

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/1347 van 19 juli 2016
in de zaak 1314/0468/A/2/0575

In zake: de nv **KARDIMMO**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Johan VERSTRAETEN
kantoor houdende te 3000 Leuven, Vaartstraat 68-70
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de **deputatie** van de provincieraad van **VLAAMS-BRABANT**

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 2 april 2014 de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 23 januari 2014.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven van 20 september 2013 ontvankelijk verklaard.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor een bestemmingswijziging naar studentenkamers.

De bestreden beslissing heeft betrekking op het perceel gelegen te 3000 Leuven, Pieter Coutereelstraat 49, met als kadastrale omschrijving afdeling 5, sectie F, nummer 836a4.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en het originele administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 24 mei 2016, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

De partijen zijn schriftelijk verschenen.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

1.

De verzoekende partij is sinds augustus 2003 de eigenaar van een woning gelegen te 3000 Leuven, Pieter Coutereelstraat 49.

Op 12 december 2012 wordt een proces-verbaal opgesteld wegens het omvormen van een volwaardige eengezinswoning en opdelen ervan naar studentenhuys met 7 afzonderlijke woongelegenheden zonder stedenbouwkundige vergunning.

Op 18 december 2012 dient de verzoekende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het regulariseren van de opdeling van de woning in 7 studentenkamers, die op 22 maart 2013 door het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven wordt geweigerd.

2.

Op 27 juni 2013 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven een nieuwe aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het regulariseren van een bestemmingswijziging, van kamers naar studentenkamers (studentenkamers reeds aanwezig van oudsher, bewijs hiervan in bijlage)”*.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan ‘Leuven’ gelegen in woongebied.

Het perceel is niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet-vervallen verkaveling.

De dienst huisvesting van de stad Leuven brengt op 16 juli 2013 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

De brandweer van Leuven brengt op 29 juli 2013 een voorwaardelijk gunstig advies uit, maar ongunstig voor wat betreft kamer 1 in de kelderverdieping.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 12 september 2013 een ongunstig advies, met onder meer de volgende overwegingen:

“ ...

2.a Beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en de aanvraag en eventuele historiek

Het project omvat het regulariseren van een opdeling. Voor deze toestand werd op 12/12/2012 een PV van bouwvoertreding vastgesteld met ref. RO2012/1470. Een volwaardige gezinswoning (netto vloeroppervlakte tussen 90m² en 250m²) is omgevormd

en opgedeeld tot een studentenhuus met 7 afzonderlijke woonentiteiten en hun gemeenschappelijke ruimten, zonder te beschikken over de noodzakelijke stedenbouwkundige vergunning.

De aanvrager voegde huurovereenkomsten toe om aan te tonen dat de woning reeds voor 2000 opgedeeld was. Uit deze huurovereenkomsten komt echter nog steeds slechts 1 eengezinswoning naar voor. Pas na 1-5-2000 werd er een opdeling in 2 woonentiteiten doorgevoerd, maar toen waren opdelingen reeds vergunningsplichtig. In de huurcontracten wordt bovendien gesproken over 5 slaapkamers en dus niet over studentenkamers.

In de bestaande toestand is er een leefruimte, keuken, wc, en badkamer in de kelder. Op het gelijkvloers zijn er 2 kamers en een badkamer. Op de eerste en tweede (onder het dak) verdieping zijn er nog 2 kamers. De woning beschikt eveneens over een grote tuin.

Na de wijzigingen wordt er een studentenkamer in de kelder voorzien, een gemeenschappelijke ruimte met keuken, een gemeenschappelijke wc, en een gemeenschappelijke badkamer. Op het gelijkvloers komen 2 studentenkamers en een gemeenschappelijke badkamer met wc. Op de eerste verdieping en tweede verdieping komen er telkens nog 2 studentenkamers (1 van de studentenkamers onder het dak heeft slechts een oppervlakte van circa 8,5m² bij een hoogte van minimaal 2,20m).

2.b Verenigbaarheid met voorschriften inzake ruimtelijke ordening

...

Het project werd getoetst aan de Algemene Bouwverordening Leuven van 09-01-2010 en blijkt niet te voldoen aan de volgende voorschriften:

- Art. 2.1.1. en art. 2.1.2., hoofdstuk 4 geven aan dat het verboden is om een eengezinswoning op te delen in meerdere woonegelegenheden indien de woning beschikt over een netto vloeroppervlakte van meer dan 90m² en minder dan 250m², en over een potentiële buitenruimte van meer dan 16m². Op het in 2.1.1. vermelde verbod wordt een uitzondering gemaakt indien na de opdeling 1 woning wordt behouden met een netto vloeroppervlakte van meer dan 110m² en een aaneengesloten individuele private buitenruimte van meer dan 16m², bewoond door de eigenaar of de houder van een ander zakelijk recht, en indien het aantal bijkomende woonegelegenheden beperkt wordt tot ten hoogste 3 kamers of 1 andere woning

Er wordt geen eengezinswoning behouden, en er worden ook meer studentenkamers voorzien dan mogelijk volgens bovenstaand artikel.

- Art. 2.1.2., hoofdstuk 3 geeft aan dat elke kamer een minimale netto vloeroppervlakte van 12m² moet hebben.

1 van de studentenkamers op de tweede verdieping heeft geen netto vloeroppervlakte van minimaal 12m² bij een vrije hoogte van 2,20m.

- Art. 4.4., hoofdstuk 3 geeft aan dat elke meergezinswoning moet beschikken over een gemeenschappelijk lokaal voor de opslag van huisvuil.

Dit staat niet op de plannen.

- Art. 7.1., hoofdstuk 3 geeft aan dat de leef- en slaapruidten van woningen voorzien moeten zijn van lichten en zichten. De lichten en zichten moeten bovendien uitmonden in de open lucht.

1 van de studentenkamers op de tweede verdieping beschikt enkel over een dakraam dat dan nog volledig aan de andere kant van het dak ligt. Verlichting en verluchting van deze kamer zal bijgevolg zeer beperkt zijn.

2.c. Verenigbaarheid met andere voorschriften

Het project werd getoetst aan de parkeerverordening:

- Voor 7 studentenkamers dienen er 3 autostaanplaatsen en 7 fietsenstallingen voorzien te worden. De nodige autostaanplaatsen en fietsenstallingen werden niet aangeduid op het plan.*

...

2.e Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Het project is gericht op het opdelen van een eengezinswoning. De woning wordt immers vergund geacht als een eengezinswoning na opzoeken in de gegevens die bij stad Leuven ter beschikking zijn. De aangehaalde huurovereenkomsten die de aanvrager bij het aanvraagdossier heeft gestoken geven een opdeling van na 1-5-2000 weer. Op dat moment waren opdelingen echter al vergunningsplichtig. Bovendien wordt via die huurovereenkomsten nog steeds slechts een opdeling in 2 woonentiteiten aangetoond.

Bijgevolg worden dezelfde opmerkingen gemaakt als in de eerdere weigering R02012/1541. De opdeling voldoet immers niet aan de voorschriften van de ABL. De opdeling zorgt immers voor het verdwijnen van de eengezinswoning en het voorzien van verschillende studentenkamers, waarvan sommigen van zeer bedenkelijke kwaliteit zijn. Zeker 1 studentenkamer heeft een netto vloeroppervlakte van minder dan 12m² bij een vrije hoogte van 2,20m. Bovendien beschikt deze studentenkamer ook niet over voldoende natuurlijke verlichting en verluchting. Nochtans is dit zeer bepalend voor het woonklimaat.

Daarnaast geeft ook de brandweer een ongunstig advies. De brandweer sluit bovendien de woongelegenheden in de kelder uit.

Het ontwerp voldoet dus niet aan de gebruikelijke stedenbouwkundige regelgeving en is bijgevolg niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

...

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven weigert op 20 september 2013 de stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij op grond van het ongunstig advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 21 oktober 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 23 december 2013 om dit beroep ontvankelijk te verklaren en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 23 januari 2014 beslist de verwerende partij op dezelfde datum om het beroep ontvankelijk te verklaren en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

5.2 Beschrijving van de aanvraag

De aanvraag beoogt de regularisatie van studentenkamers in een eengezinswoning. In de kelderverdieping, die een halve verdieping onder het maaiveld zit en achteraan uitgeeft op niveau van de tuin, wordt 1 studentenkamer en een gemeenschappelijke keuken met zithoek ingericht. De tussenverdieping herbergt 2 studentenkamers en een gemeenschappelijke badkamer. De eerste verdieping telt 2 kamers. Op de zolderverdieping tenslotte worden nog 2 kamers ondergebracht. De kamer vooraan heeft door een dakkapel een volwaardige hoogte, de kamer achteraan beschikt over een mezzanine. De oppervlakte van de kamers varieert volgens de plannen tussen 12m² en 25.6m².

....

5.7 Beoordeling

....

c) De vergunde toestand is deze waarvoor vergunning werd afgeleverd, of die toestand die het laatste werd bereikt zonder dat daar een vergunning voor nodig was. Het wijzigen van het aantal woongelegenheden bleef tot 1996 niet vergunningsplichtig. De aanvrager brengt een aantal huurcontracten aan waaruit moet blijken dat de woning als meergezinswoning vergund geacht is. Deze contracten handelen echter over periodes tussen 1998 en 2003. Er kan afgeleid worden dat de woning vanaf tussen 1 september 1998 en 31 augustus 2000 verhuurd werd als woning met 5 slaapkamers, en dat in de periode vanaf 22 juli 2000 tegelijkertijd een woongelegheden met 1 kamer verhuurd werd. Er wordt echter geenszins aangetoond dat de woning reeds voor 1996 opgesplitst werd in meerdere woongelegenheden. De woning is dus tot op heden vergund geacht als eengezinswoning.

d) De aanvraag valt onder de toepassing van de algemene bouwverordening van de stad Leuven. Dit maakt dat zowel aan de inplanting als aan de kwaliteit van de woningen een groot aantal voorschriften zijn verbonden. Artikel 2.4.1, hoofdstuk 4 stelt dat het verboden is een woning met een netto vloeroppervlakte tussen 90m² en 250m² en met een buitenruimte van minimaal 16m² op te delen, tenzij er ten minste één woning van minimaal 110m² en een aaneengesloten individuele private buitenruimte van 16m² behouden blijft en maximaal drie kamers. De eengezinswoning wordt opgesplitst in 7 studentenkamers, zonder een woning van minimaal 110m² en 16m² buitenruimte te behouden. De aanvraag is in strijd met een essentieel beleidsmatig uitgangspunt van de stad Leuven, dat bestaande eengezinswoningen wil vrijwaren van opdeling in kleinere woongelegenheden.

e) Naast deze hoofdzakelijke strijdigheid met betrekking tot opdeling is het project in strijd met een ander artikel van de verordening. Artikel 2.1.2, hoofdstuk 3 bepaalt dat elke kamer een minimale oppervlakte van 12m² moet hebben. Kamer 7 op de verdieping onder het dak, heeft een oppervlakte van circa 8.7m². De oppervlakte onder een hellend dak kan volgens de definities van de algemene bouwverordening immers pas meegeteld worden vanaf een hoogte van 2.2m. Kamer 7 is dus in strijd met artikel 2.1.2, hoofdstuk 3 van de algemene bouwverordening.

f) De aanvraag valt onder de toepassing van de stedelijke verordening op het aanleggen van parkeerplaatsen en fietsenstallingen buiten de openbare weg. Artikel 5.4.8 bepaalt dat er bij een verbouwing met kamers 1 parkeerplaats per bijkomende begonnen schijf van 3 kamers dient voorzien worden. Er moeten dus 3 parkeerplaatsen gerealiseerd worden. Op de plannen zijn geen parkeerplaatsen getekend. Artikel 5.4.8 bepaalt verder dat elke kamer over een fietsenstalling moet beschikken. Ook deze zijn niet aangeduid op de plannen. In een project met 7 studentenkamers is het onaanvaardbaar de volledige

parkeerbehoefte af te wentelen op het openbaar domein. Er dient tenminste een voldoende ruime en vlot toegankelijke fietsenstalling gerealiseerd te worden.

g) Het advies van de brandweer stelt dat er geen kamers of studio's in de kelderverdieping kunnen ingericht worden. Kamer 1 komt dus niet in aanmerking voor vergunning.

De overwegingen in acht genomen komt de aanvraag niet in aanmerking voor vergunning, om volgende redenen:

- het pand is vergund geacht als eengezinswoning, de documenten die werden aangebracht handelen over periodes tussen 1998 en 2003 en tonen niet aan dat de woning al voor 1996 werd opgesplitst;*
- de aanvraag is in strijd met artikel 2.4.1, hoofdstuk 4 van de algemene bouwverordening, dat als essentieel beleidsmatig uitgangspunt van de stad Leuven bestaande eengezinswoningen wil vrijwaren van opdeling in kleinere woongelegenheden;*
- de aanvraag is in strijd met artikel 2.1.2, hoofdstuk 3, dat voor kamers een minimale oppervlakte van 12m² oplegt, kamer 7 op de zolder voldoet niet aan deze bepaling;*
- in een project met 7 studentenkamers is een voldoende ruime en vlot toegankelijke fietsenstalling noodzakelijk;*
- kamer 1 in de kelderverdieping komt op basis van het advies van de brandweer niet in aanmerking voor vergunning.*

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij roept de schending in van artikel 93, 7° van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van de beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij stelt dat met artikel 93, 7° DRO, dat in werking trad op 1 mei 2000, voor het eerst de wijziging van het aantal woongelegenheden vergunningsplichtig werd. Zij verwijst naar de memorie van toelichting bij het decreet en een antwoord op een parlementaire vraag dienaangaande van 6 januari 2010. Voordien zou er geen wettelijke bepaling geweest zijn die het opdelen van een woning in meerdere woongelegenheden vergunningsplichtig stelde.

De verzoekende partij stelt dat zij haar aanvraag indiende om te horen vaststellen dat de opdeling in meerdere woongelegenheden plaatsvond vóór de invoering van de vergunningsplicht op 1 mei 2000.

Ten onrechte zou de verwerende partij hebben aangenomen dat het opdelen van een eengezinswoning in meerdere woongelegenheden reeds vergunningsplichtig zou zijn vanaf 1996. De verwerende partij zou daardoor ten onrechte de door de verzoekende partij aangebrachte bewijsstukken inzake de opdeling niet hebben aanvaard omdat deze stukken niet aantonen dat de opdeling reeds dateert van vóór 1996. De verwerende partij toetst dan ook ten onrechte de bestaande aanwezige opdeling, die als vergunde geacht moet beschouwd worden, aan de huidige geldende voorschriften van de Algemene Bouwverordening Leuven (hierna: ABL).

Verder roept de verzoekende partij ook in dat de bestreden beslissing gebrekkig is gemotiveerd omdat niet afdoende is geantwoord op haar argumentatie inzake de referentiedatum van de vergunningsplicht voor het opdelen in meerdere woongelegenheden. De verzoekende partij had nochtans uitdrukkelijk de datum van 1 mei 2000 vooropgesteld, zowel in haar beroepsschrift als in haar mondelinge uiteenzetting op de hoorzitting. De verwerende partij neemt evenwel letterlijk het verslag over van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, zonder in te gaan op de argumentatie van de verzoekende partij en zonder de wetgeving aan te halen waarop zij haar beslissing steunt.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat er sinds 1996 een vergunningsplicht geldt voor het opdelen van een eengezinswoning in meerdere woongelegenheden en niet vanaf 1 mei 2000 zoals de verzoekende partij beweert. De verwerende partij verwijst hiervoor naar artikel 2 van het koninklijk besluit van 16 december 1971 tot bepaling van de werken en handelingen die vrijgesteld zijn ofwel van de bemoeiing van de architect, ofwel van de bouwvergunning, ofwel van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar (hierna: Vrijstellingsbesluit), zoals gewijzigd door het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 1996 en in werking getreden op 1 augustus 1996.

De verwerende partij weerlegt het argument dat zij in de bestreden beslissing niet antwoordt op de argumentatie van de verzoekende partij door onder meer te wijzen op het feit dat zij optreedt als orgaan van actief bestuur en niet als administratief rechtscollege en dat de motiveringsplicht die op haar rust, niet inhoudt dat zij, als vergunningverlenend bestuursorgaan, alle tot staving van het administratief beroep aangevoerde middelen of argumenten rechtstreeks en punt na punt moet beantwoorden. Het volstaat volgens de verwerende partij dat zij in haar beslissing duidelijk aangeeft door welke met de goede plaatselijke aanleg of ruimtelijke ordening verband houdende redenen de beslissing is verantwoord, derwijze dat het de aanvrager of de belanghebbende derde mogelijk is om met kennis van zaken tegen de beslissing op te komen en dat de Raad de hem opgedragen wettigheidscontrole kan uitoefenen.

De verwerende partij meent dat zij de aanvraag getoetst heeft aan de correcte wetgeving en de bestreden beslissing afdoende heeft gemotiveerd.

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij voor het eerst in haar antwoordnota verwijst naar de rechtsgrond voor de vaststelling van het ontstaan van de vergunningsplicht op 1 augustus 1996.

De verwerende partij gaat volgens de verzoekende partij bovendien uit van een foutieve lezing van artikel 2 van het Vrijstellingsbesluit van 16 december 1971. Op basis van deze bepaling zouden

enkel de verbouwingswerken met het oog op het wijzigen van het aantal woongelegenheden vanaf dan vergunningsplichtig geweest zijn, maar niet de wijziging van het aantal woongelegenheden op zich, zonder het uitvoeren van verbouwingswerken.

Indien de verwerende partij zich op deze bepaling wilde baseren, diende zij aan te tonen dat de verzoekende partij inrichtingswerken heeft uitgevoerd. De verwerende partij toont dit niet aan, het enige dat zij stelt is dat het aantal woongelegenheden werd gewijzigd, zonder meer. Dit is volgens de verzoekende partij onvoldoende om vast te stellen dat het wijzigen van het aantal woongelegenheden door de verzoekende partij reeds op 1 augustus 1996 vergunningsplichtig was.

Minstens is de bestreden beslissing op dit punt gebrekkig gemotiveerd.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij beoogt met haar aanvraag de regularisatie van de omvorming van een eengezinswoning naar studentenkamers.

De verwerende partij overweegt in de bestreden beslissing dat het wijzigen van het aantal woongelegenheden tot 1996 niet vergunningsplichtig bleef, en dat op grond van de huurcontracten die de verzoekende partij voorlegt en die handelen over periodes tussen 1998 en 2000, niet wordt aangetoond dat de woning reeds vóór 1996 opgesplitst werd in meerdere woongelegenheden. De verwerende partij komt tot de conclusie dat de woning tot op heden vergund geacht is als eengezinswoning.

De verzoekende partij betoogt echter dat de vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden pas geldt sinds de invoering van artikel 93, 7° van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO).

De verzoekende partij wijst ook op een motiveringsgebrek in de bestreden beslissing omdat de verwerende partij niet afdoende geantwoord zou hebben op de argumenten over de begindatum van de vergunningsplicht, die zij zowel in haar administratief beroepschrift als op de hoorzitting (gelet op het eensluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar) heeft aangedragen.

2.

Artikel 4.7.21, §1 VCRO bepaalt uitdrukkelijk dat de verwerende partij bij het behandelen van het beroep de aanvraag in haar volledigheid onderzoekt. Dit houdt in dat zij de aanvraag opnieuw beoordeelt naar legaliteit en opportuniteit, zonder daarbij gebonden te zijn door de motivering vervat in de beslissing van het college van burgemeester en schepenen of door de voor haar aangevoerde beroepsargumenten. De motiveringsplicht die op de verwerende partij rust, impliceert ook niet dat zij, als vergunningverlenend bestuursorgaan, alle tot staving van het administratief beroep aangevoerde middelen of argumenten rechtstreeks en punt na punt moet beantwoorden.

Het beginsel van de materiële motiveringsplicht houdt in dat er voor elke administratieve beslissing in rechte en in feite aanvaardbare motieven moeten bestaan. Dit betekent onder meer dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld en dat de motieven pertinent moeten zijn en de beslissing naar recht moeten kunnen verantwoorden.

Daarenboven vereist het zorgvuldigheidsbeginsel dat de verwerende partij bij de feitenvinding slechts na een zorgvuldig onderzoek en met kennis van alle relevante gegevens een beslissing

neemt. Tot slot moet de verwerende partij de gegevens die in rechte en feite juist zijn, correct beoordelen en op grond van deze gegevens in redelijkheid tot een beslissing komen.

Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht dient de verwerende partij de redenen op te geven waarop zij haar beslissing steunt, derwijze dat het de belanghebbende mogelijk is met kennis van zaken tegen de beslissing op te komen. De opgegeven motieven moeten afdoende zijn.

De artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet concretiseren deze beginselen voor eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die beogen rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur.

3.

3.1

De Raad stelt samen met de verzoekende partij vast dat de verwerende partij in de bestreden beslissing zonder enige verduidelijking aanneemt dat het wijzigen van het aantal woongelegenheden tot 1996 niet vergunningsplichtig bleef, dit terwijl de verzoekende partij in haar administratief beroepsschrift en, na kennisname van het eensluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, op de hoorzitting duidelijk het standpunt heeft ingenomen dat de vergunningsplicht voor het opdelen van een woning geldt sinds 1 mei 2000, én ook het college van burgemeester en schepenen in zijn weigeringsbeslissing van 20 september 2013 uitgegaan is van deze datum.

Pas in haar antwoordnota maakt de verwerende partij duidelijk op grond van welke bepaling zij 1 augustus 1996 als startdatum voor de vergunningsplicht aanneemt, met name artikel 2 van Vrijstellingsbesluit van 16 december 1971, zoals gewijzigd door het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 1996.

Dit motief wordt niet vermeld in de bestreden beslissing en moet dan ook beschouwd worden als een *post factum* motivering. Los van de vraag of het *post factum* motief van de verwerende partij in rechte correct is, moet worden vastgesteld dat de bestreden beslissing hierdoor niet afdoende is gemotiveerd en de formele motiveringsplicht uit artikel 2 van de Motiveringswet schendt.

3.2

Het kan immers niet ontkend worden dat de vraag vanaf wanneer de vergunningsplicht voor het opdelen van een eengezinswoning geldt, essentieel is voor de beoordeling van de aanvraag van de verzoekende partij, zodat de verwerende partij diende te motiveren waarom zij het standpunt van de verzoekende partij niet is gevolgd. Uit de bestreden beslissing kan, zoals reeds gesteld, echter niet worden afgeleid waarom de verwerende partij zich baseert op 1996 als referentiedatum voor de vergunningsplicht en de datum van 1 mei 2000 niet aanvaardt.

4.

Artikel 99, §1, eerste lid, 7° (en niet artikel 93, 7°), zoals ingevoerd bij het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, luidde als volgt:

“§ 1. Niemand mag zonder voorafgaande stedenbouwkundige vergunning:

...

7° in een gebouw het aantal woongelegenheden wijzigen die bestemd zijn voor de huisvesting van een gezin of een alleenstaande, ongeacht of het gaat om een eensgezinswoning, een etagewoning, een flatgebouw, een studio of een al dan niet gemeubileerde kamer;”

De invoering van deze bepaling wordt in de parlementaire voorbereiding bij het decreet als volgt toegelicht (*Parl. St. VI. Parl. 1998-99, nr. 1332/1, p. 54*):

“Punt 7 maakt het wijzigen van het aantal woongelegenheden in een gebouw vergunningsplichtig. Dit moet het de vergunningverlenende overheid mogelijk maken enig impact uit te oefenen op de wildgroei van bijvoorbeeld kamerwoningen. Het gaat over woongelegenheden bestemd voor de huisvesting van een gezin of een alleenstaande ongeacht of het gaat om een eengezinswoning, een etagewoning, een flatgebouw, een studio of een al dan niet gemeubileerde kamer.”

Met de verzoekende partij moet worden vastgesteld dat de vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden (die bestemd zijn voor de huisvesting van een gezin of een alleenstaande), met deze bepaling voor het eerst is ingevoerd. Deze bepaling is in werking getreden op 1 mei 2000.

De verwerende partij kan dus niet gevolgd worden, waar zij stelt dat de vergunningsplicht is ingevoerd door artikel 2 van het Vrijstellingsbesluit van 16 december 1971, zoals gewijzigd door het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 1996. Dit artikel bepaalde:

“Geen bouwvergunning is vereist voor de volgende werken en handelingen:

...

3° de inrichtingswerkzaamheden binnen een gebouw of de werkzaamheden voor de geschiktmaking van lokalen voor zover ze noch de oplossing van een constructieprobleem, noch de wijziging van het gebruik of van de bestemming van het architectonisch karakter van het gebouw, of – wanneer het een woongebouw betreft – de wijziging van het aantal woongelegenheden met zich meebrengen. Wonen, kantoorfunctie, landbouw, handel en horeca, industrie en ambacht worden als van elkaar onderscheiden wijzen van gebruik of bestemming aanzien; ...”

Uit deze bepaling volgt dat inrichtingswerkzaamheden binnen een gebouw werden vrijgesteld van vergunningsplicht tenzij deze werken, wanneer het een woongebouw betreft, een wijziging van het aantal woongelegenheden met zich meebrengen.

Het standpunt van de verzoekende partij dat op basis van deze bepaling alleen de *verbouwingswerken/inrichtingswerken* met het oog op het wijzigen van het aantal woongelegenheden vergunningsplichtig werden maar niet de wijziging van het aantal woongelegenheden op zich, zonder het uitvoeren van verbouwingswerken, kan worden gevolgd.

Dit standpunt wordt overigens bevestigd door een antwoord van 6 januari 2010 van de minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport op een parlementaire vraag over het opdelen van woningen in studentenkamers, waarin hij onder meer het volgende overwoog:

“... ”

Vanaf de inwerkingtreding van het decreet van 1999 op 1 mei 2000 is er een vergunningsplicht. Het wijzigen van het aantal woongelegenheden in een woning is op een generieke manier vergunningsplichtig. Een studentenkamer wordt als een woongelegenheden beschouwd. Als je het aantal woongelegenheden wijzigt, zit je in deze problematiek.

Voor de volledigheid wijs ik op het feit dat sinds de invoering van de Stedenbouwwet van 1962 een bouwvergunning vereist was voor het verbouwen van een onroerend goed, instandhoudings- en onderhoudswerken uitgezonderd. Het aantal plaatsen in een woning

wijzigen, kan je beschouwen als het verbouwen van een onroerend goed. Ook daarvoor moet een bouwaanvraag aangevraagd worden. Dat is belangrijk voor het antwoord op de derde vraag. In de recente Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening werd hieraan niets gewijzigd. Die stelt immers dat niemand zonder voorafgaande stedenbouwkundige vergunning een woning mag opsplitsen of in een gebouw het aantal woonegelegenheden die hoofdzakelijk bestemd zijn voor de huisvesting van een gezin of een alleenstaande, mag wijzigen, ongeacht of het gaat om een eengezinswoning, een etagewoning, een flatgebouw, een studio of een al dan niet gemeubileerde kamer. Het is duidelijk recent door de Codex nog eens bevestigd dat een vergunning noodzakelijk is. Gelet op de algemene vergunningsplicht is een antwoord op uw tweede vraag onnodig. Een stedenbouwkundige verordening kan een algemene decretale vergunningsplicht uiteraard niet opheffen. Ik kom tot uw derde vraag. Woningen waarin studentenkamers werden ingericht zonder stedenbouwkundige vergunning, verkeren in een wederrechtelijke toestand en kunnen enkel mits een regularisatievergunning of herstel in de oorspronkelijke staat terug in regel gesteld worden. Er moet een onderscheid worden gemaakt naar het ogenblik waarop dat gebeurd is. De vergunningsplicht werd pas generiek vanaf 1 mei 2000 zonder terugwerkende kracht. Gevolg is dat als er een overtreding wordt vastgesteld maar de eigenaar kan aantonen dat de toestand reeds bestond voor 1 mei 2000, er geen vergunningsplicht is. Wel geldt dan de bepaling dat er een bouwvergunning nodig is als er een verbouwing van het pand is geweest.

