

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 202.381 van 25 maart 2010
in de zaak A. 182.216/X-13.230.**

In zake: de n.v. AMCO
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Philippe VAN WESEMAEL
kantoor houdend te 1050 BRUSSEL
Louizalaan 137/1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Dany Socquet
kantoor houdend te 3080 TERVUREN
Merenstraat 28
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 3 april 2007, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 25 januari 2007 van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant houdende verwerping van het namens de verzoekende partij ingestelde beroep tegen het besluit van 5 september 2006 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Huldenberg, waarbij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor de regularisatie van de bestemmingswijziging van een kiné-praktijk naar een woongelegenheid te Huldenberg, A. Goossensstraat, kadastraal bekend sectie B, nr. 261/k.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De 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 12 maart 2010.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Philippe Van Wesemael, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Dany Socquet, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ronny Vercruyssen 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

3.1. De verzoekende partij is eigenaar van een perceel gelegen te Huldenberg, kadastraal bekend sectie B, nr. 261/k. Het voormelde perceel grenst aan twee straten, met name de Sint-Rochusstraat en de Alfons Goossensstraat, en is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Leuven gelegen in woongebied met landelijk karakter. Het is niet gelegen binnen het gebied van een bijzonder plan van aanleg, gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, of vergunde verkaveling.

3.2. Op het betrokken perceel bevindt zich een woning, gelegen aan de Sint-Rochusstraat, nummer 5. Achter deze woning ligt een bijgebouw, waarvoor op 8 juli 1981 een vergunning werd verkregen voor het verbouwen van een bestaande garage en berging tot kiné-praktijk. De toegang tot deze kiné-praktijk werd genomen via de Alfons Goossensstraat.

3.3. In navolging van een stedenbouwkundig attest van 15 april 2003 wordt de verzoekende partij bij besluit van 6 januari 2004 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Huldenberg de stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bebouwen van het betrokken perceel langsheen de Alfons Goossensstraat. De vergunning betreft het oprichten van een drie-gevelwoning met praktijk.

3.4. Op 3 maart 2006 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij een aanvraag in tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van “een bestemmingswijziging van kiné-praktijk naar woongelegenheid met minieme binnen aanpassing” op het betrokken perceel.

3.5. Betreffende deze aanvraag wordt een openbaar onderzoek georganiseerd van 28 maart 2006 tot 2 mei 2006. Tijdens dit onderzoek wordt één bezwaar ingediend.

3.6. Op 6 juni 2006 overweegt het college van burgemeester en schepenen onder meer het volgende in haar preadvies:

“Overwegende dat de vergunning dd. 26-01-2004 voor de woning A. Goossensstraat 8A inhoudt dat aldus twee woningen op die toenmalige ene eigendom zouden staan met name één op de St.-Rochusstraat 5 uitgevende en via de vermelde nieuwe vergunning een tweede op de A. Goossensstraat uitgevende, dat zulks de mogelijkheid inhoudt van verdeling, dat daarom binnen vermelde vergunning gesteld is, dat in geval van verdeling deze dient te gebeuren op 10m achter de achtergevel van de 15m diepe woning aan de A. Goossensstraat; overwegende dat deze verdeling ondertussen is voltrokken op bedoelde manier; overwegende dat de conclusie aldus is, dat het onderwerp van voorliggende aanvraag onderdeel is van het eigendomsdeel uitgevende op de Sint-Rochusstraat;

Overwegende dat de omzendbrief dd 8 juli 1997 betreffende inrichting en toepassing der gewestplannen, en de wijziging eraan via omzendbrief dd. 25 januari 2002, onder art. 5 de interpretatie aanreikt omtrent aard en dichtheid van gebieden voor wonen met landelijk karakter, dat dit ertoe noopt om geen woongelegenheden in tweede bouworde toe te staan;

Overwegende dat het woongebied binnen de ruimere omgeving woongebied is met landelijk karakter;

Overwegende dat de plaats van de aanvraag in het woongebied met landelijk karakter gelegen is, dat het college van burgemeester en schepenen de regularisatie omvormen van een kiné-praktijk tot woongelegenheid gunstig wil adviseren indien er een verkavelingsaanvraag met wegnis wordt aangevraagd”.

3.7. Op 18 juli 2006 verleent de gemachtigde ambtenaar een ongunstig advies. Hij overweegt onder meer het volgende:

“Het voorgestelde ontwerp dat de regularisatie van kiné-praktijkruimte tot woongelegenheid in tweede bouworde en in de bestaande tuinstrook voorziet, kan niet aanvaard worden, vermits het karakter, inplanting en welstand van het gebouw al te zeer in conflict komen met de bestaande bebouwing in de omgeving”.

3.8. Op 5 september 2006 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Huldenberg de gevraagde vergunning.

3.9. Tegen dit weigeringsbesluit wordt door de verzoekende partij beroep ingesteld.

3.10. Bij het bestreden besluit van 25 januari 2007 verwerpt de deputatie van de provincie Vlaams Brabant het beroep van de verzoekende partij. Hierin wordt onder meer het volgende overwogen:

“• Verenigbaarheid met een goede ruimtelijke ordening

Het perceel is gelegen in het centrum van Huldenberg, in de onmiddellijke omgeving van de kerk. Het reliëf daalt vanaf de Sint-Rochusstraat naar de achterzijde van het perceel, in de richting van de A. Goossensstraat. Door de bestaande bebouwing is de ordening van het gebied vastgelegd.

Het perceel beschrijft twee aan elkaar geschakelde rechthoeken. Op het perceel staan twee gebouwen: een woning (nr. 5) in halfopen orde op korte afstand van de Sint-Rochusstraat en een lager gelegen eenlagig bijgebouw rechts achter het hoofdgebouw. Dit bijgebouw bevindt zich onmiddellijk achter de aanpalende woning nr. 7. In het bijgebouw werd een kiné-praktijk vergund, maar na de bouw van een nieuwe woning met kiné-praktijk, werd de oude praktijk zonder vergunning omgezet naar een kleine woongelegenheid.

De woning ligt op een perceel dat paalt aan de Sint-Rochusstraat, maar ze is toegankelijk via een erfdienstbare doorgang over het perceel met de nieuwe woning aan de A. Goossensstraat. Volgens het officiële adres ligt de woning in de A. Goossensstraat. Het oorspronkelijke perceel grensde zowel aan de A. Goossensstraat als aan de Sint-Rochusstraat, maar het werd gesplitst na de bouw van een nieuwe halfopen woning met kiné-praktijk aan de A. Goossensstraat.

De aanvraag beoogt de regularisatie van de bestemmingswijziging van kiné-praktijk naar woongelegenheid. Voor de bestemmingswijziging waren geen vergunningsplichtige werken noodzakelijk.

Oorspronkelijk stond er op het perceel, dat paalde aan de Sint-Rochusstraat én de A. Goossensstraat, een hoofdgebouw (woning nr. 5) en een woningbijgebouw (een berging en garage). Toen 25 jaar geleden een vergunning werd verleend voor de omvorming van berging en -garage naar kiné-praktijk, bleef het bijgebouw een bijgebouw bij de woning nr. 5. De kiné-praktijk functioneerde toen ook al vrij onafhankelijk. Door de bouw van de nieuwe woning met kiné-praktijk is de stedenbouwkundige situatie echter grondig gewijzigd. De kiné-praktijk verhuisde naar het nieuwe hoofdgebouw aan de A. Goossensstraat met een ruimtelijk veel gunstigere inplantingsplaats, maar daardoor verloor het bijgebouw waar de kiné-praktijk tot dan gevestigd was haar functie. Na splitsing van het perceel - wat ruimtelijk en stedenbouwkundig noodzakelijk was - was het bijgebouw ook niet meer rechtstreeks bereikbaar voor wagens.

Het gebouw waar tot voor kort de kiné-praktijk gevestigd was, is stedenbouwtechnisch alleen geschikt als woningbijgebouw bij de woning nr. 5. Omwille van haar verlies van functie als kiné-praktijk, het gebrek aan bereikbaarheid (de woning is nu toegankelijk via een erfdienstbare doorgang in de zijdelingse bouwvrije strook van de nieuwe woning aan de A. Goossensstraat) en omwille van de slechte inplanting op te korte afstand van de woningen 5 en 7, is de bestemmingswijziging naar woning niet aanvaardbaar. De bestemmingswijziging komt neer op een ontoelaatbare opwaardering van een bijgebouw naar hoofdgebouw. De draagkracht van het perceel wordt overschreden.

Door de bestemming als onafhankelijk functionerende woning, is bovendien de privacy tussen de woning in kwestie en de woning nr. 5 niet gegarandeerd.

Het ontwerp is, gelet op de voorgaande beschouwingen, niet verenigbaar met een goede ruimtelijke ordening.

De voorgaande overwegingen in acht genomen kan de deputatie het beroep niet inwilligen om volgende redenen:

- Het gebouw is alleen geschikt als woningbijgebouw bij de woning nr. 5. De opwaardering van bijgebouw naar hoofdgebouw is niet verantwoord.
- Het betreft een ingesloten gebouw dat alleen bereikbaar is via een erfdienstbare doorgang in de zijdelingse bouwvrije strook van de nieuwe woning aan de A. Goossensstraat.
- De historisch gegroeide maar stedenbouw-technisch slechte inplanting op korte afstand van de woningen 5 en 7 wordt door de wijziging naar woning verzaamd.
- De privacy tussen de woning in kwestie en de woning nr. 5 is niet meer gegarandeerd.
- De draagkracht van het perceel wordt overschreden”.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Uiteenzetting van het middel

4.1.1. De verzoekende partij leidt een eerste middel af uit de schending van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Leuven, van artikel 5.1.0 en artikel 19, laatste lid van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit), van artikel 53, §3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de motiveringswet), van het redelijkheids-, het zorgvuldigheids- en het gelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur en “wegens de vereiste in rechte om de beslissing te steunen op een juiste feitelijke grondslag”. De verzoekende partij doet gelden dat de verwerende partij zich ter verantwoording van

de weigeringsbeslissing “duidelijk baseert op een verkeerd inzicht in de goede plaatselijke aanleg” en dat de weigeringsmotieven de rechte vereiste feitelijke grondslag missen en daarom niet draagkrachtig zijn. Vooreerst werpt de verzoekende partij op dat de opwaardering van het gebouw “geen uitstaans heeft met enige stedenbouwkundige beoordeling van de aanvraag, en de vergunningverlenende overheid zich dan ook niet heeft uit te spreken over het al of niet verantwoord karakter ervan”. Daarnaast betwist de verzoekende partij dat er door de bestemmingswijziging een “verzwaring” zou plaatsvinden, “nu het gebruik van het gebouw als kleine woongelegenheden voor één, maximum twee personen, uiteraard minder ‘verzwaring’ met zich brengt dan het gebruik in het verleden als kinepraktijk”. De verzoekende partij werpt op dat de verwerende partij niet verduidelijkt waarop de overweging dat het vergunde project de privacy van de betrokken woningen in het gedrang brengt, is gesteund. Bovendien betwist ze deze overweging, “nu het gebouw op geen enkele manier inkijk geeft op de woning nr. 5 aan de Sint-Rochusstraat”. Voorts is het motief met betrekking tot de overschrijding van de draagkracht van het perceel volgens de verzoekende partij “totaal uit de lucht gegrepen, nu het hier om een bestaand gebouw gaat, waarvan het gebruik als een professionele kinepraktijk met de noodzaak tot parking ten behoeve van de patiënten wordt gereduceerd tot een kleine woongelegenheden voor één tot maximum twee personen”. De verzoekende partij voert aan dat de onmiddellijke omgeving wordt gekenmerkt door een dichte bebouwing, “tot zelfs in tweede bouwlijn toe” en dat er verschillende bouwstijlen aanwezig zijn, zodat de bijkomende woongelegenheden geenszins afbreuk doet aan de goede plaatselijke ordening. Ze laat gelden dat de bestemmingswijziging in geen enkel opzicht het evenwicht tussen de naburige erven verbreekt of de draagkracht van het perceel negatief zou beïnvloeden. Ze werpt op dat “het bestuur zelf zeker niet heeft bijgedragen tot het bewaren van het open karakter van de omgeving” daar ze “in het verleden zelf een gunstig stedenbouwkundig attest heeft afgeleverd om op het perceel een derde gebouw op te trekken”. Tot slot stelt de verzoekende partij nog dat het niet betwist wordt dat het betrokken perceel gelegen is in woongebied en dat “het enkel inroepen van bouwethische redenen niet kan volstaan om uitspraak te doen over een bouw aanvraag en dergelijke overwegingen nooit kunnen prevaleren op motieven die voortvloeien uit de bindende voorschriften van het gewestplan”.

Beoordeling

4.1.2. In zoverre de verzoekende partij in het middel de schending van het gelijkheidsbeginsel aanvoert, is het middel onontvankelijk, daar de verzoekende partij nalaat uiteen te zetten op welke wijze het bestreden besluit dit beginsel schendt.

4.1.3. 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 bestuursinstellingen 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.

4.1.4. Luidens het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Leuven is het betrokken perceel gelegen in woongebied met landelijk karakter.

Artikel 5,1.0 van het inrichtingsbesluit bepaalt:

“De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijk ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven.

Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving”.

Artikel 6,1.2.2 van het inrichtingsbesluit bepaalt:

“De woongebieden met een landelijk karakter zijn bestemd voor woningbouw in het algemeen en tevens voor landbouwbedrijven”.

4.1.5. Luidens artikel 19, laatste lid van het inrichtingsbesluit moet de bevoegde overheid bij het verlenen van een vergunning nagaan, ook al is de aanvraag niet in strijd met het gewestplan of ontwerp-gewestplan, of “de uitvoering van de handelingen en werken verenigbaar is met de goede plaatselijke ordening”.

Overeenkomstig artikel 53, §3, eerste lid van het gecoördineerde decreet worden de beslissingen van de deputatie met redenen omkleed.

Wat betreft de beoordeling van de verenigbaarheid van een aanvraag met de goede plaatselijke ordening, volgt uit de voormelde bepaling dat het bestreden besluit duidelijk de met de goede plaatselijke aanleg of de ruimtelijke ordening verband houdende redenen moet opgeven waarop de vergunningverlenende overheid haar beslissing steunt.

De Raad van State vermag bij de uitoefening van zijn wettigheidsstoezicht zijn beoordeling over de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid en vermag alleen na te gaan of de bevoegde overheid is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot het bestreden besluit is kunnen komen.

4.1.6. In het bestreden besluit wordt onder meer gesteld dat het gebouw “stedenbouwtechnisch alleen geschikt (is) als woningbijgebouw bij de woning nr. 5”, dat “omwille van haar verlies van functie als kiné-prakrijk, het gebrek aan bereikbaarheid (...) en omwille van de slechte inplanting op te korte afstand van de woningen 5 en 7, (...) de bestemmingswijziging naar woning niet aanvaardbaar (is)”, dat “de bestemmingswijziging (...) neer (komt) op een ontoelaatbare opwaardering van een bijgebouw naar hoofdgebouw”, dat “de draagkracht van het perceel wordt overschreden” en dat “de privacy tussen de woning in kwestie en de woning nr. 5 niet gegarandeerd (is)”. Aldus heeft de verwerende partij op een afdoende wijze uiteengezet waarom de gevraagde regularisatievergunning niet verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening. Deze beoordeling, die voldoende concreet en pertinent is, kan niet als kennelijk onredelijk worden beschouwd. Het betoog van de verzoekende partij dat het bestuur door het verlenen van het voormelde stedenbouwkundig attest van 15 april 2003 “zelf zeker niet heeft bijgedragen tot het bewaren van het open karakter van de omgeving” kan niet worden aangenomen en

is alleszins niet van aard de onwettigheid van het bestreden besluit aan te tonen. Evenmin kan de verzoekende partij gevolgd worden waar zij stelt dat de opwaardering van het gebouw “geen uitstaans heeft met enige stedenbouwkundige beoordeling van de aanvraag”. Het feit dat de verzoekende partij niet akkoord gaat met de bevindingen van het bestreden besluit en de notie verenigbaarheid met de goede plaatselijke ordening een andere invulling wil geven, doet op zich geen afbreuk aan de vaststelling dat de verwerende partij niet kennelijk onredelijk heeft gehandeld door de gevraagde regularisatievergunning te weigeren. De verwijzing naar de bestemming woongebied kan evenmin tot een andere conclusie leiden, nu deze bestemming uiteraard niet ipso facto eender welke vorm en intensiteit van bebouwing toelaat.

4.1.7. Het eerste middel is niet gegrond.

B. Tweede middel

Uiteenzetting van het middel

4.2.1. In een tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de gecoördineerde Grondwet en van het redelijkheids- en het gelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Zij laat gelden dat “uit het niet-homogeen karakter van de onmiddellijke omgeving van het perceel van beroepster blijkt dat de overheid onterecht stelt dat de regularisatie van de bestemmingswijziging een te grote last zou leggen op de omgeving” en dat de verwerende partij “door geen rekening te houden met de grote verscheidenheid aan bebouwing en stijlen die zich in de onmiddellijke omgeving van het perceel van beroepster bevinden, de in het middel aangehaalde bepalingen heeft geschonden”.

Beoordeling

4.2.2. Het gelijkheidsbeginsel is 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.

De uiteenzetting van de verzoekende partij bevat geen concrete gegevens die een ongelijke behandeling in de voormelde zin zouden kunnen aantonen. De loutere verwijzing naar “de grote verscheidenheid aan bebouwing en

stijlen die zich in de onmiddellijke omgeving van het perceel van beroepster bevinden”, volstaat alleszins niet. Ten overvloede kan worden opgemerkt dat uit de motivering van het bestreden besluit blijkt dat de onmiddellijke omgeving wel degelijk bij de beoordeling van de aanvraag werd betrokken.

4.2.3. In zoverre het middel gesteund is op een schending van het redelijkheidsbeginsel, is het ongegrond om de redenen zoals uiteengezet bij de bespreking van het eerste middel.

4.2.4. Het tweede middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

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

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens