn
- er is één woongelegenheden die half ondergronds is voorzien
- er is één woongelegenheden onder het dak
- er is geen private buitenruimte.

De minister mocht echter met deze motieven geen rekening houden.

Een vergunning kan worden omschreven als een administratieve rechtshandeling waarbij een overheid aan een rechtsonderhorige de toelating geeft om een handeling te verrichten die zonder deze toelating verboden is.

Een door een wet (in de materiële zin) ingestelde vergunningsplicht kadert in een taak van bijzondere administratieve politie. Het gaat om ‘administratieve politie’ omdat een vergunningsplicht een in het algemeen belang ingestelde beperking inhoudt op de rechten en vrijheden van de burger. Het gaat om een ‘bijzondere administratieve politie’ omdat het noodzakelijkerwijze gaat om een specifieke, door een bijzondere wet of een bijzonder reglement geregelde activiteit.

Door het instellen van een vergunningsplicht legt de regelgever aan de burger een verbod op, gekoppeld aan de mogelijkheid om dit verbod in individuele gevallen buiten werking te stellen. Het verbod en de vergunning zijn de keerzijden van dezelfde medaille.

Dit algemene verbod wordt ingesteld in het algemeen belang, ter bescherming van de gemeenschap. Aan elke vergunningsplicht liggen steeds bepaalde motieven ten grondslag, die één of meerdere deelaspecten van het algemeen belang betreffen: het vrijwaren van de economische orde, het

spaarwezen, de veiligheid van de voedselketen, de bescherming van de consument,....

De bevoegdheid om vergunningsaanvragen te beoordelen houdt meestal - en onder meer in het geval van de stedenbouwkundige vergunningsplicht - een appreciatiebevoeg(d)heid in hoofde van de overheid in.

Deze appreciatiebevoegdheid is geenszins onbeperkt.

De motieven die ten grondslag liggen van het instellen van de vergunningsplicht bepalen meteen ook de motieven die aan het vergunnings- of weigeringsbesluit ten grondslag kunnen liggen. Indien de regelgever om een welbepaald deelaspect van het algemeen belang verbiedt een bepaalde handeling zonder vergunning te stellen, dan kan een vergunningsaanvraag enkel in het licht van dat deelaspect worden beoordeeld. Het weigeren van een vergunning om andere motieven vormt een schoolvoorbeeld van machtsafwendings.

Specifiek voor stedenbouwkundige vergunningen kan worden gezegd dat deze vergunningplicht ingesteld werd om een controle in stellen op de 'goede ruimtelijke ordening'. Dit - ruime - begrip omvat zowat alle aspecten van de relatie van een bouwwerk met zijn omgeving: esthetische hinder, verkeersoverlast, inkijk, verlies van licht en lucht, verlies van uitzicht, draagkracht van de omgeving, ...

Concreet zal de vergunningverlenende overheid moeten nakijken of de aanvraag in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening, naast de algemene toets inzake het naleven van alle andere wettelijke en reglementaire bepalingen, zelfs diegene die voortvloeien uit een andere wetgeving.

In deze behoort de toetsing die de minister heeft uitgevoerd evenwel niet tot wat beschouwd kan worden als een controle op de goede ruimtelijke ordening. De vraag of de bewoners van de woning wel over voldoende woonkwaliteit zullen beschikken is immers geen aspect dat betrekking heeft op de relatie van het project met de omgeving, maar wel op de opportuniteit van de interne indeling van de woning zelf. De minister - en dit geldt trouwens evenzeer voor alle andere overheden die zich over dit dossier hebben moeten uitspreken - beweert niet dat de beperkte woonkwaliteit van de woningen ook maar enige invloed zal hebben op die omgeving. De minister weigert de vergunning enkel omdat hij van mening is dat dergelijke woningen moeten worden geweerd.

