

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 243.829 van 28 februari 2019
in de zaak A. 224.710/VII-40.223.**

In zake : Koen BEKAERT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tom Huygens
kantoor houdend te 9100 Sint-Niklaas
Vijfstraten 57
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN
VAN DE STAD GENT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas Eyskens en Sebastiaan De Meue
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 7 maart 2018, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb/A/1718/0483 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 23 januari 2018 in de zaak RvVb/1415/0715/A/0695.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Een beschikking van 27 maart 2018 verklaart het cassatieberoep toelaatbaar.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoeker heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Joke Goris 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.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure ingediend teneinde te worden gehoord.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 24 januari 2019.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Tom Huygens, die verschijnt voor verzoeker, en advocaat Thomas Eyskens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Joke Goris 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 4 juni 2015 verleent de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen (hierna: deputatie) aan de heer Bekaert een stedenbouwkundige vergunning “voor het regulariseren en verbouwen van een meergezinswoning”.

3.2. Het bestreden arrest verklaart het beroep van het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent (hierna: CBS) ontvankelijk en gegrond en vernietigt de vergunningsbeslissing.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

4. De heer Bekaert voert de schending aan van artikel 149 van de Grondwet, artikel 4.3.1, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet), de artikelen 1 en 20 van het Algemeen Bouwreglement van de stad Gent, laatst gewijzigd door de gemeenteraad bij besluit van 26 mei 2014 zoals goedgekeurd door de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen bij besluit van 17 juli 2014 (Belgisch Staatsblad 30 september 2014):

“DOORDAT de bodemrechter van oordeel is dat het besluit van de deputatie dient vernietigd te worden omdat de deputatie haar beslissing dat de benedenverdieping niet meegerekend mag worden in de totale vloeroppervlakte bij de beoordeling of er sprake is van een te beschermen eengezinswoning in de zin van art. 1 en 20 van het algemeen bouwreglement van de stad Gent, gesteund heeft op een handgeschreven verklaring van de vorige eigenaar dat de benedenverdieping als atelier/opslagplaats voor de toen in het pand gevestigde lederwarenwinkel gebruikt werd en omdat het gebruik van de ruimte volgens de RvVb niet bepalend zou zijn om te oordelen of er al dan niet sprake is van een kelder.

EN DOORDAT de bodemrechter oordeelt dat niet enkel het maaiveld van het perceel relevant is om te oordelen of er sprake is van een kelder, maar ook - of zelfs enkel - het niveau aan de straatzijde.

TERWIJL de bodemrechter elders in de motivering van het bestreden arrest op tegenstrijdige wijze een kelder omschrijft als het gedeelte van een (gemetseld) gebouw dat beneden het terreinpeil ligt, tussen de begane grond en de fundamenteën, dienend als bergplaats, voor opstelling van ketels, enz., waaruit blijkt dat het gebruik van de ruimte wel bepalend is en waaruit blijkt dat de ligging van de ruimte ten opzichte van het terreinpeil wel essentieel is, in tegenstelling tot de ligging ten opzichte van het niveau van de straat.

ZODAT de Raad voor Vergunningsbetwistingen het bestreden arrest niet naar recht heeft verantwoord en de aangehaalde bepalingen en beginselen geschonden heeft”.

Hij licht toe dat de RvVb de spraakgebruikelijke betekenis van het begrip kelder hanteert maar op onduidelijke wijze en in tegenspraak met de gegeven betekenis zijn oordeel motiveert “dat het door de Deputatie aangehaalde gebruik van de benedenverdieping (als atelier/opslagplaats) geen in rechte aanvaardbare motivering vormt. [...] Dat een kelder zeer uiteenlopende activiteiten kan herbergen, strijdt met de omschrijving van een kelder die door de RvVb zelf wordt aangehaald. [...] Wat bedoeld wordt met de zinsnede ‘zoals mag blijken uit de opsomming van samenstellingen, waarin het eerste lid de activiteit aanduidt, die in het woordenboek onder die eerste betekenis gegeven wordt’ is voor [de heer Bekaert] onduidelijk [...] bij gebrek aan duidelijke verwijzing [...] en bij gebrek aan citaat [...]. Het betreft bijgevolg geen aanvaardbare motivering in de zin van art. 149 GW”. Indien de voormelde zinsnede verwijst naar het tweede lid van het aangehaalde woordenboek dan “versterkt deze aanvulling enkel de tegenstrijdigheid in de motivering. Uit deze verwijzing naar samenstellingen met het woord ‘kelder’ blijkt bij uitstek de beperkte functie van een kelder als opbergplaats. [...] De opmerking ‘of het gebruik al dan niet professioneel is, doet niet ter zake’, is evenmin aanvaardbaar, nu geenszins blijkt uit het vergunningsbesluit van de Deputatie dat het professioneel karakter van het gebruik relevant (laat staan doorslaggevend) zou geweest zijn bij de beoordeling”. Ook het motief dat “om te bepalen of er sprake is van een te beschermen eengezinswoning niet mag afhangen van het gebruik van een ruimte” is “tegenstrijdig met de eerder aangehaalde motivering” met betrekking tot de definitie van kelder waaruit blijkt “dat het gebruik wel degelijk medebepalend is”. Ook het motief dat geput wordt uit artikel 30 van het Algemeen Bouwreglement “strijdt [...] om dezelfde redenen als hoger aangehaald met de eerdere motivering in het arrest”. Ook het motief “omtrent de ligging ten opzichte van het maaiveld [...] is manifest tegenstrijdig met de omschrijving van een kelder die door de RvVb zelf als bepalend werd opgeworpen” door “enerzijds te oordelen dat een kelder een gedeelte van een gebouw is ‘beneden het terreinpeil’ en anderzijds te oordelen dat niet enkel het maaiveld van het perceel relevant is”. Het standpunt van de RvVb “dat enkel het niveau aan de straatzijde relevant zou zijn, minstens dit niveau primeert op het

