

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 236.963 van 5 januari 2017
in de zaak A. 218.323/VII-39.761.**

In zake : 1. Carlo ACKERMANS
 2. Edith VANDENWEGHE
 bijgegaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Geert Demin
 kantoor houdend te 3000 Leuven
 J.P. Minckelersstraat 90
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUATIE VAN DE PROVINCIERAAD
VAN VLAAMS-BRABANT

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 8 februari 2016, strekt tot de nietigverklaring van het arrest nr. RvVb/A/1516/0386 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 22 december 2015 in de zaak 1314/0348/A/4/0346.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 23 februari 2016 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

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

Auditeur An Van Den Broeck heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend teneinde te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 november 2016.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Patrick Soeteweye, die loco advocaat Geert Demin verschijnt voor de verzoekende partijen, is gehoord.

Auditeur An Van Den Broeck 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. Met een besluit van 5 december 2013 weigert de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant (hierna: deputatie) aan de verzoekende partijen een stedenbouwkundige vergunning “voor het regulariseren van een woning met 6 studentenkamers”.

3.2. Het bestreden arrest verwerpt de vordering van de verzoekende partijen tot de vernietiging van de vergunningsbeslissing van 5 december 2013.

IV. Regelmatigheid van de rechtspleging

4. De verzoekende partijen hebben een “nota na verslag van het auditoraat” ingediend waarin zij om de voortzetting van de procedure verzoeken en hun “argumenten van hun memorie [herhalen] en reageren [...] op het advies van de auditeur”. Het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatieprocedure bij de Raad van State (hierna: cassatieprocedurebesluit) voorziet na de kennisgeving van het auditoraatsverslag niet in de mogelijkheid om een laatste memorie neer te leggen. Wanneer de auditeur concludeert tot de verwerping van het cassatieberoep moet de verzoeker luidens artikel 18, § 1, van het cassatieprocedurebesluit, op straffe van de toewijzing van de afstand van geding, “vragen dat de procedure wordt voortgezet teneinde te worden gehoord”. Het auditoraatsverslag concludeert tot de verwerping van het beroep van de verzoekende partijen. Het voormelde stuk wordt alleen als procedurestuk in aanmerking genomen in zoverre wordt gevraagd de procedure voort te zetten en gehoord te worden.

V. Onderzoek van de middelen

Eerste middel

Standpunt van de verzoekende partijen

5. De verzoekende partijen voeren de schending aan van artikel 2.1.2 van hoofdstuk 3 van de Algemene Bouwverordening van de stad Leuven (hierna: ABL), de definitie in hoofdstuk 1, afdeling 4 ABL en artikel 4.3.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

In een eerste onderdeel zetten de verzoekende partijen uiteen dat zij voldoen aan de vereiste dat een studentenkamer een oppervlakte van 12 m² moet hebben. Het bestreden arrest gaat er van uit “dat de vereiste van 12m² dient te worden gemeten op een hoogte van 2,2m terwijl dit niet blijkt uit de samenlezing

van de definities die betrekking hebben op het begrip kamer en de uitdrukkelijke regel van artikel 2.1.2 van hoofdstuk 3 van de algemene bouwverordening (versie 2009)”.

In een tweede onderdeel betogen de verzoekende partijen dat de specifieke regels van de wooncode en het kamerdecreet dienen te worden toegepast en dat kamer 5 daaraan voldoet. De regels van de wooncode en het kamerdecreet zijn “van een hogere rechtsorde dan de extensieve (en verkeerde) interpretatie van de ABL”. “Een decretale bepaling, met een specifiek doel, kan nooit buiten werking worden gesteld door een strenge verkeerde interpretatie van een gemeentelijke verordening” die niet werd bekrachtigd door de Vlaamse regering. In dit verband merken zij op dat de ABL in 2013 werd herzien en dat de stad Leuven haar verordening hiermee “confirmeert [...] aan de decretale regels”.

De verzoekende partijen betogen in een derde onderdeel dat de RvVb “ten onrechte [stelt] dat verzoekers een aangepaste en nieuwe vergunningsaanvraag dienden in te dienen terwijl in de oorspronkelijke procedure een vergunning met bijkomende opgelegde voorwaarden had kunnen verleend worden”. Zij verwijzen naar artikel 4.3.1 VCRO en wijzen op de suggestie in het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar om “een dakkapel te maken waardoor bijkomend een aantal vierkante meter in aanmerking kon worden genomen” en waaraan zij “uitdrukkelijk hun akkoord [hebben] gegeven”, en op de mogelijkheid om “het gebruik van kamer 5” uit te sluiten.

Beoordeling

6. Als cassatierechter mag de Raad van State niet in tweede instantie de feitelijke beoordeling van de RvVb overdoen maar mag hij enkel nagaan of het hem voorgelegde arrest overeenkomstig de wet is genomen. Luidens artikel 14, § 2, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 treedt de afdeling bestuursrechtspraak in geval van cassatieberoep “niet in de beoordeling van de zaken zelf”.

In zoverre het middel noopt tot de beoordeling in feite van de gegevens van de zaak is het dan ook onontvankelijk.

7. De betwisting van de verzoekende partijen dat de berekening van de netto vloeroppervlakte van een kamer volgens de bepalingen van de toepasselijke versie van de ABL de som is van de oppervlakte met een vrije hoogte van 2,20 meter is een nieuw middelonderdeel dat niet voor het eerst in de graad van cassatieberoep mag worden aangevoerd.

Het eerste middelonderdeel wordt verworpen.

8. De verzoekende partijen laten na in het verzoekschrift tot cassatie aan te geven welke “positiefrechtelijke regels van de wooncode en kamerdecreet [...] van een hogere rechtsorde” dan de ABL zouden zijn en dientengevolge zouden worden geschonden door het bestreden arrest. De grief van de verzoekende partijen voldoet bijgevolg niet aan de in artikel 3, § 2, 9°, van het cassatieprocedurebesluit gestelde vereiste van de uiteenzetting van een middel.

Zij voeren voor het eerst in de memorie van wederantwoord aan dat niet blijkt dat de ABL niet “bekrachtigd werd door de Vlaamse regering” maar tonen niet aan dat zij dat niet in het verzoekschrift tot cassatie konden doen zoals wordt vereist in artikel 3, § 2, 9°, van het cassatieprocedurebesluit.

Het tweede middelonderdeel wordt verworpen.

Tweede middel

Standpunt van de verzoekende partijen

9. De verzoekende partijen voeren de schending aan van “de beginselen van de ABL”, artikel 6 van de stedenbouwkundige verordening op het aanleggen van parkeerplaatsen en fietsenstallingen buiten de openbare weg (hierna: parkeerverordening), artikel 4.3.1, §§ 1 en 2, VCRO, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet en het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel

De verzoekende partijen betogen in een eerste onderdeel dat het bestreden arrest artikel 6 van de parkeerverordening schendt omdat het aanneemt dat het weigeringsmotief van het vergunningverlenend bestuur wat betreft de nood aan fietsenstallingen “verband houdt met de goede ruimtelijke ordening” aangezien deze parkeerverordening “in essentie een belastingreglement is” en “de administratie bij het verlenen van een vergunning [niet toelaat] een opportuniteitsoordeel [te maken] op grond van het feit dat er geen fietsenberging voorzien is”.

In een tweede onderdeel betogen zij dat “de motivering van het bestreden arrest, dewelke er op neer komt dat de administratie op grond van overwegingen van goede ruimtelijke ordening kan beslissen de [parkeerverordening] niet toe te passen, [...] in strijd [is] met de principes van de artikelen 10, 11 en 172 van de Grondwet. [...] Hiermee wordt het algemeen beginsel van gelijkheid tussen Belgen geschonden, maar eveneens de zeer specifieke toepassing dat er in fiscale zaken geen voorrechten kunnen worden toegekend. De motivering van de RvVb brengt met zich mee dat de administratie de vrijheid heeft om het belastingreglement dat zij zelf heeft ingevoerd naar goedgevoelen toe te passen terwijl dit reglement dit zelf niet mogelijk maakt. Artikel 6 van de [parkeerverordening] bevat een positieve verplichting ten aanzien van de vergunningverlenende administratie om een belasting te heffen indien duidelijk is dat er geen fietsenstalling zal aangelegd worden. Dit betekent dat de

stad Leuven de beoordelingsmogelijkheden op grond van de mobiliteitsfactor eenduidig geregeld heeft en zichzelf de mogelijkheid ontnomen heeft om op deze specifieke grond [...] de vergunning te weigeren”.

De verzoekende partijen lichten in een derde onderdeel toe dat de verwijzing in de motieven van het bestreden arrest “naar de goede ruimtelijke ordening” ook een schending is van artikel 4.3.1. VCRO. De stad Leuven heeft “de beleidsoptie genomen om een verordening te maken waarbij” de beoordeling van de mobiliteitsimpact, de hinderaspecten, het gebruiksgenot en de veiligheid op strikte wijze wordt geregeld. “De optie die hierbij genomen werd, is dat het gebrek aan fietsenstallingen in feite kan worden ‘afgekocht’ door de betaling van een belasting”. De parkeerverordening “sluit zodoende de mogelijkheid voor de stad Leuven uit om de vergunning zonder meer te weigeren wanneer geen fietsenstallingen zijn voorzien, gezien zij haar beleidsoptie om in dergelijk geval een belasting te heffen heeft neergeschreven in een verordening die geen alternatief bevat”.

In een vierde onderdeel betogen de verzoekende partijen dat “de motivering van de [RvVb] met betrekking tot de noodzaak van een fietsenberging [...] op zich strijdig [is] met het rechtszekerheid- en vertrouwensbeginsel”. Uit de VCRO, waarin verwezen wordt naar het begrip “goede ruimtelijke ordening”, de ABL waarin de beleidsmatige overwegingen van de stad Leuven uitgeschreven staan en de parkeerverordening wordt ten aanzien van de burger “de verwachting gecreëerd dat er een verplichting bestaat om parkeerplaatsen en een fietsenberging te voorzien, maar evenzeer dat het gebrek hieraan alleen aanleiding geeft tot een belasting. [De] VCRO staat daarenboven toe dat de vergunningverlenende overheid een bepaald aantal beleidsopties neemt waarbij zij ‘de goede ruimtelijke ordening’ regelt. In casu is deze beleidsoptie in een [parkeerverordening] uitgeschreven. De gerechtvaardigde verwachting van de vergunningsaanvrager is derhalve dat het gebrek aan fietsenstalling aanleiding geeft tot een belasting, maar niet tot een weigering van de vergunning. Hier anders over beslissen schendt dit

rechtmatig vertrouwen en de rechtszekerheid die uit de samenlezing van deze bepalingen voortvloeit”.

De verzoekende partijen voegen wat betreft de eerste drie onderdelen toe dat “de administratie zich in essentie het recht van willekeur toe[-eigent], gezien zij een belasting invoert en daarenboven nog kan weigeren een vergunning te verlenen”. Zij herhalen dat het invoeren van de belasting erop gericht is de eigen beoordelingsmarge te beperken door de aanleg van een fietsenstalling op te leggen. Hierdoor ontnemt de administratie zichzelf de beoordelingsvrijheid of er wel of niet fietsenstallingen dienen te zijn, en het recht de vergunning op grond hiervan te weigeren, gezien de verplichting om fietsenstallingen aan te leggen kan worden afgekocht. De parkeerverordening laat de stad Leuven niet de keuze van het al dan niet toe te passen.

Met betrekking tot het vierde onderdeel voegen zij toe dat “zij als rechtsonderhorige gebruik [kunnen] maken van [de parkeerverordening] en moeten kunnen vertrouwen op een zekere standvastigheid bij het bestuur. Dit bestuur, hierin gevolgd door de deputatie en de RvVb stellen echter dat de stad Leuven dit reglement arbitrair mag opzij zetten op basis van een beoordelingsmarge die het reglement niet voorziet. Dit maakt een schending van de beginselen van behoorlijk bestuur uit. De parkeerverordening heeft rechtszekerheid geschapen maar deze is niet gehonoreerd door de stad Leuven”. Het bestuur heeft “niet de mogelijkheid om geval per geval te gaan oordelen of zij de ene keer belastingen zal innen en de andere keer de vergunning zal weigeren bij gebreke van fietsenstallingen”. De beleidskeuze van de stad Leuven om voorrang te geven aan eengezinswoningen en de opdeling ervan zoveel mogelijk te beperken, staat los van de opgeworpen schending van het rechtszekerheidsbeginsel.

Beoordeling

10. Artikel 6 van de parkeerverordening luidt:

“Indien de parkeerplaatsen en fietsenstallingen volgens deze verordening niet aangelegd (of niet kunnen aangelegd) worden, worden de verplichtingen voortkomend uit deze verordening vervangen worden door de betaling van de door het belastingsreglement ter zake opgelegde verplichting”.

Artikel 3 van het in het voormelde artikel 6 van de parkeerverordening bedoelde belastingsreglement van de stad Leuven luidt:

“De belasting is verschuldigd door de houder van een stedenbouwkundige vergunning afgeleverd na de eerste invoering van dit reglement en die: a) op grond van deze vergunning, ontheven wordt van de verplichting [...]”.

Het middel dat in al zijn onderdelen ervan uitgaat dat artikel 6 van de parkeerverordening de verplichting tot het aanleggen van fietsenstallingen vervangt door een belasting zonder ontheffing van die verplichting door het vergunningverlenend bestuur, faalt naar recht.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep, begroot op 400 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vijf januari tweeduizend zeventien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Bart Tettelin,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Bart Tettelin

Eric Brewaeys