Dit kan niet. De vergunningverlenende overheid mag geen gebruik maken van de mogelijkheid die de stedenbouwkundige vergunningplicht haar biedt om vergunningen te weigeren om redenen die niets met de ruimtelijke ordening te maken hebben. Zo kan een bestuur een moreel bezwaar hebben een winkel voor erotische artikelen, maar zolang deze winkels de goede ruimtelijke ordening niet storen kan zij geen vergunning voor dit soort winkels weigeren. Een bestuur kan van mening zijn dat de interne indeling van een woning bijzonder kindonvriendelijk (bijvoorbeeld door het veelvuldig gebruik maken van trappen) of onpraktisch is, maar dit mag weerom geen reden zijn om de vergunning te weigeren. De vergunningverlenende overheid heeft zich hiermee gewoonweg niet te bemoeien.

Dit is in het bijzonder zo nu vastgesteld moet worden dat de woonkwaliteit het voorwerp uitmaakt van een afzonderlijke politiewetgeving, met name de Vlaamse Wooncode van 15 juli 1997. Artikel 5 van de Wooncode bepaalt dat elke woning moet voldoen aan de elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten, die door de Vlaamse regering nader worden bepaald. De Vlaamse Regering heeft deze vereisten vastgesteld, en de huisvestingsinspectie heeft na een onderzoek ook moeten vaststellen dat de woning aan deze vereisten voldoet.

De Vlaamse Wooncode vormt op zich een omvattende regeling omtrent de elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten. De

gemeenteraden beschikken zelfs niet over de mogelijkheid om strengere vereisten op te stellen.

Bijgevolg kan ook de minister, in het kader van zijn discretionaire beoordelingsbevoegdheid bij een aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning geen andere beoordeling hanteren.

Het middel is gegrond”.

Beoordeling

18. Het middel bevat geen uiteenzetting van de wijze waarop “de artikelen 2, 3 en 99 van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening” zijn geschonden en is in zoverre de schending van deze bepalingen wordt aangevoerd onontvankelijk.

19. De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen 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 wat de motiveringsverplichting betreft, de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen een wet is van suppletoire aard.

Het toentertijd geldende artikel 53, § 3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet), legt aan de bestendige deputatie en aan de Vlaamse regering, wanneer zij in beroep uitspraak doen over bouw- en verkavelingsaanvragen, een motiveringsverplichting op die niet minder streng is dan deze voorgeschreven door de voormelde wet van 29 juli 1991. Het bestreden besluit valt 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 het toentertijd geldende artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet.

20. Het toentertijd geldende artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO) bepaalt:

“De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte beheerd wordt ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang gebracht worden. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op deze manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit”.

Het behoort tot de wettelijk toegekende appreciatiebevoegdheid van de vergunningverlenende overheid om, binnen de grenzen van de door het gewestplan opgelegde bestemmingsvoorschriften, te oordelen of een bouwaanvraag al dan niet verenigbaar is met de eisen van de goede plaatselijke aanleg of ruimtelijke ordening. De Raad van State vermag zijn beoordeling van de eisen van de goede plaatselijke aanleg of ruimtelijke ordening niet in de plaats te stellen van die van de administratieve overheid. In de uitoefening van zijn wettigheidstoezicht is de Raad van State enkel bevoegd om na te gaan of de overheid bij haar beoordeling is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

21. Het bestreden besluit is gemotiveerd als volgt:

“Overwegende dat zich aan de overzijde de Onze-Lieve-Vrouwekerk bevindt, links van de woonst is een orthopediepraktijk met woonst gelegen, nog verder links situeert zich een hoekwoning (hoek met de Overstraat); dat zuidoostelijk zich de Bruidstraat uitstrekt (in het verlengde van de Schaffenstraat), waar overwegend eengezinswoningen voorkomen waarvan heel wat op een smal perceel gelegen zijn; dat de bebouwing langs de Overstraat gekenmerkt wordt door eengezinswoningen, een advocatenkantoor, een appartementsgebouw met 6 flats, de gebouwen van een funerarium/begravenisondernemer en de school ‘De Tovertuin’; dat rechts van het koertje de snackbar ‘The Garage’ voorkomt, verderop strekt zich de K. Albertstraat uit; dat deze straat richting centrum loopt en vooral gekenmerkt wordt door gelijkvloerse handelszaken met daarboven een eengezinswoning; dat hiermee, evenwijdig (en nog verder langs de Schaffenstraat) de M. Theysstraat loopt; dat hier hoofdzakelijk handelszaken met bovengelegen woonst en eengezinswoningen zijn terug te vinden; dat sporadisch kleinschalige meergezinswoningen voorkomen; dat langs de Schaffenstraat tot aan de M. Theysstraat handelszaken met daarboven een woonst en één appartementsgebouw met 8 flats of studio’s zijn gelegen;

Overwegende dat uit voorgaande omschrijving van de buurt blijkt dat hier vooral (gelijkvloerse handelszaken met) eengezinswoningen voorkomen; dat appartementsgebouwen slechts een uitzondering zijn en eerder bliken geweerd

te zijn in het verleden; dat dit ook blijkt uit een aantal inrichtende bijzondere plannen van aanleg van de stad Diest waarin bepaald wordt dat voor elke woongegelegenheid een minimum aan buitenruimte moet voorzien worden; dat de aanvraag zich derhalve weinig kadert in dit specifiek stedenbouwkundig patroon;

Overwegende dat de aanvraag een te geringe woonkwaliteit impliceert onder meer door de te kleine verblijven, het te zware bouwprogramma voor dit niet eens zo grote gebouw/perceel en het ontbreken van een buitenruimte; dat dit ook niet de bedoeling kan zijn van verdichting binnen de steden; dat bovendien vastgesteld wordt dat het toilet op de eerste verdieping volgens huidig aanvraagplan niet bruikbaar is, de vrije hoogte onder het bordes van de trap naar de tweede verdieping, waar het toilet is voorzien, is daar immers minder dan 1.40 m;

Overwegende dat het ontwerp te gedrongen is met negatieve gevolgen op de woonkwaliteit, vermits een woongegelegenheid half ondergrond en één onder het dak (met aanzienlijk minder natuurlijke belichtingsmogelijkheden) worden ondergebracht; dat het pand op zich, mits het doorvoeren van een aantal aanpassingswerken weliswaar mogelijkheden biedt voor het realiseren van twee comfortabele en voldoende ruime flats; dat een dergelijk ontwerp meer woonkwaliteiten garandeert en meer te verdedigen is; dat een maximalisatie in de betrachte omstandigheden bezwaarlijk nog redelijk kan genoemd worden;

Overwegende dat de aanvraag om de voornoemde redenen onvoldoende woonkwaliteit omvat en weinig verenigbaar is met de aard en karakter van de omgeving; dat een goede ruimtelijke ordening van de plaats in het gedrang wordt gebracht en derhalve geen stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend; dat het beroep van de gemachtigde ambtenaar wordt ingewilligd”.

22. Gelet op het bepaalde in artikel 4 DRO, op grond waarvan bij het beoordelen van de verenigbaarheid van het gevraagde met de goede ruimtelijke ordening door de vergunningverlenende overheid mede rekening dient te worden gehouden met de ruimtelijke draagkracht, waaronder de gevolgen voor het leefmilieu en de sociale gevolgen, met het oog op ruimtelijke kwaliteit, kan het betoog van de verzoekende partijen dat de woonkwaliteit van het gevraagde niet bij de beoordeling van de verenigbaarheid van het gevraagde met de goede ruimtelijke ordening kan worden betrokken, niet worden bijgetreden.

23. De verzoekende partijen tonen verder niet aan dat de verwerende partij bij haar beoordeling is uitgegaan van onjuiste feitelijke gegevens, dat zij die niet correct zou hebben beoordeeld of dat zij niet in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

Het middel is ongegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 700 euro, elk voor de helft.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van acht maart 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
met bijstand van	
Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Tiny Temmerman

Roger Stevens