niveau van het terrein zelf [...] is [...] volstrekt onduidelijk, nu niet aangegeven wordt welk niveau dient te primeren bij de beoordeling door de vergunningverlenende overheid of er al dan niet sprake is van een kelder”.

Beoordeling

5. Het middel dat de schending aanvoert van artikel 4.3.1, § 1, VCRO en van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet zonder uiteen te zetten hoe het bestreden arrest deze bepalingen schendt, is niet ontvankelijk.

6. Het arrest van de RvVb moet overeenkomstig artikel 149 van de Grondwet met redenen worden omkleed.

De aan de RvVb opgelegde verplichting om zijn rechterlijke uitspraak te motiveren, heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak is gemotiveerd wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redengeving uiteenzet - al ware die redengeving verkeerd of onwettig - die hem ertoe brengt de beslissing te nemen. Alleen een gemis aan motivering - of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven - maakt een schending uit van de aan de rechter opgelegde motiveringsverplichting.

Het middel dat van een andere rechtsopvatting uitgaat, faalt naar recht.

7. Het middel gaat terug op de gegrondverklaring door de RvVb van het door het CBS aangevoerde eerste middel.

De gegrondverklaring van het eerste middel steunt de RvVb op volgende overwegingen:

“3.1.

Artikel 20 van het algemeen bouwreglement verbiedt de omvorming van een te beschermen eengezinswoning tot een meergezinswoning.

Luidens artikel 1 van het algemeen bouwreglement wordt een eengezinswoning als een te beschermen eengezinswoning beschouwd, als de totale vloeroppervlakte van de eengezinswoning maximum 250 m² bedraagt.

De ‘totale woonoppervlakte van een woongebouw’ is volgens hetzelfde artikel 1 de som van de horizontale vloeroppervlakte van elke bouwlaag. Bij eengezinswoningen mogen bij die berekening niet worden meegeteld: ‘de kelder(s) en het gedeelte van de zolder, waarvan de vrije hoogte tussen vloer en plafond minder bedraagt dan 2,20 meter’.

3.2.

[Het CBS] voert aan dat de oppervlakte van de verdieping -1, die voor de inrichting van een appartement bestemd wordt, niet in aanmerking genomen mag worden voor de berekening van de totale vloeroppervlakte. De te verbouwen woning bereikt aldus de minimumdrempel van 250 m² niet, moet om die reden als een te beschermen eengezinswoning worden beschouwd en valt als dusdanig onder de verbodsregel van artikel 20 van het algemeen bouwreglement. Ter ondersteuning van haar kritiek beroept [het CBS] zich op het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar die de vloeroppervlakte van het niveau -1 van de berekening uitsloot omdat de hoogte tussen de vloer en het plafond 2,10 meter bedraagt, en op een totale vloeroppervlakte van de woning van 198,73 m² uitkomt.

Om daar andersluidend over te beslissen, steunt de [deputatie] in de bestreden beslissing op een door [de heer Bekaert] in administratief beroep bijgebrachte handgeschreven verklaring van de vorige eigenaar dat de benedenverdieping als atelier/opslagplaats voor de toen in het pand gevestigde lederwarenwinkel en niet als kelder dienst gedaan heeft. De [deputatie] besluit daaruit dat de vloeroppervlakte van de verdieping -1 wel degelijk in rekening gebracht moet worden, dat de totale vloeroppervlakte 205 m² overschrijdt en dat het dus niet om een te beschermen eengezinswoning gaat.

Volgens [de heer Bekaert] heeft de [deputatie] aldus op basis van een eigen onderzoek vastgesteld dat de verdieping -1 voor professionele doeleinden gebruikt werd en geen kelder is. [De heer Bekaert] stelt dat het om een feitelijke appreciatie gaat en dat [het CBS] faalt in haar bewijslast van het tegendeel. De in artikel 1 van het algemeen bouwreglement bepaalde vrije hoogte van minimaal 2,20 meter doet dan ook niet ter zake.

3.3.

De zienswijze van de [deputatie] en [de heer Bekaert] faalt naar recht. De correcte betekenis die aan een begrip toekomt, is geen zaak van appreciatie maar van interpretatie. Bij gebrek aan een reglementaire definitie moet ‘kelder’ in de spraakgebruikelijke betekenis worden begrepen, dat wil zeggen het ‘gedeelte van een (gemetseld) gebouw dat beneden het terreinpeil ligt, tussen de begane grond en de fundamenten, dienend als bergplaats, voor opstelling van ketels enz.’ (Van Dale, Groot woordenboek der Nederlandse taal). Een ‘kelder’ kan zeer uiteenlopende activiteiten herbergen, zoals ook mag blijken uit de opsomming van samenstellingen, waarin het eerste lid de activiteit aanduidt, die in het woordenboek onder die eerste betekenis gegeven wordt. Of het gebruik al

dan niet professioneel is, doet niet ter zake. Het kan daarbij niet de bedoeling van de stellers van het algemeen bouwreglement zijn geweest dat een onder de begane grond gelegen ruimte, afhankelijk van het gebruik dat een vorige eigenaar daarvan gemaakt heeft, niet aan de kwaliteitseis van een vrije hoogte van 2,20 meter zou moeten voldoen om te bepalen of er sprake is van een te beschermen eengezinswoning. Dat de beperkte betekenis die de [deputatie] en [de heer Bekaert] voorstaan onjuist is, blijkt overigens ook uit artikel 30 van het algemeen bouwreglement dat het heeft over een kelder die als woonkamer, keuken of slaapkamer van een eengezinswoning of een appartement, of als kamer of studio gebruikt wordt. Rechtsregels van eenzelfde verordening moeten in samenhang met elkaar worden geïnterpreteerd.

3.4.

Het verweer ‘ten overvloede’ van [de heer Bekaert] dat de benedenverdieping uitkomt op het maaiveld van de tuin en dat enkel het maaiveld van het perceel relevant is, wordt niet bijgetreden. Aan de straatzijde ligt de benedenverdieping onder het maaiveld, wat wel degelijk relevant is. [De heer Bekaert] heeft daarbij zelf in [zijn] aanvraag en op de plannen de betrokken verdieping consequent als ‘verdieping -1’ of als ‘niveau -1’, onder het gelijkvloers, aangeduid.

3.5.

De conclusie in de bestreden beslissing dat de woning geen te beschermen eengezinswoning is en niet onder het door artikel 20 van het algemeen bouwreglement bepaalde verbod op omvorming tot een meergezinswoning valt, steunt op een in rechte onaanvaardbare motivering”.

8. Luidens artikel 1 van het Algemeen Bouwreglement van de stad Gent is de totale vloeroppervlakte van een woongebouw de som van de horizontale vloeroppervlakte van elke bouwlaag. Bij eengezinswoningen mogen bij die berekening onder meer de kelder(s) waarvan de vrije hoogte tussen vloer en plafond minder bedraagt dan 2,20 meter, niet worden meegeteld.

Het begrip “kelder” wordt niet gedefinieerd in het Algemeen Bouwreglement.

9. Door de “verdieping -1” te kwalificeren als een kelder omdat het om het gedeelte van het gebouw gaat dat zich aan de straatkant beneden het terreinpeil, tussen de begane grond en de fundamenteën situeert, verantwoordt de RvVb de gegrondverklaring van het eerste middel van het CBS waarin de vrije hoogte tussen vloer en plafond van deze ruimte niet ter discussie staat tussen partijen.

10. Het bestreden arrest motiveert met deze zelfstandige reden naar eis van artikel 149 van de Grondwet het oordeel van de RvVb.

11. Het middel dat de schending aanvoert van de artikelen 1 en 20 van het Algemeen Bouwreglement wordt verworpen.

12. Het middel is voor het overige niet gericht tegen de voormelde zelfstandige reden van het oordeel van de RvVb.

13. Het middel dat louter gericht is tegen de andere voor dit oordeel van de RvVb niet noodzakelijke, dragende motieven, kan niet tot cassatie leiden.

14. Het enige middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het beroep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van achtentwintig februari tweeduizend negentien, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Patricia De Somere,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys