

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 207.723 van 29 september 2010
in de zaak A. 183.181/X-13.282.**

In zake: Lucien JOCHMANS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Hans-Kristof Carême
kantoor houdend te 3001 HEVERLEE
Industrieweg 4, bus 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 10 mei 2007, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 29 maart 2007 van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant waarbij het beroep van Lucien Jochmans ingesteld tegen het besluit van 18 september 2006 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bierbeek houdende weigering van de vergunning voor de regularisatie van de verbouwing van een garage tot wooneenheid, op een perceel gelegen te Bierbeek, Waversesteenweg 34 bus A, kadastraal bekend sectie D, nr. 132/k3 (deel), niet wordt ingewilligd.

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.

Adjunct-auditeur Sofie De Doncker 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 19 maart 2010.

Staatsraad Jeroen Van Nieuwenhove heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Hans-Kristof Carême, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Dany Socquet, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Sofie De Doncker 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. De verzoeker is eigenaar van een onroerend goed gelegen aan de Waversesteenweg 34 bus A te Bierbeek, kadastraal bekend sectie D, nr. 132/k3 (deel).

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Leuven, vastgesteld bij koninklijk besluit van 7 april 1977, gelegen in woongebied met landelijk karakter.

Het is eveneens gelegen binnen het gebied van het gemeentelijk bijzonder plan van aanleg “De Velp”, goedgekeurd bij ministerieel besluit van 5 november 2003. Volgens de bestemmingsvoorschriften van dat plan is het betrokken perceel deels gelegen in een zone voor wonen, deels in een zone voor tuinen.

4. Op 21 november 1975 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bierbeek aan de verzoeker een vergunning voor het bouwen van een woonhuis met op het gelijkvloers een grote bergruimte en een garage op het betrokken perceel.

De woning wordt evenwel niet opgericht conform de vergunde plannen. De eerste verdieping werd niet gebouwd, de indeling van de gelijkvloerse verdieping en van de gevelopeningen wijkt af van de vergunde plannen, de gelijkvloerse constructie wordt voorzien van een plat dak en de bouwdiepte van de constructie bedraagt 22,07 meter in plaats van de vergunde 20,30 meter.

5. Op 29 maart 2006 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoeker bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bierbeek een stedenbouwkundige aanvraag in voor de regularisatie van een verbouwing van een garage tot wooneenheid op het betrokken perceel.

In de beschrijvende nota bij de aanvraag omschrijft de verzoeker het voorwerp van de aanvraag en de ruimtelijke context als volgt:

“Voorwerp van de aanvraag

Het betreft de regularisatie van de verbouwing van een garage/berging tot wooneenheid.

Er werd op 07/09/2005 een proces-verbaal opgesteld over de bouwovertreiding.

Ruimtelijke context

Het gaat hier voornamelijk om een bestemmingswijziging.

Het gebouw dat oorspronkelijk als garage/berging werd voorzien, is verbouwd tot een ééngezinswoning met alle modern comfort (badkamer, keuken, 2 slaapkamers, leefruimte, bureel, garage en berging). De toegangsdeur bevindt zich in de zijgevel en de oorspronkelijk voorziene glasdallen werden vervangen door gewone ramen.

De woonfunctie is volledig te verantwoorden: de woning ligt in een woongebied met landelijk karakter; de omliggende gebouwen zijn ook allen woningen”.

6. Van 6 juni 2006 tot 6 juli 2006 wordt een openbaar onderzoek georganiseerd over de aanvraag. Er wordt een bezwaarschrift ingediend door de eigenaars van het rechtsaanpalende perceel.

7. Op 14 augustus 2006 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bierbeek een gunstig advies voor de afwijking van het bijzonder plan van aanleg “De Velp” voor wat betreft de bouwdiepte van de te regulariseren constructie, onder de voorwaarde dat “het achterste venster in de rechter zijgevel wordt uitgevoerd in een ondoorzichtig materiaal” en dat “de

hoofdingang van de woning gesitueerd wordt langs de Waversesteenweg, zoals voorzien in de vergunning dd. 21/11/1975”.

8. Op 5 september 2006 geeft de gemachtigde ambtenaar een ongunstig advies over het voorstel van het college van burgemeester en schepenen tot afwijking van het toepasselijke bijzonder plan van aanleg.

9. Bij besluit van 18 september 2006 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bierbeek de gevraagde vergunning.

10. Tegen dit weigeringsbesluit stelt de verzoeker een beroep in bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant. In zijn beroepsschrift stelt hij het volgende:

“(…)

(I)n 1975 werd mij een vergunning afgeleverd voor het bouwen van een garage met bovenliggend appartement om economische redenen is toen alleen het gelijkvloers uitgevoerd hierbij bleef de bouwdiepte van het gebouw ongewijzigd om het leefbaarder te (maken) werden enkele kleine wijzigingen aangebracht aan de raamopening en dit echter zonder de buur extra last te bezorgen, in tegendeel, achteraan werd in de zijgevel zelfs een raam dichtgemetst de zijgevel bleef ook op 3 meter van de perceelsgrens staan (zie voorschriften) Ik zie dan ook geen redenen waarom deze (woning) niet zou kunnen geregulariseerd worden”.

Met een faxbericht van 27 oktober 2006 zendt de raadsman van de verzoeker aan de verwerende partij een bijkomende argumentatie die luidt als volgt:

“(…)

De in het BPA voorgeschreven bouwdiepte bedraagt 16 m.

Op 21 november 1975 werd er een stedenbouwkundige vergunning verleend voor een woning met bouwdiepte van 20,30 m. op het gelijkvloers.

Bij de uitvoering van de bouwwerken werd de vergunde bouwdiepte destijds licht overschreden. Zij bedraagt thans 22,07 m.

Het college van burgemeester en schepenen overweegt ter zake in het besluit van 18 september 2006 dat de bouwdiepte ‘weliswaar groter is dan de destijds toegelaten bouwdiepte maar dat hierdoor geen extra hinder ontstaat, dat het geheel enkel bestaat uit een gelijkvloers met een plat dak; dat hierin een wooneenheid werd ingericht’.

Voor de overschrijding van de bouwdiepte kan worden afgeweken van het BPA (cf. artikel 45 DRO 22 oktober 1996 – mogelijkheid tot afwijking voor wat betreft de afmetingen van de bouwwerken).

Voor wat betreft het plat dak merk ik op dat de architecturale eigenheid gelijk staat met de ‘voorschriften in verband met het uiterlijk’ van de woning. Hiervan kan eveneens worden afgeweken overeenkomstig artikel 49 DRO 22 oktober 1996.

De afwijking van het BPA kan worden toegestaan om de volgende redenen:

- Op 21 november 1975 werd er een stedenbouwkundige vergunning verleend voor een woning met een bouwdiepte van 20,30 m. op het gelijkvloers, derhalve reeds toen de thans voorgeschreven bouwdiepte overschrijdend.
- Bij de uitvoering van de bouwwerken werd de vergunde bouwdiepte overschreden. Zij bedraagt thans 22,07 m. De overschrijding opzichts de stedenbouwkundige vergunning van 20,30 m is eerder beperkt en niet van aard om de goede ruimtelijke ordening te schenden. Het college van burgemeester en schepenen heeft ter zake in het besluit van 18 september 2006 overwogen dat de bouwdiepte 'weliswaar groter is dan de destijds toegelaten bouwdiepte maar dat hierdoor geen extra hinder ontstaat, dat het geheel enkel bestaat uit een gelijkvloers met een plat dak; dat hierin een wooneenheid werd ingericht'.
- De afwijking geeft geen aanleiding tot een oneigenlijke wijziging van de voorschriften van het BPA. De bestemming strekt tot bewoning volgens de voorschriften van het BPA. De algemene strekking van het plan blijft zodoende geëerbiedigd".

11. In zijn verslag van 27 februari 2007 stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar voor het beroep niet in te willigen.

12. Op 27 maart 2007 wordt de verzoeker door de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant gehoord.

13. Bij het bestreden besluit van 29 maart 2007 beslist de deputatie het beroep van de verzoeker niet in te willigen. De bestreden beslissing is als volgt gemotiveerd:

“• Wettelijke en reglementaire voorschriften
(...)

Gezien de vergunning van 1975 wegens het niet naleven ervan en de uitvoering van een grondig gewijzigd plan als vervallen kan beschouwd worden, dient de aanvraag beschouwd te worden als een regularisatieaanvraag van het volledige gebouw waarbinnen deze woning werd opgericht.

Art. 17.1. van het BPA bepaalt aangaande de bestemming van de woonzone het volgende:

‘Deze zone is bestemd voor grondgebonden eengezinswoningen.

Zijn ook toegelaten als nevenbestemming: private dienstverlening of vrij beroep, voor zover ze (...)’.

De aanvraag behelst het regulariseren van een bouwvolume dat dienstig zou zijn als woongelegenheid. Aldus worden op één perceel twee woningen gerealiseerd onder de vorm van een tweewoonst. Uit de dossiergegevens blijkt niet dat er eerder een verkaveling werd bekomen voor dit perceel, dat slechts één kadastraal nummer heeft. Dit is strijdig met de bestemmingsbepaling van deze zone.

Art. 17.2. van het BPA bepaalt aangaande de inplanting van de gebouwen in de woonzone het volgende:

‘de bebouwbare oppervlakte is aangegeven op de plankaart. (...)’

Op de plankaart is vast te stellen dat deze bouwzone in de breedte overeenstemt met de aangevraagde regularisatie, de diepte van de bouwzone

bedraagt slechts 16m, deze maximale diepte wordt ook in art. 17.3. vooropgesteld. Het aangevraagde gebouw ligt aldus voor 6.07m buiten deze bouwzone in de tuinzone. Op dit gedeelte van het gebouw zijn de bepalingen voor de tuinzone van toepassing.

Art. 20.1. van het BPA bepaalt aangaande de bestemming van de tuinen het volgende:

‘deze zone is uitsluitende bestemd voor de aanleg van tuinen en aanplantingen van laag- en hoogstammig groen. In de zone T mogen bijgebouwen (tuinberging, hok of serre) of andere inrichtingen (zoals tuinmuren, paden, stoepen, terrassen en pergola’s) opgericht worden. (...)

Het aangevraagde gedeelte van de woning betreft geen bijgebouw, en overschrijdt bovendien ook de maximaal toegelaten oppervlakte, en is strijdig met de overige bepalingen omtrent bijgebouwen. De aanvraag is strijdig met het art. 20 van het BPA.

Artikel 49 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 omvat de volgende bepalingen voor afwijking van een bijzonder plan van aanleg:

Op met redenen omkleed voorstel van het college van burgemeester en schepenen kan de Vlaamse regering of de gemachtigde ambtenaar afwijkingen toestaan van de voorschriften van een door de Vlaamse regering goedgekeurd bijzonder plan van aanleg en van de voorschriften van een verkavelingsvergunning, enkel wat de perceelsafmetingen, de afmetingen en de plaatsing van de bouwwerken, alsmede de voorschriften in verband met hun uiterlijk betreft.

Art. 49 laat aldus niet toe om af te wijken van de bestemmingsbepalingen zoals die zijn vastgelegd in een bijzonder plan van aanleg. Het aangevraagde bouwvolume bevindt zich voor ca. 27% van de oppervlakte in de tuinzone. De woonruimte, keuken en tweede slaapkamer zijn zowat volledig in deze zone ingericht. Voor dit gedeelte van de woning kan geen afwijking gevraagd worden.

Niettemin werd door de gemeente wel een afwijking gevraagd aan de gemachtigde ambtenaar, zijnde een afwijking van de bouwdiepte. Een afwijking van de bouwdiepte kan echter niet met zich meebrengen dat buiten de vastgelegde woonzone en in een aanpalende zone kan worden uitgebreid. Het eventueel toestaan van deze afwijking (wat ook voor de deputatie nog mogelijk is) maakt de regularisatie om reden van de bestemming nog steeds niet mogelijk.

Het college van burgemeester en schepenen bracht op 14 augustus (2006) een voorwaardelijk gunstig advies uit voor het verlenen van de afwijking van het BPA wat de bouwdiepte betreft, met als voorwaarden dat het achterste venster in de rechtse zijgevel zou worden uitgevoerd in een ondoorzichtig materiaal en de hoofdingang van de woning aan de voorzijde van de woning zou voorzien worden.

Tijdens het openbaar onderzoek werd één bezwaar ingediend door de rechts aanpalende buur, met als voornaamste bezwaar dat de leefruimtes van de aangevraagde woning, inclusief ramen en inkom, zich bevinden ter hoogte van de tuin van de aanvrager. De gemeente legde om die reden de voorwaarde op om het laatste raam ondoorzichtig te maken en de inkom naar de voorgevel te verplaatsen. De overige klachten van deze buur waren niet van stedenbouwkundige aard.

(...)

In het kader van de wettelijke en reglementaire voorschriften is het ontwerp niet voor vergunning vatbaar gelet op de onverenigbaarheid met de artikels 17 en 20 van het BPA.

- Verenigbaarheid met een goede ruimtelijke ordening

Gelet op de planologische onverenigbaarheid is de ruimtelijke integratie en de goede plaatselijke ordening slechts een beoordelingselement van ondergeschikt belang. Zij kan de aanvraag niet verantwoorden.

De aanvraag heeft betrekking op een pand gelegen aan de Waversebaan te Opvelp. Het straatbeeld langs deze weg wordt gekenmerkt door een opeenvolging van klassieke verkavelingen en woningen in open verband. De Waversebaan sluit aan bij de kern van Bierbeek en tussen deze weg en de parallel gelegen straten Velpestraat en Culotstraat werd het woongebied vlekvormig afgebakend. In 2003 werd een BPA opgemaakt teneinde een wooninbreidingsproject mogelijk te maken. De randen van dit gebied met de bestaande bebouwing werd hierbij betrokken. Voor de bestaande woningen werden bijna overal de gerealiseerde woningen als basis genomen voor de afbakening van de woonzones, met uitzondering van enkele situaties die uit stedenbouwkundig oogpunt niet aanvaardbaar werden geacht, zoals in voorliggende aanvraag.

De betrokken garage kan omwille van de ingrijpende afwijkende uitvoering van de vergunning niet als vergund, of zelfs gedeeltelijk vergund beschouwd worden, daar de onvergunde delen onlosmakelijk deel uitmaken van het gedeelte dat wel opgetekend stond in de vergunning. Door de realisatie van een overdreven bouwdiepte en een afwijkend gabarit met slechts één bouwlaag en plat dak, werd een bouwvolume gerealiseerd dat niet passend is binnen het straatbeeld. Het bestendigen van dit bouwvolume, en het versterken van de strijdigheid hiervan door woonruimtes in het achterste gebouwdeel, ter hoogte van de normale tuinstrook, in te brengen, druist in tegen de opvattingen van een goede ruimtelijke ordening. Deze opvattingen werden vertaald binnen het BPA in een stringente planopvatting waarbij de bouwvlakken zeer beperkt werden gehouden en aldus geen afwijkingen meer mogelijk zijn.

In bijkomende orde kan nog opgemerkt worden dat door de grote bouwdiepte en de functionele indeling er daadwerkelijk hinder ontstaat voor het aanpalende perceel, waarbij het woongenot van de tuinstrook in het gedrang wordt gebracht. Bijkomend maakt de functionele herinrichting ook dat één van de slaapkamers niet over rechtstreeks zicht of daglicht beschikt en de woning woonkwalitatief te wensen over laat.

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 ontwerp is niet voor vergunning vatbaar gelet op de onverenigbaarheid met de artikels 17 en 20 van het BPA De Velpe van 5 november 2003. Binnen de woonzones zijn slechts ééngezinswoningen toegestaan, hier wordt een dubbelwoning op één perceel gecreëerd. Bijna één derde van de woning is gesitueerd in de zone voor tuinen, waar evenmin woningen zijn toegestaan.
- art. 49 kan niet worden toegepast voor afwijkingen van de bestemmingen zoals die zijn vastgelegd binnen het bijzonder plan van aanleg.
- vanuit het standpunt van een goede plaatselijke aanleg is het toestaan van een afwijkende bouwdiepte van 22.07m niet verantwoord op deze plaats.
- door het inbrengen van woonfuncties achteraan in dit gebouw wordt de druk op de aanpalende tuinstrook onaanvaardbaar.
- een volume met slechts één bouwlaag en plat dak is storend binnen een straatbeeld dat voornamelijk is opgebouwd uit woningen met een zadeldak”.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

14. In een enig middel wordt de schending aangevoerd van artikel 53 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) en van het zorgvuldigheidsbeginsel. Tevens wordt machtsoverschrijding aangevoerd.

De verzoeker stelt dat zijn argumentatie, zoals uiteengezet in het faxbericht van 27 oktober 2006 (zie nr. 10 van het feitenrelaas), door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet in zijn verslag over het administratief beroep werd betrokken. De betrokken ambtenaar was “verwonderd” over de tussenkomst van een advocaat en was niet op de hoogte van het betrokken faxbericht. De verzoeker heeft dit faxbericht dan overhandigd tijdens de hoorzitting. De motivering van het bestreden besluit herneemt niettemin letterlijk het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en heeft derhalve evenmin haar argumenten in de beoordeling van het beroep betrokken, waardoor de hoorzitting tot een “loutere schertsvertoning zonder verdere inhoudelijk toegevoegde waarde” wordt herleid.

In zijn laatste memorie betoogt de verzoeker nog dat de oproepingsbrief voor de hoorzitting ten onrechte naar zijn thuisadres werd verstuurd bij ontstentenis van de woonplaatskeuze op het kantoor van zijn raadsman, vermits het gecoördineerde decreet te dezen geen bepaling bevat en er evenmin een andere rechtsgrond met betrekking tot de woonplaatskeuze voorhanden is.

Beoordeling

15. Gelet op het suppletoir karakter van de motiveringswet wordt de schending ervan geacht te zijn afgeleid uit de schending van het toentertijd geldende artikel 53, § 3, eerste lid van het gecoördineerde decreet, dat aan de deputatie, wanneer zij uitspraak doet over een bouwaanvraag, een motiveringsverplichting oplegt die niet minder streng is dan deze die is opgelegd in de motiveringswet.

Wanneer de deputatie op grond van het toentertijd geldende artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet over een beroep uitspraak doet, treedt zij op, niet als administratief rechtscollege maar als orgaan van het actief bestuur. Om te voldoen aan de haar opgelegde motiveringsplicht volstaat het dat de deputatie in haar beslissing de redenen vermeldt waarop het is gesteund. Zij is er, integendeel

tot wat de verzoeker lijkt voor te houden, niet toe gehouden daarbij alle door de partijen aangevoerde argumenten te beantwoorden.

16. Het bestreden besluit overweegt dat de gevraagde regularisatievergunning niet kan worden verleend omdat, enerzijds, de aanvraag strijdt met de artikelen 17 en 20 van het toepasselijke bijzonder plan van aanleg en, anderzijds, het gevraagde niet verenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening, gelet op de “overdreven bouwdiepte” en het “afwijkend gabarit met slechts één bouwlaag en plat dak (...) dat niet passend is binnen het straatbeeld”. In de conclusie van het bestreden besluit wordt een opsomming gegeven van vijf weigeringsgronden die uit de overwegingen van het besluit kunnen worden afgeleid en op grond waarvan de gevraagde vergunning moet worden geweigerd, onder meer omdat geen afwijkingen op grond van artikel 49 van het gecoördineerde decreet kunnen worden toegestaan voor bestemmingen zoals die zijn vastgelegd binnen het bijzonder plan van aanleg.

De voormelde redengeving, die door de verzoeker in zijn verzoekschrift niet wordt betwist, volstaat als een afdoende motivering in de zin van artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet.

De verzoeker toont verder niet aan dat de verwerende partij is uitgegaan van gegevens die in rechte of in feite onjuist zijn, dat zij die niet correct heeft beoordeeld, of dat de bestreden beslissing kennelijk onredelijk is. Hij betwist weliswaar dat de betrokken woning en de naastgelegen woning een tweewoonst vormen, maar het loutere feit dat de beide gebouwen op een verschillende datum zijn vergund, toont niet concreet aan dat het twee afgescheiden gebouwen betreft. Evenmin concretiseert de verzoeker waarom de te regulariseren woning als hoofdzakelijk vergund zou moeten worden beschouwd.

17. Voorts verzet niets zich ertegen dat de verwerende partij, optredend op grond van artikel 53 van het gecoördineerde decreet, de bevindingen van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar tot de hare maakt, temeer daar de argumentatie van de verzoeker, zoals uiteengezet in het faxbericht van 27 oktober 2006 en herhaald op de hoorzitting, niet van aard is de zienswijze van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar te weerleggen.

18. Daargelaten de vraag of de verzoeker op ontvankelijke wijze eerst in zijn laatste memorie kan aanvoeren dat de hoorplicht in het aangevoerde artikel 53 van het gecoördineerde decreet werd geschonden doordat de oproepingsbrief voor de hoorzitting naar zijn thuisadres werd verstuurd en niet naar het kantooradres van zijn raadsman, kan niet worden ingezien hoe dit tot een

schending van de hoorplicht kan leiden, aangezien dit de verzoeker of zijn raadsman niet heeft verhinderd om op die hoorzitting aanwezig te zijn en er hun argumenten kenbaar te maken.

19. Het enige middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt 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 negenentwintig september 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens