

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 211.904 van 10 maart 2011
in de zaak A. 182.134/X-13.228.**

In zake : de stad LEUVEN
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Bert Beelen
 kantoor houdend te 3000 LEUVEN
 Justus Lipsiusstraat 24
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

 het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
 regering
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Philippe Declercq
 kantoor houdend te 3000 LEUVEN
 J.P. Minckelersstraat 33
 bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

 de n.v. UNIVEST
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Wim De Cuyper
 kantoor houdend te 9100 SINT-NIKLAAS
 Vijfstraten 57
 bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 30 maart 2007, strekt tot de
nietigverklaring van het besluit van 15 januari 2007 van de Vlaamse minister van
Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende voorwaardelijke
inwilliging van het beroep ingesteld tegen de beslissing van 21 april 2006 van het
college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven tot weigering van de
stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een appartementsgebouw

op een perceel gelegen te Leuven, hoek Mechelsevest en Noormannenstraat, kadastraal bekend sectie F, nrs. 69/k2 en 69/m2.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 202.004 van 17 maart 2010 worden de debatten heropend en wordt het door de auditeur-generaal aangewezen lid van het auditoraat gelast met het aanvullend onderzoek.

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

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 1 oktober 2010.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Matthias Valkeniers, die loco advocaat Bert Beelen verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Denis Muñiz Espinoza, die loco advocaat Philippe Declercq verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Bram De Smet, die loco advocaat Wim De Cuyper verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel 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. Op 21 april 2006 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven de door de tussenkomende partij gevraagde stedenbouwkundige vergunning voor het “slopen van de bestaande bebouwing en het oprichten van een meergezinswoning” op een perceel gelegen te Leuven, Mechelsevest 36, kadastraal bekend sectie F, nrs. 69/k2 en 69/m2.

De weigeringsbeslissing wordt gemotiveerd als volgt:

“De bouwplaats is volgens het gewestplan Leuven, vastgesteld bij KB van 7 april 1977, gelegen in woongebied. De bouwplaats is niet gelegen binnen het plangebied van een bijzonder plan van aanleg noch binnen de grenzen van een goedgekeurde verkaveling. Het project omvat het slopen van een bestaande meergezinswoning en 10 garageboxen, en het bouwen van een meergezinswoning met 12 appartementen en een ondergrondse parkeergarage, op een hoekperceel. De constructie wordt opgebouwd uit drie bouwlagen en een dakverdieping, afgewerkt met een plat dak. De kroonlijst rechts sluit op het aanpalende pand aan. Met de aanpalende bebouwing links wordt een aannemelijke overgang gerealiseerd. In verband met het aanpassen van de gemene muren hebben de aanpalende eigenaars hun schriftelijk akkoord bevestigd op de ingediende plannen. Na de werken bereikt het bouwvolume een bouwdiepte van 12,00m op het gelijkvloers en de verdiepingen. Naar aanleiding van een bouwvolume groter dan 500m² en 2000m³ werd de voorliggende aanvraag onderworpen aan een OPENBAAR ONDERZOEK. Dit onderzoek startte op 10-01-2006 en eindigde op 08-02-2006. De betrokken aangrenzende eigenaars werden aangetekend geschreven. Er werden geen bezwaarschriften ingediend. De voorgestelde appartementen voldoen grotendeels aan de beleidslijn van de stad om ruime appartementen te voorzien met twee kamers en een buitenruimte. De parkeergarage is bereikbaar via de Noormannenstraat en voorziet in ruimte voor 12 wagens en 12 fietsenstallingen. In de voortuinstrook worden nog eens twee bijkomende parkeerplaatsen voorzien. Het terrein wordt quasi volledig verhard. In de voortuin is 32m² volle grond met groen en struiken aangeplant. Tweeëndertig m² wordt aangelegd met grasdallen. De vooropgestelde 50% van de voortuinstrook in te vullen met permanente groenvoorziening wordt aldus nauwelijks in acht genomen. De vloer – terrein index bedraagt 2,5. Op een relatief klein hoekperceel wordt een dichtheid van 190 woningen per hectare gerealiseerd. Zelfs in stedelijk gebied is dit zeer dens. Door de specifieke terreindenivellatie torent het project uit boven de individuele woningen van de Noormannenstraat. De gemiddelde afstand tot de perceelsgrens bedraagt 5,00m terwijl de kroonlijsthoogte zich op 9m boven maaiveldniveau bevindt. De verhouding tussen de mogelijke bouwhoogte/bouwdiepte op het perceel en de te verdragen impact naar de omliggende percelen is niet in evenwicht. De terrassen van het nieuwbouwproject bevinden zich tot omzeggens tegen de perceelsgrens. De inkijk schendt de privacy van de aanpalende tuinen. Het

ontwerp voldoet bijgevolg niet aan de gebruikelijke stedenbouwkundige regelgeving en is bijgevolg niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening. Er werd een voorwaardelijk gunstig advies verstrekt door de brandweer in de brief van 10-03-2006 (ref. 7824). Er werd een voorwaardelijk gunstig advies verstrekt door de Technische dienst Rioleringen in de brief van 23-12-2005 (ref. RO2005/1794). De aanvraag wordt ongunstig geadviseerd”.

3.2. Op 18 mei 2006 stelt de tussenkomen de partij tegen deze weigeringsbeslissing administratief beroep in bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant.

3.3. Op 16 augustus 2006 stelt de tussenkomen de partij, bij gebrek aan een beslissing van de bestendige deputatie, beroep in bij de Vlaamse minister, bevoegd voor de ruimtelijke ordening.

3.4. Op 15 januari 2007 wordt de thans bestreden beslissing genomen.

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

4.1. Met betrekking tot de ontvankelijkheid van het beroep stelt de verzoekende partij :

“Verzoekende partij bezit als overheid waarvan de beslissing werd hervormd door de bestreden beslissing over een evident en voldoende belang om de bestreden beslissing bij Uw Raad aan te vechten;

Verzoekende partij dient erover te waken dat op haar grondgebied een goede ruimtelijke ordening plaatsvindt en zij heeft also het recht om stedenbouwkundige vergunningen aan te vechten die verleend worden door een hogere overheid als zij de mening is toegedaan dat hiermede inbreuk wordt gepleegd op de wettelijke bepalingen en meer bepaald op het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening”.

4.2. De verwerende partij betwist het belang van de verzoekende partij. Het is volgens de verwerende partij onduidelijk welk stedenbouwkundig beleid doorkruist wordt door de bestreden beslissing. De verwerende partij werpt daarbij op dat het enig middel van de verzoekende partij handelt over het type

dak, het aantal bouwlagen en de schending van de privacy, terwijl de verzoekende partij de aanvraag om andere redenen geweigerd heeft dan de vorm van het dak en het aantal bouwlagen.

4.3. De verzoekende partij dupliceert :

“Verwerende partij betwist dat verzoekende partij een belang heeft bij huidige procedure;

Een gemeente heeft een persoonlijk belang bij een beroep inzake een aangelegenheid die het gemeentelijk belang raakt;

In casu vraagt verzoekende partij de nietigverklaring van de bestreden beslissing aangezien de werken die door deze beslissing vergund werden strijdig zijn met de goede ruimtelijke ordening op haar grondgebied;

De goede ruimtelijke ordening op het grondgebied van een gemeente en de impact van een nieuw gebouw op de onmiddellijke omgeving is een aangelegenheid die het gemeentelijk belang raakt;

De bestreden beslissing strookt ook niet met het stedenbouwkundig beleid van verzoekende partij;

Uit de motivering van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van 21 april 2006, waarbij de stedenbouwkundige vergunning werd geweigerd, blijkt duidelijk dat het project gezien de specifieke ligging op een hoekperceel en de terreindenivellatie, gecombineerd met de zeer dense bebouwing, de hoogte en de diepte van het project, niet verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening ter plaatse;

Het is het stedenbouwkundig beleid van verzoekende partij om zeker voor hoekpercelen dergelijke dense, diepe en hoge bebouwing niet toe te laten. Een hoekperceel heeft immers een nog grotere impact op de onmiddellijke omgeving doordat het ingesloten ligt tussen de gebouwen van de twee aansluitende straten;

De bestreden beslissing doorkruist dit stedenbouwkundig beleid van concludante en schendt de goede ruimtelijke ordening op het grondgebied van verzoekende partij;

Verzoekende partij heeft bijgevolg een voldoende belang bij huidige procedure”.

5. In zoverre de exceptie niet samenvalt met de grond van de zaak, en het belang bij het enige middel, dient te worden vastgesteld dat de verzoekende partij met haar dupliek afdoende aantoont dat de bestreden beslissing haar stedenbouwkundig beleid doorkruist en dat zij over het rechtens vereiste belang bij het beroep beschikt.

V. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

6. Het enig middel is als volgt geformuleerd :

“Enig middel genomen uit de schending van artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 ‘houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening’, artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen’ en de materiële motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur;

Doordat het door de bestreden beslissing vergunde project niet verenigbaar is met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening;

En doordat de bestreden beslissing niet afdoende gemotiveerd is rekening houdend met alle relevante feitelijke elementen in het dossier;

Terwijl volgens artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 de ruimtelijke ordening gericht is op een duurzame ontwikkeling en er rekening moet gehouden worden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen en dat er moet gestreefd worden naar ruimtelijke kwaliteit;

En terwijl overeenkomstig artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 en de materiële motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur, alle bestuurshandelingen afdoende moeten gemotiveerd zijn en er in deze motivering rekening moet gehouden worden met alle relevante feitelijke gegevens van het dossier;

Toelichting

Het geplande project betreft de bouw van een omvangrijk appartementsblok met een totale hoogte van 12 meter;

Op het relatief kleine perceel van 6,39 are zullen 12 woningen gerealiseerd worden, wat zeer dens is, ook in een stedelijke omgeving;

Het geplande project voorziet een gebouw met 3 bouwlagen en een plat dak, met bewoning op de dakverdieping;

In de onmiddellijke omgeving van het betreffende perceel komen veelal gebouwen voor met twee bouwlagen, zoals de aangrenzende woningen in de Noormannenstraat en de Mechelsevest (...).

Bovendien zou een plat dak een uitzondering zijn, aangezien zo goed als alle andere gebouwen in de omgeving voorzien zijn van een puntdak, zowel in de Noormannenstraat als op de Mechelsevest, wat blijkt uit de foto's die de aanvragers van de stedenbouwkundige vergunning zelf hebben bijgebracht (...);

Over het aantal bouwlagen en het type van dak van het geplande project en van de gebouwen in de onmiddellijke omgeving wordt in de bestreden beslissing bijna niets vermeld, terwijl dit mede bepalend is voor de verenigbaarheid van het project met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening;

Uit de motivering van de bestreden beslissing valt niet op te maken waarom een gebouw dat op het vlak van het aantal bouwlagen en het type

van dak afwijkt van de gebouwen in de onmiddellijke omgeving beschouwd wordt als verenigbaar met de goede plaatselijke ordening;

Alle relevante feitelijke gegevens moeten in de motivering van een bestuurshandeling in rekening worden gebracht, wat in de bestreden beslissing duidelijk niet gebeurd is;

Het aantal bouwlagen en het type van dak van het geplande project is niet verenigbaar (...) met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening;

Het geplande project zal bovendien, door de hoogte ervan en door het feit dat het op het hoogste punt van de Noormannenstraat ligt, uittornen boven de bestaande woningen in de Noormannenstraat;

Ook zullen de terrassen langs de achterzijde van het gebouw bijna tot tegen de perceelsgrens komen en zal er van op deze terrassen een directe inkijk zijn op de aangrenzende tuinen en woningen (...);

De privacy van de aanpalende eigenaars zal dan ook geschonden worden door de realisatie van het geplande project;

In de bestreden beslissing werd hiermee geen rekening gehouden, uit de motivering blijkt niet dat de privacy van de aangrenzende eigenaars een element was dat in de beoordeling betrokken werd;

Nochtans is de privacy van de omwonenden een essentieel element in de beoordeling van de goede plaatselijke ruimtelijke ordening;

De Vlaamse Regering werd bovendien attent gemaakt op dit probleem, aangezien het in de beslissing van het college van burgemeester en schepenen uitdrukkelijk vermeld werd en tot gevolg had dat de stedenbouwkundige vergunning geweigerd werd;

Door de inkijk op de aangrenzende percelen is het geplande project onverenigbaar met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening;

Omwille van de bovenvermelde redenen schendt de bestreden beslissing artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 'houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening', artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 'betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen' en de materiële motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur;

Het enig middel is gegrond".

Beoordeling

7. Het middel geeft niet aan in welk opzicht de bestreden beslissing het aangevoerde artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening zou schenden, en is uit dat oogpunt niet ontvankelijk.

8. Gelet op het suppletoir karakter van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, wordt het middel afgeleid uit de schending ervan geacht te zijn afgeleid uit de schending van het toentertijd geldende artikel 53, § 3, eerste lid van het decreet betreffende

de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna : het gecoördineerde decreet), dat aan de deputatie en de minister, wanneer zij uitspraak doen over een bouwaanvraag, een motiveringsverplichting oplegt die niet minder streng is dan deze die is opgelegd in de eerstgenoemde wet.

9. De Vlaamse regering treedt, wanneer zij op grond van artikel 53, § 3, van het gecoördineerde decreet, in beroep uitspraak doet over een bouw- of verkavelingsaanvraag, niet op als administratief rechtscollege, maar als orgaan van het actief bestuur. Hieruit volgt dat zij, om te voldoen aan de haar opgelegde motiveringsverplichting, er niet toe gehouden is al de in het beroep aangevoerde argumenten te beantwoorden. Het volstaat dat zij in de beslissing duidelijk aangeeft door welke, met de goede plaatselijke aanleg verband houdende redenen, zij is verantwoord.

Het toentertijd geldende artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet, kent aan de minister, wanneer hij oordeelt in hoger beroep, dezelfde beoordelingsbevoegdheid toe als die waarover het college van burgemeester en schepenen en, in hoger beroep, de bestendige deputatie beschikken. Die wettelijke bepaling is niet meer dan de uitdrukkelijke bevestiging van één der wezenskenmerken van het georganiseerd administratief beroep, met name dat bij het behandelen van zulk beroep de aanvraag in haar volledigheid, en dus zowel ten aanzien van de rechtmatigheid als ten aanzien van de opportuniteit, wordt onderzocht.

Het komt de Raad van State niet toe zijn beoordeling van de verenigbaarheid van het bouwproject met de goede plaatselijke ordening van het betrokken gebied in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. Hij heeft wel tot opdracht aan de hand van de concrete gegevens van de zaak na te gaan of de overheid de feiten waarop haar beoordeling steunt correct heeft vastgesteld en of zij, op grond van die feiten, in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat de te vergunnen bouwwerken verenigbaar zijn met de goede plaatselijke ordening.

10. Inzake de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede plaatselijke ordening wordt in de bestreden beslissing, onder meer, het volgende overwogen :

“Overwegende dat uit de gegevens van het aanvraagdossier blijkt dat op de Mechelsevest rechts van het project vooraan een schoolcomplex, een klooster, een woningbouwproject ‘Keizershof’, een verzorgingscentrum, woningen en meergezinswoningen aanwezig zijn; dat links ervan een aantal nieuwe appartementsgebouwen, oudere woningen en een schoolcomplex voorkomen; dat langs de Noormannenstraat hoofdzakelijk ééngezinswoningen voorkomen en het rusthuis ‘De Wingerd’; dat de architectuur van de bestaande gebouwen voornamelijk bestaat uit een klassieke vormgeving; dat rechts van het te bebouwen perceel zich een meergezinswoning bevindt, links van het perceel, maar aan de overzijde van de Noormannenstraat, een appartementsgebouw met studio’s en appartementen en dat links van onderhavig perceel langs de Noormannenstraat, een woning met twee bouwlagen gesitueerd is in een reeks van rijwoningen; dat met het project een maximale benutting wordt beoogd op een enigszins beperkt perceel waardoor het terrein, niettegenstaande hier ook grastegels voorzien worden, quasi volledig wordt verhard; dat, ook al zijn in principe de betrokken bestemmingen, het gabariet en de gevelopbouw van het project aanvaardbaar, hier ook de totaliteit van het bouwprogramma in overeenstemming moet zijn met de draagkracht van het perceel en de omgeving;

(...)

Overwegende dat het voorstel 12 woongelegenheden omvat; dat uit het technisch-stedenbouwkundig onderzoek blijkt dat, gelet op de plaatsgesteldheid, de voorgestelde bouwtypologie, het materiaalgebruik en de inplanting ervan, het project aanvaardbaar is binnen het bestaande straatbeeld; dat met onderhavige aanvraag geen overdreven woondichtheid wordt voorgesteld; dat uit de gegevens van het dossier blijkt dat op verschillende plaatsen, dichtheden in dezelfde ordegrootte, te vinden zijn op de Mechelsevest en Remyvest; dat het voorziene gebouw, gelet op de plaatsgesteldheid, in verhouding staat tot de omgevende bebouwing en qua woonbezetting en uitwerking niet als overdreven dient beschouwd te worden; dat geen onevenwicht ontstaat tussen het kwestieus perceel en deze in de omgeving; dat het ontwerp volledig binnen de ‘verbindende lijn’ ligt van de nokken van de twee aanpalende bebouwingen; dat het project aldus ruimtelijk en functioneel verenigbaar is met de omgeving; dat, gezien de helft van de voortuin zal verhard worden (3 terrassen, 2 parkeerplaatsen en toegangswegen), het wenselijk is de terrassen op het gelijkvloers, zowel in de voortuin als achteraan, wat betreft de breedte te verminderen tot 2 m in plaats van 3 m en 4 m achteraan, zodoende kan er meer groen voorzien worden en wordt hier de gewenste 50 % groen (in de voortuin) wel mogelijk; dat, vanuit ruimtelijk ordenend oogpunt, onder deze voorwaarde het ontwerp voor stedenbouwkundige vergunning in aanmerking komt; dat het beroep van de particulier voorwaardelijk ingewilligd wordt”.

11. Deze motivering maakt op afdoende wijze duidelijk waarop de verwerende partij zich heeft gesteund om het beroep in te willigen. Er blijkt ook afdoende uit dat die partij de relevante gegevens ter zake van de plaatselijke aanleg in haar besluitvorming heeft betrokken.

De verzoekende partij toont geenszins aan dat het oordeel van de verwerende partij steunt op niet correct vastgestelde feiten, of dat het oordeel kennelijk onredelijk is. Zij komt niet verder dan het plaatsen van haar oordeel tegenover dat van de verwerende partij.

12. Het enig middel kan niet worden aangenomen.

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.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van tien maart 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens