

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 214.366 van 1 juli 2011
in de zaak A. 194.152/X-14.419.**

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 :

de deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michel van Dievoet
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Boomstraat 14, bus 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij :

Frans VAN HAMEL
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Inke Dedecker
kantoor houdend te 3600 GENK
Stoffelsbergstraat 4
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 2 oktober 2009, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 28 juli 2009 van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant houdende, eensdeels, de inwilliging van het beroep van de tussenkommende partij tegen het besluit van 15 mei 2009 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven waarbij de vergunning wordt geweigerd voor het wijzigen van de bestemming van een woning met studentenkamers en atelier naar enkel woonfunctie te Leuven

(Heverlee), Tervuursesteenweg 308/A, kadastraal bekend sectie A, nr. 56/M/8 en, anderdeels, de afgifte van de voormelde vergunning.

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.

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 24 februari 2010. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 mei 2011.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip van Dievoet, die loco advocaat Michel van Dievoet verschijnt de verwerende partij, en advocaat Quentin Willemart, die loco advocaat Inke Dedecker verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest andersluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Met een notariële akte van 25 mei 1994 verwerft de tussenkomende partij, samen met zijn echtgenote, het vruchtgebruik van “een gebouw bestaande uit drie studentenkamers, twee garages en stallingen, gelegen achter het onroerend goed aan de Tervuursesteenweg nummer 308” (hierna: het pand in tweede bouworde).

Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan Leuven is het pand in tweede bouworde gelegen in woongebied. Het is niet gelegen binnen het gebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, noch binnen de omschrijving van een verkavelingsvergunning.

4. Op 3 november 1994 geeft de ambtenaar van de stad Leuven bevel om de ongeoorloofde werken en handelingen aan het pand in tweede bouworde stop te zetten.

5. Op 7 november 1994 wordt overgegaan tot verzegeling van het pand in tweede bouworde “wegens het niet volgen van het bevel tot stopzetting der werken”.

6. Op 9 november 1994 wordt een proces-verbaal opgesteld, waarin de stopzetting wordt bevolen van de volgende werken aan het pand in tweede bouworde:
“ombouw van afzonderlijke bijgebouwen tot woongelegenheden (gedeeltelijk reeds bewoond)”.

7. Op 15 november 1994 bekrachtigt de burgemeester van de stad Leuven de beslissing tot stopzetting van de werken.

8. In functie van de regularisatie van de wederrechtelijk uitgevoerde werken aan het pand in tweede bouworde vragen de tussenkomende partij en zijn echtgenote op 25 november 1994 (datum van het ontvangstbewijs) bij het stadsbestuur van Leuven een bouwvergunning voor “het verbouwen van een afzonderlijk bijgebouw”.

9. Op 15 december 1994 geeft het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven de gevraagde bouwvergunning af onder de volgende voorwaarde:

“de voorgestelde bestemming van werkruimte-atelier dient behouden te blijven, het afzonderlijk gebouw mag geen woonruimte worden”.

10. Op 9 februari 1998 dient de tussenkomende partij bij het stadbestuur van Leuven een “aanvraag tot wijziging van gebruik” van het pand in tweede bouworde in.

11. Op 19 maart 1998 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven de laatstgenoemde aanvraag, waarbij het volgende wordt gemotiveerd:

“Het ingediend ontwerp voorziet in een bestemmingswijziging van atelier/werkruimte naar ééngezinswoning. Uit een vroeger dossier (RO94/632/TDR) blijkt dat hiervoor reeds op 9 november 1994 een proces-verbaal van bouwvoertreding met stopzetting werd opgesteld (pv 94081 en Not.nr.66.97.1491/94). Op 15 december 1994 werd er een bouwvergunning afgeleverd voor de werken die reeds in uitvoering waren, doch met de uitdrukkelijke voorwaarde dat de voorgestelde bestemming van werkruimte/atelier diende behouden te blijven. Een woonfunctie in dit bijgebouw was uitgesloten. Daar de inzichten op het vlak van ruimtelijke ordening en stedenbouw nog niet zijn gewijzigd t.o.v. dec. 1994 en dus een woonfunctie in tweede orde nog steeds de ordening van het gebied niet ten goede komt en stedenbouwkundig onaanvaardbaar is kan de gevraagde bestemmingswijziging niet toegestaan worden. Tevens werd (door) het college op 20.04.95 én door stedenbouw op 18.05.95 de herstelmaatregel gevorderd om aan de vergunning van 15.12.94 te voldoen”.

12. Op 19 maart 2009 dient de tussenkomende partij bij het stadbestuur van Leuven opnieuw een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag

in voor het pand in tweede bouworde. Het aanvraagformulier omschrijft het voorwerp van deze aanvraag als volgt: “BESTEMMINGSWIJZIGING: STUDENTENKAMERS + ATELIER > EEN ENKELE WOONFUNCTIE”.

In de beschrijvende nota die bij de aanvraag is gevoegd, wordt met betrekking tot het voorwerp van de aanvraag de volgende verduidelijking gegeven:

“In het gebouw bevinden zich momenteel 3 studentenkamers, een werkruimte-atelier en 2 garages.

De aanvraag heeft als doel om van de 3 studentenkamers en de werkruimte-atelier één enkele woning te maken.

Dit gaat gepaard met enkel(e) beperkte werken binnen in het gebouw (dichtmetselen van een deur, plaatsen van een deur,...).

(...)

De privacy van de aanpalende bewoners wordt meer gerespecteerd door de gevraagde wijziging, in vergelijking met hetgeen op dit ogenblik vergund is.

Momenteel zijn 3 studentenkamers én een werkruimte-atelier vergund:

- Het vergund gebruik als werkruimte-atelier impliceert een even intens gebruik dan indien het gebouw wordt gebruikt als woning. Een gebruik als werkruimte-atelier impliceert zelfs een intenser gebruik van de weg tussen de werkruimte-atelier en het rechts aanpalend perceel; er zal immers materiaal moeten aangevoerd worden en de afgewerkte produkten moeten afgevoerd worden. Deze aan- en afvoer geschiedt langs de weg die gelegen is op de perceelsgrens.
- Drie studentenkamers brengen heel wat beweging teweeg.

De privacy van de aanpalende bewoners wordt derhalve meer geschonden door de aanwezigheid van een werkruimte-atelier en 3 studentenkamers dan door de aanwezigheid van één enkele woning”.

13. Op 15 mei 2009 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven de laatstgenoemde aanvraag, waarbij het volgende wordt gemotiveerd:

“2.e. Beoordeling van de goede plaatselijke aanleg

De inplanting van het gebouw is een inplanting in tweede bouworde. Dat is het belangrijkste element dat het verantwoorden van de integratie van een woonfunctie op deze plaats in de weg staat. Nergens in de onmiddellijke of zelfs ruimere omgeving kan een vergelijkbare situatie gevonden worden. Niet alleen de inplanting in tweede bouworde maar ook de zeer beperkte afstand tot de perceelsgrens is een kenmerk van dit gebouw. Het gebouw staat op slechts 1.50 m van de bestaande perceelsgrens. Deze kenmerken zijn beiden het gevolg van het feit dat dit gebouw in feite gebouwd en

geconcipieerd is als bijgebouw, horend bij het aan de straat gelegen pand met nummer 308.

Op de inplantingsplannen van het aanvraagdossier staat enerzijds de afstand tot de perceelsgrens aangeduid, anderzijds staat er een 'bestaande losweg' ingetekend. Er is echter nergens aangeduid of deze losweg een erfdienstbaarheid is ten opzichte van het pand nr 308 A of niet. Volgens onze gegevens is dit niet het geval, ook in de akte van aankoop is er niets over terug te vinden. Enkel wordt in de akte vermeld dat de toegangsweg zoals ingetekend op (het) landmetersplan bij de eigendom blijft behoren. Het gaat in dit geval dan om een toegangsweg van ongeveer 1.50 m breed, niet om een weg van 3 meter breed. Er dient gesteld dat dit zeer verwarrend werd opgetekend op het inplantingsplan.

In het aanvraagdossier wordt verder gesteld dat er 3 bestaande studentenkamers aanwezig zijn in het pand, en dat deze dienen te worden beschouwd als vergund. Uit de toegevoegde stukken blijkt dat er inderdaad al geruime tijd kamers aanwezig zijn op het adres Tervuursesteenweg 308. De financiële dienst van de stad Leuven beaamt trouwens dat er reeds in 1980 3 kamerverhuringen werden geregistreerd. Het valt echter niet vast te stellen of die kamers in het hoofdgebouw of in het bijgebouw waren gesitueerd. Wat wel zeker is, is dat voor 25.05.1994 het eigendom één geheel was. Dat de kamers dan in het bijgebouw waren ondergebracht of in het hoofdgebouw, is niet zo belangrijk, daar het toen om één stedenbouwkundig en functioneel geheel ging.

Deze toestand werd echter definitief gewijzigd bij de afsplitsing van het gebouw en deel van het perceel in 1994. Door deze afsplitsing werd er immers een nieuwe situatie gecreëerd: enerzijds het woongebouw aan de straat en anderzijds een achtergelegen bijgebouw met toegangsweg. Deze splitsing gebeurde zonder stedenbouwkundige vergunning en zonder verkavelingsvergunning. Hierdoor kreeg het afgesplitste bijgebouw een zeer moeilijk statuut. Het is immers afgesplitst als een woningbijgebouw, en heeft nooit een wettelijke bestemming als hoofdgebouw gekregen.

Op 09.11.1994 werd bovendien een PV opgemaakt met bevel tot stopzetting der werken. De beschrijving van de overtreding was de ombouw van afzonderlijke gebouwen tot woongelegenheden. Vanaf toen is de stad reeds vragende (eisende) partij om de functie wonen definitief uit dit gebouw te laten verdwijnen.

In geen enkel dossier dat vanaf dan werd ingediend wordt er gesproken over bestaande - laat staa(n) - vergunde of vergund geachte kamers. Deze kamers kunnen dan ook niet als bestaand of vergund beschouwd worden.

De stad heeft(t) elke vraag om de woonfunctie in dit gebouw te regulariseren steeds consequent afgewezen op basis van stedenbouwkundige elementen en op basis van de wetgeving. Ook de minister heeft dit gedaan.

De voorliggende aanvraag is er weer één die vraagt om de bestemming van atelier om te vormen naar een woonfunctie. Gezien de situatie nog steeds dezelfde is, en de visies omtrent ruimtelijke ordening niet echt gewijzigd zijn, behoudt de stad het standpunt dat een gebouw in tweede bouworde, dat op 1.50 m van de perceelsgrenzen is gesitueerd, en dat een veel te smalle toegangsweg heeft (minder dan 3 meter) niet geschikt is om een woonfunctie in onder te brengen. Dergelijke bestemmingswijziging zou

een inbreuk zijn op de privacy van omwonenden, vooral op de privacy van de bewoners van de woningen aan de straatkant gelegen. Bovendien zou deze bestemmingswijziging een precedent zijn. Het zou betekenen dat de stad aanvaard(t) dat men woningbijgebouwen zou gaan inrichten als volwaardige hoofdgebouwen, en dat kan niet de bedoeling zijn, dat zou leiden tot een onaanvaardbare ontwikkeling in ruimtelijke ordening.

Het feit dat dit pand al geruime tijd zonder vergunning werd gebruikt als woonpand, in de vorm van een studentenwoning, kan niet leiden tot een soepelere zienswijze. Integendeel, het feit dat men al jaren gebruik maakt van en winst maakt met een pand dat in strijd is met de wetgeving inzake ruimtelijke ordening, moet leiden tot een consequente aanpak.

Gelet op voorgaande overwegingen moet geconcludeerd worden dat het hier gaat om een bijgebouw, dat afgesplitst is van het hoofdgebouw. Dit gebouw kan zijn functie als bijgebouw behouden, het kan nooit als een hoofdgebouw bestempeld worden. Derhalve kan deze aanvraag onmogelijk gunstig geadviseerd worden”.

14. Tegen de laatstgenoemde weigeringsbeslissing stelt de tussenkomende partij administratief beroep in bij de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant.

15. Op 28 juli 2009 willigt de deputatie het beroep van de tussenkomende partij in en wordt bijgevolg de vergunning verleend. Dit is het bestreden besluit, waarin onder meer het volgende wordt overwogen:

“De aanvraag heeft betrekking op een pand in tweede orde aan de Tervuursesteenweg. De Tervuursesteenweg is één van de invalswegen naar Leuven, en wordt hier gekenmerkt door een bebouwing die overwegend historisch is en gaandeweg vanaf de stad meer homogeen residentieel wordt, met meer openingen in de overwegend aaneengesloten bebouwingsrij. Het pand is op ca. 1.5km vanaf de Leuvense stadstring gelegen. Aan de achterzijde paalt het goed aan een niet-aangesneden woonuitbreidingsgebied dat zich als een ingesloten agrarisch restgebiedje voordoet tussen de A2, de Tervuursesteenweg en de site van Gasthuisberg.

De aanvraag voorziet in een bestemmingswijziging van een achterliggend pand met garages, studentenkamers en een atelier. Het pand betreft een traditioneel ‘achterhuis’ dat voorheen bij de woning aan de straat hoorde. Dit achterhuis bestaat uit twee geschakelde balkvormige volumes met zadeldak. Het volume aan de straatzijde omvat de garages met bovenliggende studentenkamers, het volume aan de tuinzijde het atelier. De stad stelt nu de vergunde toestand van de studentenkamers in vraag. Hier dient gesteld dat in 1994 het gebouw werd verkocht met duidelijke vermelding van deze studentenkamers (en garages). Op dat ogenblik was een bestemmingswijziging van een complementair residentieel gebouw naar studentenkamers nog niet vergunningsplichtig. Gezien er geen

vergunningsplicht bestond, is er geen enkele reden om aan te nemen dat in de akte de vermelding als studentenkamers foutief of speculatief zou geweest zijn. De verfraaiing van het gebouw (buiten bepleistering) met deze bestaande bestemming werd bij ministerieel beroep vergund, zonder dat deze bestaande bestemming een enkel moment in vraag werd gesteld. Ook al kan vanwege de afsplitsing van de voorliggende woning de inschrijving van de studenten niet met zekerheid aan het achterhuis verbonden worden (één adres toen), geven de planopvatting van het achterhuis en de akte voldoende uitsluitsel hierover. De garages en studentenkamers zijn als vergund te beschouwen.

Na de verdeling van het goed in 1994 werd in het tweede bouwvolume van het achterhuis een bijkomende woongelegenheid voorzien, waarvoor een vergunning betracht werd. De deputatie kende deze vergunning toe in 1998, deze vergunning werd vernietigd bij ministerieel besluit van 23 augustus 1999. De minister stelde dat de constructie zich ter hoogte van de normale strook voor koeringen en hovingen bevindt en voor woningen in tweede orde een veel ruimere afstand tot de nabijgelegen percelen vereist is. De minister stelde ook vast dat de gerealiseerde raamopeningen niet volledig overeenstemden met de vergunde plannen voor de verfraaiingswerken. De 'atelierruimte' bleef sindsdien in gebruik voor de woonfunctie, het is niet duidelijk of deze apart functioneerde of in relatie stond met de studentenbewoning.

De huidige aanvraag houdt nu in dat de studentenkamers zouden samengevoegd worden met de voormalige atelierruimte tot één eengezinswoning.

In de eerdere beslissing van deputatie werd uitgegaan van een bestaand vergund gebouw, met garages en studentenkamers, die niet geheel volgens de vandaag gehanteerde normen werd ingeplant, vooral dan inzake de afstanden naar de perceelgrenzen (rechts 1.5m, links 3m). Daarbij dient bij een bestemmingswijziging van atelier naar woongelegenheid erover gewaakt te worden dat de impact op de omgeving niet vergroot. Gezien de plaatselijke omstandigheden, met op het rechts aanpalende perceel een woning die op gelijke hoogte met het achterhuis is ingeplant, en de specifieke configuratie en oriëntatie van de tuinstroken naar de links aanpalende woningen toe, werd vastgesteld dat hier geen enkel probleem kon ontstaan van schending van privacy. Een bijkomende woning aan de achterzijde kon ook geen enkele impact hebben op de bewoning van de voorliggende woning. Aan deze zijde werden de bestaande garages en studentenkamers bewaard. Er kon ook niet aangetoond worden dat een kleine woongelegenheid een meer aanzienlijke gebruiksimpact zou hebben dan die van een werkhuis/atelier.

Ten aanzien van de huidige aanvraag kan de argumentatie van de deputatie aangehouden worden. De tuinstrook bij de nieuwe woongelegenheid bevindt zich tegenover de rechts aanpalende tuinstrook ter hoogte van een reeks bijgebouwen en tegenover de links aanpalende tuinstrook volledig aan het achterste gedeelte van deze tuin op meer dan 20m vanaf de achtergevel van deze woning. Daarbij reikt de achterste perceelsgrens bij deze woning tot slechts enkele meters voorbij de achtergevel van het achterhuis, is er nog een bouwvrije strook voorhanden, zijn er geen ramen op de verdieping van het achterhuis, en slechts hoog

geplaatste ramen op de benedenverdieping. De inrichting van de woongelegenheden brengt dus geen bijkomende belasting van de draagkracht van de plaats met zich mee. Integendeel worden bij de huidige aanvraag de studentenkamers opgegeven en omgevormd tot slaapkamers bij de woning. Dit kan enkel tot een lagere intensiteit van het gebruik leiden en een vermindering van de impact op de woonfunctie binnen het gebouw aan de straat (appartementen).

De ontsluiting van het gebouw gebeurt hier inderdaad niet met een toegang in volle eigendom over de volledige breedte, (op) een deel van de toegang is (een) erfdienstbaar(heid) gevestigd. Deze erfdienstbaarheid omvat ook een doorgang naar het achterliggende woonuitbreidingsgebied. Deze gevestigde erfdienstbaarheid ontsluit van oudsher de studentenkamers en de drie garages. Het is niet uitgesloten om op een erfdienstbare manier toegang tot eigendommen te nemen, enkel dient erover gewaakt dat deze niet verzwaaard worden, en bij voorkeur worden ook geen nieuwe erfdienstbaarheden gecreëerd.

Hier komt er geen enkele garage bij, en er kan worden aangenomen dat de bewoners deze garages gewoon in gebruik zullen houden. De erfdienstbaarheid wordt aldus niet verzwaaard, integendeel zal het gebruik eerder minder intens zijn. Het gebruik door één gezin met drie garages kan als minder intens ingeschat worden als het gebruik voor één atelier, drie studenten en drie garages.

Het omvormen van het achterhuis kan inderdaad een precedentwaarde hebben, in zoverre de plaatselijke omstandigheden bij de andere achterhuizen in de omgeving gelijkwaardig gunstig zijn inzake de weerslag naar de omliggende percelen. Het betreft hier een vol rood dieper woongebied, aansluitend bij een woonuitbreidingsgebied. De plaats is goed ontsloten en goed uitgerust in een stedelijke omgeving, het is wenselijk om het gebruik van de panden hier te optimaliseren. Daarbij zijn andere typologieën niet uitgesloten. Hier kan vastgesteld worden dat er vanaf de dwarse Terbankstraat tot aan het einde van het woonlint langs de steenweg (over een afstand van ruim 800m) een gelijkwaardige verdeling voorkomt van woningen die pal aan de straat zijn gelegen zonder achterhuizen, het type met achterhuizen, nieuwere woningen op een traditionele afstand vanaf de steenweg, en oudere nog dieper ingeplante woningen op gelijkaardige afstand als de achterhuizen. Deze zeer heterogene morfologie laat afwijkende invullingen toe. Hier kan gesteld worden dat de plaatselijke omstandigheden wel een goed woongenot garanderen.

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

Aan de deputatie wordt voorgesteld de stedenbouwkundige aanvraag te vergunnen om volgende redenen:

- de aanvraag is in overeenstemming met de planologische bestemmingsbepalingen voor het woongebied;
- de huidige bestemming als atelier/3garages en 3 studentenkamers kan als vergund beschouwd worden, waarbij een omvorming naar eengezinswoning met 3 garages een lagere gebruiksintensiteit met zich meebrengt en de weerslag op de omgeving vermindert;
- het betreft een vol rood woongebied in een stedelijke omgeving, met een grote diversiteit aan gebouwtypologieën, een maximaal

gebruik van de panden van diverse types kan hier ondersteund worden;

- door de specifieke configuratie van de omliggende percelen, de inplanting van de woningen, en de architecturale opvatting van de inrichting van het achterhuis, kan er geen enkele hinder voor privacy op de aanpalende percelen ontstaan;
- de hinder voor het woongenot in het voorliggende pand aan de straat zal enkel verminderen bij de omvorming van studentenkamers naar slaapkamers bij een eengezinswoning;
- de erfdienstbaarheid als toegang naar het perceel wordt niet verzaamd, eerder integendeel”.

IV. Onderzoek van het eerste middel en van het eerste onderdeel van het derde middel

Uiteenzetting van de middelonderdelen

16. In het eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

In het eerste onderdeel van het derde middel voert de verzoekende partij onder meer de schending aan van artikel 2 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

De verzoekende partij licht de voornoemde middelonderdelen toe door er op te wijzen dat door de vergunning van 15 december 1994 (randnr. 9) aan het pand in tweede bouworde de bestemming van werkruimte-atelier werd gegeven. De bestreden beslissing laat toe dat deze functie wordt gewijzigd en dat het bijgebouw, dat in tweede bouworde en op slechts 1,50 meter van de rechter perceelsgrens is gebouwd, als autonome woonruimte wordt gebruikt. Volgens de verzoekende partij zijn er in de onmiddellijke omgeving geen andere gebouwen die in tweede bouworde zijn gebouwd en als woonruimte worden gebruikt, wat op zich reeds de onverenigbaarheid van deze bestemming van het gebouw met de goede ruimtelijke ordening aantoont. De verzoekende partij meent dat de bestreden beslissing niet afdoende motiveert waarom een dergelijke afwijking wel verenigbaar zou zijn met de goede plaatselijke

ruimtelijke ordening. Aangezien de aanwezigheid en het gebruik van studentenkamers in het pand in tweede bouworde een stedenbouwkundige inbreuk uitmaakt, baseert de bestreden beslissing zich volgens de verzoekende partij op een onwettige toestand om de nieuwe bestemming te verantwoorden.

Volgens de verzoekende partij tonen, anders dan in het bestreden besluit wordt voorgehouden, de planopvatting van het gebouw en de akte van overdracht van 25 mei 1994 niet aan dat de in het gebouw aanwezige garages en studentenkamers als vergund dienen te worden beschouwd. De verzoekende partij wijst op het op 9 november 1994 opgestelde proces-verbaal (randnr. 6) dat vermeldt dat de wederrechtelijke werken in uitvoering waren op het moment van het opstellen ervan. De werken die werden uitgevoerd werden strijdig bevonden met het toenmalige artikel 44 van de stedenbouwwet van 29 maart 1962, dat bepaalt dat er een vergunning vereist was voor het verbouwen van een bestaand gebouw, instandhoudings- of onderhoudswerken uitgezonderd. Hoewel een functiewijziging van atelier en werkruimte naar bewoning op zich niet vergunningsplichtig was, waren de verbouwingen die aan het gebouw werden uitgevoerd, en die niet als instandhoudings- of onderhoudswerkzaamheden konden worden aangemerkt, dus wel degelijk vergunningsplichtig en dit sinds de inwerkingtreding van de stedenbouwwet van 29 maart 1962. Aangezien het proces-verbaal bewijskracht heeft tot het bewijs van het tegendeel dient te worden aangenomen dat op die datum de verbouwingswerkzaamheden tot ombouwen van het bijgebouw tot woongelegenheden aan de gang waren en dat deze werken vergunningsplichtig waren, doch zonder vergunning werden uitgevoerd. Het voornoemde proces-verbaal werd nooit betwist door de tussenkomende partij.

De verzoekende partij wijst erop dat de tussenkomende partij op 25 november 1994 een bouwaanvraag voor het pand in tweede bouworde heeft ingediend (randnr. 8). Op 15 december 1994 werd aan de tussenkomende partij een bouwvergunning verleend door het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven, waarbij in artikel 1 uitdrukkelijk het volgende werd bepaald: “De voorgestelde bestemming van werkruimte-atelier dient behouden te blijven, het afzonderlijke gebouw mag geen woonruimte worden”. De vergunning legt als voorwaarde voor het verkrijgen van een vergunning voor de reeds uitgevoerde en

nog uit te voeren werken dus duidelijk op dat de bestemming van werkruimte-atelier diende behouden te blijven en dat het gebouw geen woonruimte mocht worden. Hoewel de wijziging van de functie van het gebouw van werkruimte-atelier naar bewoning ten tijde van deze vergunning nog niet vergunningsplichtig was, kon de vergunningverlenende overheid wel reeds voorwaarden aan een stedenbouwkundige vergunning verbinden, ook indien deze betrekking hadden op het gebruik van het gebouw. Wanneer een voorwaarde werd opgelegd was deze wel degelijk bindend. De tussenkomenende partij heeft de vergunning van 15 december 1994 en de daarin vervatte voorwaarde nooit betwist, wat volgens de verzoekende partij op zich een impliciete erkenning inhoudt dat het gebouw, voorafgaand aan het uitvoeren van de verbouwingswerkzaamheden waarvoor proces-verbaal werd opgesteld, niet als woonruimte werd gebruikt.

De vermelding in de akte van aankoop van 25 mei 1994 dat er op dat moment drie kamers in het bijgebouw werden bewoond doet volgens de verzoekende partij aan dit alles geen afbreuk en toont niet aan dat de verbouwing waarbij deze kamers werden gecreëerd vergund zou zijn. Uit het proces-verbaal van 9 november 1994 blijkt duidelijk dat de werken waarbij het bijgebouw werd omgebouwd tot woongelegenheden nog aan de gang waren. De creatie van de drie kamers die reeds af waren en bewoond waren op 9 november 1994 kaderde in de werken die op 9 november 1994 nog steeds aan de gang waren. In ieder geval wordt elke bewoning van het gebouw uitgesloten door de voorwaarde vervat in de vergunning van 15 december 1994, dewelke nooit werd aangevochten door de tussenkomenende partij. Het feit dat het gebouw ook na het verkrijgen van de vergunning van 15 december 1994 niet als woonruimte werd gebruikt, werd volgens de verzoekende partij uitdrukkelijk bevestigd door de tussenkomenende partij in de aanvraag die zij op 9 februari 1998 indiende voor het wijzigen van het gebruik van het betreffende pand (randnr. 10). Op de aanvraag, ondertekend door de tussenkomenende partij, werd bij “huidig gebruik” uitdrukkelijk vermeld “ATELIER + WERKRUIIMTE”. De aanvraag betrof de wijziging van het gebruik van het pand naar ééngezinswoning. Op 9 februari 1998 werd het pand dus nog steeds enkel gebruikt als atelier + werkruimte. Uit deze aanvraag blijkt volgens de verzoekende partij duidelijk dat de tussenkomenende partij er wel degelijk goed

van op de hoogte was dat enkel een gebruik van atelier + werkruimte was toegestaan ingevolge de voorwaarde vervat in de vergunning van 15 december 1994. Aangezien de aanvraag tot gebruikswijziging, zoals ingediend op 9 februari 1998, werd geweigerd bij ministerieel besluit en er tussen deze datum en de datum van de bestreden beslissing geen vergunning werd toegekend aan de tussenkomende partij die een gebruik als woonruimte toelaat, diende in de bestreden beslissing te worden geoordeeld dat het gebruik van het gebouw als woonruimte tot dan toe niet vergund en verboden was.

Ook de planopvatting, zoals weergegeven in de aanvraag die leidde tot de bestreden beslissing, kan geen indicatie vormen van het al dan niet vergund zijn van de in het gebouw aanwezige studentenkamers. Indien er op het moment van het indienen van de aanvraag al studentenkamers waren gevestigd, is dit in tegenstrijd met de voorwaarde vervat in de vergunning van 15 december 1994, dewelke nooit werd betwist. In ieder geval moet het gebruik als studentenkamers in dat geval van na 9 februari 1998 dateren, aangezien de tussenkomende partij op dat moment nog heeft bevestigd dat het gebouw enkel als atelier + werkruimte werd gebruikt. De motivering van de bestreden beslissing, waarin wordt gesteld dat de planopvatting en de verkoopsakte van 25 mei 1994 bewijzen dat de garages en de studentenkamers als vergund moeten worden beschouwd, strookt dan ook niet met de feiten van het dossier en is niet afdoende om de bestreden beslissing te verantwoorden. Minstens wordt het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden door de bestreden beslissing doordat op basis van dit foute uitgangspunt en zonder rekening te houden met alle feiten vervat in het dossier een stedenbouwkundige vergunning werd toegekend.

17. In haar memorie van antwoord stelt de verwerende partij dat de bestreden beslissing terecht vaststelt dat de bestemmingswijziging van een complementair residentieel gebouw naar studentenkamers in 1994 nog niet vergunningplichtig was - wat niet wordt betwist door de verzoekende partij - en dat uit de stukken, onder meer uit de authentieke akte van 25 mei 1994 (randnr. 3), blijkt dat de bestemming van de garages en studentenkamers op dat ogenblik als vergund moeten worden beschouwd. In strijd met wat de verzoekende partij beweert, wijzigt de latere vergunning van 15 december 1994

niets aan de voorgaande vaststelling. Deze vergunning wordt afgeleverd voor de verbouwwerken aan het kwestieuze gebouw, onder voorwaarde dat de atelier-werkruimte niet wordt omgevormd tot woonruimte. Volgens de verwerende partij doet deze vergunning over de reeds vergund geachte bestemming van de studentenkamers en garages geen uitspraak. Zij kon hier overigens geen uitspraak (meer) over doen aangezien een voorwaarde het vergunde karakter van de studentenkamers en de garages niet kan ontnemen. Een voorwaarde kan niet vergunningplichtige handelingen en werken verbieden, maar kan geen afbreuk doen aan het bestaande vergunde karakter van bepaalde werken of bestemmingswijzigingen.

Volgens de verwerende partij vloeit het vergunde karakter rechtstreeks voort uit de destijds van toepassing zijnde wetgeving. Het is niet omdat op een later ogenblik verbouwwerken zonder een vergunning worden uitgevoerd aan de studentenkamers, dat het vergunde karakter van deze laatste zou vervallen. Evenmin vervalt het vergunde karakter door de omissie in een latere stedenbouwkundige aanvraag het vergunde karakter van de studentenkamers te vermelden. Overigens blijkt volgens de verwerende partij uit de stukken voorgelegd door de tussenkommende partij dat de studentenkamers minstens sinds 1980 worden verhuurd, dat de verzoekende partij deze woongelegenheden steeds aan belastingen heeft onderworpen en dat er voor de studentenkamers minstens een erfdienstbaarheid bestaat sinds 1993. Ook om deze reden mist de argumentatie van de verzoekende partij juridische grondslag.

18. De tussenkommende partij voert in haar memorie als eerste argument aan dat de kritiek van de verzoekende partij op de vaststelling in het bestreden besluit volgens dewelke de “studentenkamers (...) als vergund te beschouwen (zijn)” een overtollig motief betreft, zodat die kritiek niet tot de nietigverklaring van de bestreden beslissing kan leiden. De vergunning werd afgegeven omwille van de verenigbaarheid met de bestemmingsvoorschriften en met de goede ruimtelijke ordening. De overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening wordt in essentie verantwoord door de verwijzen naar een lagere intensiteit van het gebruik en de vermindering van de impact op de woonfunctie van het gebouw aan de straat (appartementen). Volgens de

tussenkomen de partij betwist de verzoekende partij in haar verzoekschrift niet dat het gebruik van het gebouw, exclusief als woning, ingevolge de bestreden beslissing minder intens zal zijn en de impact op de woonfunctie van het voorliggende gebouw zal verminderen. Zulks staat volgens de tussenkomen de partij los van het al dan niet vergund zijn van welbepaalde functies in het kwestieuze gebouw.

De tussenkomen de partij meent dat de verwerende partij terecht oordeelde dat de bestemming van studentenkamers was vergund. Functiewijzigingen werden voor het eerst vergunningsplichtig gesteld bij besluit van 17 juli 1984 van de Vlaamse regering houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen. De drie studentenkamers zijn reeds zeer lang aanwezig, minstens vanaf 1978. Volgens de tussenkomen de partij kan zulks redelijkerwijze niet worden betwist door de verzoekende partij. De financiële dienst van de stad Leuven heeft immers zelf beaamd dat er in 1980 reeds drie kamerverhuringen werden geregistreerd. De verzoekende partij twijfelde er blijkbaar aan of de kamers in het hoofdgebouw dan wel in het bijgebouw, waren gesitueerd. Ook over de locatie van de studentenkamers kan er volgens de tussenkomen de geen redelijke twijfel bestaan, gelet op:

- “• Het feit dat er ter plaatse reeds zeer lang studentenkamers aanwezig zijn.
- De duidelijke bepalingen in de notariële aankoopakte van 25 mei 1994 (...) (randnr. 3).
(...)
- De verklaring van de rechts aanpalende buur: ‘Ondergetekenden, Joseph Pierco en Lens Marie-Therèse, verklaren hierbij dat in het onroerend goed gelegen Tervuursesteenweg 208A (achterbouw), ononderbroken verhuring is geweest aan studenten. Dit is door mijn echtgenote vastgesteld in 1978 en door mezelf in 1982’.
- Het feit dat de tussenkomen de partij door de Stad Leuven belast werd op het nr. 308.
Als ligging van de uitbating - aanslagadres wordt op het jaarlijks door de Stad Leuven opgesteld en door de belastingplichtige in te vullen aanslagformulier aangegeven: ‘Tervuursesteenweg 308 - 3001 Heverlee’.
Jarenlang, en na de aankoop door de tussenkomen de partij, werd er te zijnen laste een belasting geheven op nr. 308, niet op nr. 308a”.

Volgens de tussenkomen de partij kan het proces-verbaal van 9 november 1994 (randnr. 6) niet tot een andere conclusie leiden. Er dient immers

vastgesteld dat er géén proces-verbaal werd opgesteld voor de functiewijziging op zich maar wel voor bepaalde verbouwingswerken die daarmee gepaard gaan. Als het vergund zijn van bepaalde functies al determinerend zou zijn geweest voor de afgifte van de vergunning - quod non - dient in elk geval te worden vastgesteld dat het proces-verbaal geen betrekking heeft op de functiewijziging. De verzoekende partij stelt in haar verzoekschrift zelfs letterlijk: “hoewel een functiewijziging van atelier en bewoning naar bewoning op zich niet vergunningsplichtig was”! Een proces-verbaal heeft inderdaad bewijskracht tot bewijs van het tegendeel, doch het “tegendeel” is hiervoor net aangetoond. Een proces-verbaal heeft niet dezelfde bewijswaarde als een vonnis of arrest. Het dossier werd trouwens zonder gevolg geklasseerd.

Tot slot werd op de ingediende plannen steeds bevestigd dat de toestand van het voorste gedeelte ongewijzigd bleef.

19. De verwerende partij en de tussenkomende partij wijzen erop dat het bestreden besluit in vier uitgebreide paragrafen overweegt dat de gevraagde bestemmingswijziging geen negatieve of grotere impact zal hebben op de omliggende omgeving. Volgens de verwerende partij en de tussenkomende partij toont de verzoekende partij niet aan dat deze motivering foutief, niet afdoende of kennelijk onredelijk zou zijn.

20. In haar memorie van wederantwoord stelt de verzoekende partij dat zij bij het afgeven van de vergunning van 15 december 1994 niet meer heeft gedaan dan de bestemming van “werkruimte-atelier”, die door de aanvragers als de bestemming van het gebouw werd vermeld op hun aanvraag, te behouden. Dit is wel degelijk een geldige voorwaarde die in de vergunning kon worden opgelegd. Volgens de verzoekende partij komt de stelling van de verwerende partij erop neer dat de eigenaars van het betreffende gebouw, die overigens ook de aanvraag indienden die aanleiding gaf tot de bestreden beslissing, tot tweemaal toe (1994 en 1998) op officiële aanvraagdocumenten hebben gelogen over de bestemming en het gebruik van dit gebouw. Ervan uitgaande dat de aanvragers geen officiële aanvraagdocumenten hebben vervalst, kan er volgens de verzoekende partij besloten worden dat zij de bestemming van het betreffende

gebouw correct hebben vermeld en dat er in dit gebouw zeker bij de stedenbouwkundige aanvragen van 1994 en 1998 geen studentenkamers waren gevestigd.

Beoordeling

21. Anders dan de tussenkommende partij voorhoudt is de overweging dat de “studentenkamers (...) als vergund te beschouwen (zijn)” geen overtuigend motief van het bestreden besluit. Het determinerend motief van het bestreden besluit is dat het opgeven van de atelierruimte en de drie studentenkamers ten voordele van “een kleine woongelegenheid” leidt tot een verminderde intensiteit en “een vermindering van de impact op de woonfunctie binnen het gebouw aan de straat (appartementen)”. Het blijkt dat in het bestreden besluit de verwerende partij de studentenkamers als ijkpunt heeft genomen voor haar beoordeling van de goede ruimtelijke ordening omdat zij ervan uitging dat deze studentenkamers vergund zijn.

22. Op 15 december 1994 heeft het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven voor het pand in tweede bouworde een bouwvergunning afgegeven waarin als voorwaarde werd opgelegd dat “de voorgestelde bestemming van werkruimte-atelier dient behouden te blijven, het afzonderlijk gebouw mag geen woonruimte worden”. De verzoekende partij wijst er terecht op dat de geciteerde voorwaarde hoe dan ook bindend was, zelfs indien de betrokken functiewijziging ten tijde van de vergunning van 15 december 1994 nog niet vergunningsplichtig was. Uit de opgelegde voorwaarde volgt dat “het afzonderlijk gebouw” uitsluitend vergund is voor de door de aanvrager voorgestelde bestemming van werkruimte-atelier, en dat aan dit gebouw geen woonbestemming, waaronder studentenkamers ressorteren, mag worden gegeven. De tenuitvoerlegging van deze vergunning impliceerde dus dat, in zoverre er in het pand in tweede bouworde vertrekken aanwezig waren die in het verleden als studentenkamer werden aangewend, aan deze vertrekken de bestemming van werkruimte-atelier werd gegeven. De door de minister verleende vergunning waarnaar in het bestreden besluit wordt verwezen had blijkbaar enkel betrekking

op de verfraaiing van de buitengevel en geenszins op enige bestemmingswijziging van het pand in tweede bouworde. Ten tijde van het nemen van het bestreden besluit waren er bijgevolg geen vergunde studentenkamers in het pand in tweede bouworde.

23. Aan de voorgaande vaststelling wordt geen afbreuk gedaan door het feit dat er in de notariële akte van 25 mei 1994 (randnr. 3) melding wordt gemaakt van drie studentenkamers in het pand in tweede bouworde. Het blijkt ook niet dat er aan de voornoemde vaststelling afbreuk zou worden gedaan door de “planopvatting van het achterhuis”, waarbij dan nog moet worden vastgesteld dat noch de verwerende noch de tussenkomende partij de plannen die hoorden bij de vergunning van 15 december 1994 neerlegt. Aan de voorgaande vaststelling wordt evenmin afbreuk gedaan door de elementen die de verwerende en de tussenkomende partij nu voor de Raad van State aanvoeren.

24. De conclusie is dat in het bestreden besluit ten onrechte wordt geoordeeld dat de “studentenkamers (...) als vergund te beschouwen (zijn)”. Aangezien de motivering van het bestreden besluit inzake de goede ruimtelijke ordening op de voornoemde beoordeling steunt, is deze motivering niet afdoende.

25. De aangehaalde middelonderdelen zijn gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van 28 juli 2009 van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant houdende, eensdeels, de inwilliging van het beroep van de tussenkomende partij tegen het besluit van 15 mei 2009 van het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven waarbij de vergunning wordt geweigerd voor het wijzigen van de bestemming van een woning met studentenkamers en atelier naar enkel woonfunctie te Leuven (Heverlee), Tervuursesteenweg 308/A, kadastraal bekend sectie A, nr. 56/M/8 en, anderdeels, de afgifte van de voormelde vergunning.

2. Het Vlaamse Gewest 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 een juli 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

S. DE CLERCQ

R. STEVENS