

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 255.193 van 6 december 2022
in de zaak A. 232.950/X-17.898**

In zake : 1. Jacky GOETERS
 2. Marita VERVAET
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Dirk Abbeloos
 kantoor houdend te 9200 Dendermonde
 Sint-Gillislaan 117
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de STAD GENT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Thomas Eyskens en Maartje Jongbloet
kantoor houdend te 1000 Brussel
Bischoffsheimlaan 33
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 16 februari 2021, strekt tot de nietigverklaring van “het besluit van de gemeenteraad van de stad Gent dd. 29 september 2020 inzake de wijziging van het Algemeen Bouwreglement”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en verzoekers hebben een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een verslag opgesteld.

De verwerende partij en verzoekers hebben een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 28 oktober 2022.

Staatsraad Stephan De Taeye heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Dirk Abbeloos, die verschijnt voor verzoekers, en advocaat Thomas Eyskens, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroot 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. De stad Gent wil middels de wijziging van haar Algemeen Bouwreglement een verbod instellen op de individuele verkoop van – of de overdracht van andere zakelijke rechten op – *units* binnen grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten, opgericht door andere dan erkende onderwijsinstellingen.

3.2. Deze wijziging wordt als volgt gemotiveerd :

“Het verbod op individuele verkoop van (of de overdracht van andere zakelijke rechten op) *units* binnen grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten is noodzakelijk omwille van volgende redenen :

1. De kwaliteit van de verblijfsaccommodatie blijft beter gegarandeerd als de initiatiefnemers van bij het begin de eigendom en de uitbating van studentenhuysvestingsprojecten in eigen hand houden en niet uit beeld verdwijnen zodra het gebouw gerealiseerd (en verkocht) is. Zo wordt vermeden dat grote private projecten van studentenhuysvesting

gebouwd worden door projectontwikkelaars die door de verkoop van studentenkamers enkel een bouwproject willen (pre-)financieren, zonder als bouwheer nadien nog betrokken te zijn als exploitant bij de uitbating van de studentenhuysvesting.

2. Het verkopen van (of toekennen van andere zakelijke rechten op) afzonderlijke *units* (bv ter financiering van de bouw van het geheel) is nooit de bedoeling geweest van de invoering van het begrip ‘grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten’ zoals in dit bouwreglement bedoeld als specifieke uitzondering op het begrip ‘woning’.

3. De eigendomsstructuur heeft nog een bijkomende stedenbouwkundige relevantie die betrekking heeft op de volledige levensduur van de inrichting: op lange termijn kan een versnipperde eigendomsstructuur immers aanleiding geven tot een volledige blokkering bij grondige verbouwingswerken, functiewijzigingen of aanpassingsnaden van het gebouw aan nieuwe of gewijzigde stedenbouwkundige normen of inzichten.

Om dit verbod op te nemen worden twee aanpassingen gedaan in het bouwreglement :

1. In de definities van artikel 1 wordt de toelichting bij het begrip ‘woning’ uitgebreid met de verwijzing naar artikel 39*bis*, waarin het verbod op de verkoop (of overdracht van andere zakelijke rechten) wordt opgenomen.

2. Bij deel 3 Hoofdstuk 4 wordt een artikel 39*bis* toegevoegd. Dit artikel schrijft het effectieve verbod op verkoop of overdracht van andere zakelijke rechten voor.”

3.3.1. Met het bestreden besluit van 29 september 2020 keurt de gemeenteraad van de stad Gent een wijziging van het Algemeen Bouwreglement van de stad Gent goed. Het met dit besluit ingevoegde artikel 39*bis* ‘Verbod op het verhandelen van zakelijke rechten op een of meerdere individuele *units*’ luidt:

“De verkoop van een of meerdere individuele *units* in een grootschalige verblijfsaccommodatie voor studenten is verboden, zelfs indien de verhuur aan studenten gegarandeerd blijft.

Hetzelfde geldt voor de vestiging van een recht van erfpacht, opstalrecht of vruchtgebruik op een of meerdere individuele *units* in een grootschalige verblijfsaccommodatie voor studenten”.

3.3.2. Artikel 1 van het Algemeen Bouwreglement definieert het begrip “woning” als volgt:

“woning: lokaal of geheel van aansluitende lokalen, hoofdzakelijk bestemd voor de huisvesting van een persoon of een groep van samenlevende personen.

Worden niet beschouwd als woningen: entiteiten die deel uitmaken van [...]

c) grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten, opgericht door andere initiatiefnemers dan de erkende onderwijsinstellingen, bestaande uit minstens 30 entiteiten die enkel verhuurd worden aan studenten ingeschreven in het hoger onderwijs.

Deze initiatieven zijn – omwille van de schaalgrootte en omwille van de verplichting tot afsluiten van een overeenkomst (zoals voorzien in artikel 39) met een erkende onderwijsinstelling – te aanzien als gemeenschapsvoorzieningen.

Deze voorzieningen moeten voldoen aan de bepalingen van deel 3 hoofdstuk 4 én artikel 51 en 52 van dit reglement.”

3.3.3. De toelichting bij het voormelde punt c) luidt:

“Het feit dat deze vorm van studentenhuysvesting als een gemeenschapsvoorziening te aanzien is, hangt samen met de schaal, het collectieve karakter ervan en de specifieke overeenkomst die moet afgesloten worden met een onderwijsinstelling. Het is immers de bedoeling om zo nauw mogelijk aan te sluiten bij het begrip ‘verblijfsaccommodatie voor studenten opgericht door erkende onderwijsinstellingen’ in punt b.

Om die reden is het aangewezen om een verbod op de verkoop (of overdracht van andere zakelijke rechten) van individuele *units* expliciet op te nemen in dit bouwreglement. Het is immers wenselijk om de eigendom van een grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie in één hand te houden (zie verder artikel 39bis)

Dit impliceert ook dat het steeds om gemeenschapsvoorzieningen moet blijven gaan die in principe thuishoren in zones voor gemeenschapsvoorzieningen (zoals omschreven in het KB van 28/12/1972 op de gewestplannen, en opgenomen als gebiedscategorie 9.1. in het BVR ‘typevoorschriften RUP’s’ van 11/04/2008), of in woongebieden volgens het gewestplan voor zover verenigbaar met de onmiddellijke omgeving (artikel 5.1. KB gewestplan), of in vergelijkbare woongebieden in RUP’s. Dat het om gemeenschapsvoorzieningen gaat, heeft tot gevolg dat voor een functiewijziging naar wonen - die automatisch plaatsvindt van zodra de inrichting niet meer beantwoordt aan de onder uitzondering c) vermelde voorwaarden - een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen vereist is, én dat in dat geval voldaan moet worden aan de bepalingen van meergezinswoningen uit hoofdstuk 2.

De schaalgrootte (minimum 30 *units*) van deze verblijfsaccommodatie en het afsluiten van de overeenkomst met de onderwijsinstelling vormt een belangrijk onderscheid met andere vormen van studentenhuysvesting, die – hoewel ook bestemd voor huysvesting van studenten – volgens dit bouwreglement toch aanzien worden als woonentiteiten en niet als een gemeenschapsvoorziening.

De aanvrager van een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen voor een grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten zal verplicht een overeenkomst aangaan met een erkende onderwijsinstelling (zie artikel 39), om in de toekomst het behoud van de

eigenheid en de goede werking van de grootschalige verblijfsaccommodatie te garanderen. Die eigenheid hangt samen met de eenheid en schaalgrootte van de inrichting, naast de exclusieve bestemming ervan voor de huisvesting van studenten.”

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

A. Ratione materiae

De aangevoerde exceptie

4. De verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord de ontvankelijkheid van het beroep *ratione materiae* “[i]n de mate dat verzoekende partijen de vernietiging vorderen van het gewijzigde toelichtende gedeelte, nl. bij art. 1 van het Algemeen Bouwreglement”, nu deze niet-verordenende toelichting geen aanvechtbare rechtshandeling uitmaakt.

Beoordeling

5.1. Verzoekers vorderen duidelijk de vernietiging van de wijzigingen aan het Algemeen Bouwreglement zoals aangenomen door de gemeenteraad van de stad Gent op 29 september 2020, en niet van het “toelichtende gedeelte” ervan.

5.2. De exceptie is zonder voorwerp.

B. Ratione personae

De aangevoerde exceptie

6. De verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord verzoekers’ belang bij het beroep. Zij voert aan dat verzoekers niet bewijzen dat zij willen investeren in grootschalige studentenhuisvesting. Ook betogen zij dat het verbod op individuele verkoop zich enkel richt tot de verkoper, niet tot de koper. Een vernietiging kan verzoekers verder geen enkel voordeel opleveren: de verkoop

van een individuele *unit* genereert op grond van artikel 1 van het Algemeen Bouwreglement *juncto* artikel 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 ‘tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen’ een onwettige situatie van een feitelijk doorgevoerde vergunningswijziging van een gemeenschapsvoorziening naar woning, zonder voorafgaande vergunning. Het geviseerde verbod op individuele verkoop heeft ten slotte een erg beperkte draagwijdte.

Beoordeling

7.1. Zoals is overwogen in het arrest van de algemene vergadering van de Raad van State nr. 233.610 van 26 januari 2016 inzake Hugo Bogaerts e.a., dient het belang bij beroepen tegen een reglementair besluit met de gebruikelijke soepelheid beoordeeld te worden.

7.2. Ten gevolge van het bestreden besluit kunnen verzoekers geen individuele *units* binnen een grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten kopen. Het verschaft hen een afdoende belang bij de nietigverklaring van het bestreden besluit. Het betoog van de verwerende partij dat verzoekers niet het bewijs leveren van een concreet investeringsproject, doet niet anders besluiten. Hetzelfde geldt voor verweersters betoog dat in geval van verkoop van een *unit* zich een onvergunde functiewijziging van gemeenschapsvoorziening naar wonen voordoet. Artikel 1 van het Algemeen Bouwreglement (zie randnummer 3.3.2) houdt immers niet in dat de loutere verkoop van een *studentenunit* uit een grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten, hoe dan ook een wijziging naar de functie wonen doet ontstaan.

7.3. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het eerste middel

Standpunt van de partijen

8.1. Verzoekers voeren in een eerste middel de schending aan van artikel 2.3.2, § 2, *juncto* artikel 2.3.1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO).

Zij betogen dat het door het bestreden besluit ingestelde algemeen verbod op het verhandelen van zakelijke rechten op één of meer studentenkamers of delen van een grootschalige collectieve verblijfsaccommodatie voor studenten, geen aangelegenheid betreft die het voorwerp kan uitmaken van een stedenbouwkundige verordening. Artikel 2.3.1, eerste lid, VCRO, bepaalt dat stedenbouwkundige verordeningen voorschriften moeten bevatten van stedenbouwkundige aard. In deze decretale opsomming wordt op geen enkele wijze de basis gelegd voor een ingreep in civielrechtelijke materies. De opgesomde mogelijke regelingen hebben duidelijk enkel betrekking op stedenbouwkundige materies. De bestreden wijziging van de verordening betreft geen stedenbouwkundig voorschrift en heeft geen invloed op het ruimtelijke aspect.

8.2. De verwerende partij betwist in haar memorie van antwoord verzoekers' belang bij het middel, nu zij hun belang situeren aan de koop- of investeerderszijde.

Ten gronde betoogt zij dat de VCRO niet bepaalt dat stedenbouwkundige voorschriften enkel stedenbouwkundige materies zouden mogen regelen of enkel "ruimtelijke implicaties" zouden mogen omvatten. De vaststelling van een verordening kadert binnen de voorwaarden van art. 1.1.4 VCRO. Het administratief dossier geeft blijk van de door deze bepaling vereiste afweging. De verwerende partij verwijst in dit verband naar de motieven van het bestreden besluit en naar de nota 'Verbod op stukverkoop bij grootschalige studentenhuysvesting'. Uit het bestreden besluit blijkt dat het kwestieuze verbod is ingegeven door de bekommernis om voorzienbare negatieve stedenbouwkundige

gevolgen te vermijden, vooral ten aanzien van de behoeften van de toekomstige generaties. Navraag omtrent de problematiek van verkoop van individuele *units* in Leuven en Brussel leert dat er problemen ontstaan in gebouwen waarin er een mix is. Voorts regelt de bestreden beslissing allerminst een civielrechtelijke materie. Het loutere feit dat het kwestieuze voorschrift een weerslag heeft op het eigendomsrecht, is niet onwettig.

8.3. Verzoekers stellen in hun memorie van wederantwoord dat artikel 2.3.1 VCRO uitdrukkelijk bepaalt dat de stedenbouwkundige verordeningen voorschriften moeten bevatten van stedenbouwkundige aard. Een algemeen verbod op het verhandelen van individuele *units* heeft geen invloed op het ruimtelijke aspect. Er wordt voorts wel degelijk een civielrechtelijke materie geregeld, hetgeen niet met een verordening kan. Het betreft zaken van burgerrechtelijke aard die ingegeven zijn door een (niet gestaafde) vrees dat nieuwe eigenaars hun eigendom niet goed zullen onderhouden of dat partijen de beheersovereenkomst op grond van artikel 39 van het Algemeen Bouwreglement niet naar behoren zouden uitvoeren. Een stedenbouwkundige verordening kan niet zover gaan dat erin wordt bepaald dat een goed van bestemming wijzigt terwijl dit conform de vigerende planvoorschriften niet het geval is.

8.4. Verzoekers betogen in hun laatste memorie dat het administratief dossier blijk geeft van een afweging in de zin van artikel 1.1.4 VCRO en dat het geviseerde voorschrift wel degelijk een stedenbouwkundig voorschrift betreft dat een aspect van de in artikel 2.3.1 VCRO opgesomde materies regelt. Ten overvloede merkt zij op dat “er in de ruimtelijke ordeningswetgeving in het algemeen wel degelijk beperkingen op de ‘vrije verkoop’, met een ruimtelijke impact, zijn vastgesteld”. Daarbij verwijst de verwerende partij naar de rechtsfiguur van de verkavelingsvergunning. Zij merkt verder op dat verzoekers geen schending van het eigendomsrecht inroepen en dat de eigenaar van een grootschalige studentenaccommodatie bekwaam blijft om zakelijke rechten op zijn eigendom te vestigen, en deze eigendom (als geheel) over te dragen.

Beoordeling

9.1. Gelet op het gestelde onder randnummer 7.2 wordt de exceptie wegens gemis aan belang bij het middel verworpen.

9.2. Artikel 2.3.2, § 2, eerste lid VCRO, waarop het bestreden besluit is gesteund, bepaalt:

“De gemeenteraad kan stedenbouwkundige verordeningen vaststellen voor de materie omschreven in artikel 2.3.1 [...] voor het gehele grondgebied van de gemeente of voor een deel waarvan hij de grenzen bepaalt met naleving van de door de Vlaamse Regering en de provincieraad vastgestelde stedenbouwkundige verordeningen.”

Artikel 2.3.1, eerste lid, 1° en 8°, VCRO, waarop het bestreden besluit volgens de verwerende partij evenzeer is gesteund, luidt:

“[...] Die verordeningen bevatten de nodige stedenbouwkundige voorschriften om te zorgen voor:

1° de gezondheid, de instandhouding, de stevigheid, de fraaiheid en de esthetische waarde van de bouwwerken, de installaties en hun omgeving, en ook hun veiligheid, met name de beveiliging tegen brand en overstroming;

[...]

8° de gebruiksveiligheid van een goed dat toegankelijk is voor het publiek.”

9.3. Het met het bestreden besluit ingevoerde artikel 39bis van het Algemeen Bouwreglement van de stad Gent verbiedt de verkoop van een of meerdere individuele *units* in een grootschalige verblijfsaccommodatie voor studenten, evenzeer als de vestiging van een recht van erfpacht, opstalrecht of vruchtgebruik op een of meerdere individuele *units* in een grootschalige verblijfsaccommodatie voor studenten.

Het voorschrift bestaat aldus uitsluitend uit een rechtstreeks ingrijpen in zakelijke rechten. Het kan niet begrepen worden als een voorschrift dat een ruimtelijk aspect regelt als bedoeld in artikel 2.3.1, eerste lid, 1° en 8°, VCRO en dat derhalve zorgt voor “de gezondheid, de instandhouding, de stevigheid, de

fraaiheid en de esthetische waarde van de bouwwerken, de installaties en hun omgeving, en ook hun veiligheid, met name de beveiliging tegen brand en overstroming” of “de gebruiksveiligheid van een goed dat toegankelijk is voor het publiek”. Dat de verwerende partij blijkens de motieven van het bestreden besluit met de geviseerde bepaling stedenbouwkundige gevolgen beoogt (zie randnummer 3.2), en dat het administratief dossier volgens haar blijkt geeft van een afweging in de zin van artikel 1.1.4 VCRO, doet niet anders besluiten.

9.4. Het middel is gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State vernietigt het besluit van de gemeenteraad van de stad Gent van 29 september 2020 houdende de wijziging van het Algemeen Bouwreglement van de stad Gent.

2. Dit arrest dient bij uittreksel te worden bekendgemaakt op dezelfde wijze als het vernietigde besluit.

3. De verwerende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op een rolrecht van 400 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verzoekende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van zes december tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Jan Clement,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Frank Bontinck,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Frank Bontinck

Johan Lust