...

5.

Het middel is gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij roept de schending in van artikel 4.7.23, §1 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van de beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij wijst erop dat de verwerende partij in de bestreden beslissing enkel vermeldt dat zij kennis neemt van het eensluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 23 december 2013.

Deze vermelding zou conform de rechtspraak van de Raad niet volstaan opdat de verwerende partij zou voldoen aan de verplichting volgens uit artikel 4.7.23, §1 VCRO en op basis van de Motiveringswet van 29 juli 1991. De verwerende partij heeft volgens de verzoekende partij nagelaten te motiveren waarom zij zich *in casu* heeft aangesloten bij het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

2.

De verwerende partij antwoordt dat uit artikel 4.7.23 VCRO niet kan worden afgeleid dat de verwerende partij in haar beslissing ook uitdrukkelijk dient te verwijzen naar het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, noch dat zij in haar beslissing dient te motiveren waarom zij dit verslag al dan niet volgt.

Het volstaat volgens de verwerende partij dat de door het bestuur aangehaalde motieven de bestreden beslissing dragen. Het standpunt van de verzoekende partij daarentegen zou getuigen van een overdreven formalisme.

De verwerende partij meent dat het ontegensprekelijk vaststaat dat de bestreden beslissing wel degelijk op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar werd genomen zoals artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO vereist. Bovendien neemt de bestreden beslissing de bepalingen uit het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar zelfs letterlijk over.

Er kan geen sprake zijn van een schending van artikel 4.7.23, §1 VCRO, hetgeen reeds bevestigd zou zijn door de rechtspraak van de Raad.

Het tweede middel dient als onontvankelijk, minstens als ongegrond te worden afgewezen.

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog dat de argumentatie van de verwerende partij onvoldoende is en dat zij het tweede middel handhaaft.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO bepaalt dat de verwerende partij haar beslissing omtrent het ingestelde beroep neemt op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

De Raad stelt vast dat het standpunt van de verwerende partij in de bestreden beslissing eensluidend is met het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en dat de verwerende partij op uitdrukkelijke wijze *“kennis neemt van het eensluidend verslag”* van haar provinciale ambtenaar. De verwerende partij heeft de inhoud van dit verslag letterlijk in de bestreden beslissing overgenomen.

De verzoekende partij was ook op de hoogte van de strekking en de inhoud van dit verslag, nu zij dit verslag als stuk heeft gevoegd bij haar inleidend verzoekschrift.

2.

De verzoekende partij voert aan dat de verwerende partij formeel had moeten duidelijk maken dat zij zich bij het eensluidend verslag heeft aangesloten.

Uit de verwijzing naar het eensluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en de letterlijke overname van het verslag in de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij niet enkel kennis heeft genomen van het verslag, maar dit verslag ook bij de beoordeling heeft betrokken, zich heeft aangesloten bij de in het verslag gemaakte beoordeling en zich deze beoordeling heeft eigen gemaakt.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat niet enkel de strekking van het verslag wordt vermeld, maar ook dat *“lezing van het voorstel van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar”* werd gegeven, waarna de verzoekende partij haar standpunt ten aanzien van dit verslag heeft kunnen toelichten.

Uit artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO of uit enige andere wettelijke bepaling volgt niet dat de verwerende partij nog eens moet motiveren waarom zij het verslag volgt.

Het middel wordt verworpen.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 23 januari 2014, waarbij aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor een bestemmingswijziging naar studentenkamers op het perceel gelegen te 3000 Leuven, Pieter Coutereelstraat 49, met als kadastrale omschrijving afdeling 5, sectie F, nummer 836a4.
2. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een vervaltermijn van vier maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 19 juli 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,

met bijstand van

Hildegard PETTENS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Hildegard PETTENS

Hilde LIEVENS