

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 9 april 2019 met nummer RvVb-A-1819-0834
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0205-A

Verzoekende partijen	1. de heer Pierre BILLIET 2. mevrouw Pascale VANWEERT vertegenwoordigd door advocaat Philippe COENRAETS met woonplaatskeuze op het kantoor te 1000 Brussel, Ter Kamerenlaan 36
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 28 november 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 28 september 2017.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zemst van 22 mei 2017 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partijen een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het regulariseren van verbouwingen op een perceel gelegen te 1982 Zemst, Kampenhoutsebaan 31, met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie B, nummer 38d.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De verzoekende partijen dienen een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 29 januari 2019.

Advocaat Laurens DE BRUCKER *loco* advocaat Philippe COENRAETS voert het woord voor de verzoekende partijen. De verwerende partij verschijnt schriftelijk.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

1.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Elewijt verleent op 27 juli 1965 een stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van een woning rechts van de hoeve.

In de loop van 2016 worden door de verzoekende partijen renovatiewerken aan de hoeve uitgevoerd.

2.

De verzoekende partijen dienen op 17 februari 2017 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zemst een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “regularisatie van een bestaande situatie, huis in fermettestijl, na grondige restauratie” op een perceel gelegen te 1982 Zemst, Kampenhoutsebaan 31.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Halle-Vilvoorde-Asse’, vastgesteld met koninklijk besluit van 7 maart 1977 in natuurgebied. Het perceel ligt ook binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan nummer 14 ‘Zonevreemde woningen’, goedgekeurd op 21 juni 2012, meer bepaald in de zone ‘Kernen’.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 1 maart 2017 tot en met 31 maart 2017, wordt een bezwaarschrift ingediend.

Het Agentschap voor Natuur en Bos adviseert op 13 maart 2017 voorwaardelijk gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 22 mei 2017 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partijen. Het college beslist:

“ ...

Beoordeling

Op de vergunde plannen voor de bouw van de woning op het rechter deel van het perceel (vergund op 27 juli 1965) staat de kwestieuze hoeve aangeduid als te slopen. De sloping is echter niet gebeurd maar na de oprichting van de nieuwe woning kwam de hoeve in onbruik toen de toenmalige eigenaars naar hun nieuw gebouwde woning verhuisden. Tot kort geleden was het gebouw volledig overwoekerd met planten. Er is dus slechts één vergunde woning op het terrein aanwezig, zijnde de woning gebouwd in 1965.

Wegens de ligging volgens het gewestplan in een groengebied, dient de aanvraag te worden getoetst aan de voorschriften van het RUP Zonevreemde woningen, artikel Kernen. Volgens de algemene bepalingen van het RUP Zonevreemde woningen moet het aantal woongelegenheden beperkt blijven tot het bestaande en vergunde of vergund geachte aantal (artikel 0.4). Het vergunde aantal woongelegenheden is één. Bijgevolg kan de hoeve niet als aparte woning worden ingericht.

Artikel 5.1.5 laat enkel het gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een woning, met inbegrip van de woningbijgebouwen in accommodatie voor tijdelijke verblijfsgemeenschap toe op voorwaarde dat deze laatste functie minstens complementair is aan de woonfunctie. Dit is hier niet het geval. De volledige hoeve wordt ingericht als aparte woongelegenheid. Deze hoeve heeft een grondoppervlak van ca 140 m² en de woning heeft een grondoppervlak van ca 125 m². Daardoor is de hoeve zeker niet ondergeschikt aan de woning. Bovendien is de term 'buitenverblijf' die de aanvrager als nieuwe bestemming aangeeft, zeer vaag. Een verdere toelichting ontbreekt. Het is niet duidelijk welke concrete

plannen de aanvrager met deze verbouwde hoeve heeft. De aanvrager zelf woont ook niet ter plaatse. Door de oppervlakte van de hoeve, de aanwezigheid van alle woonfuncties (keuken, leefruimtes, slaapkamers, badkamers, berging) met vrij ruime afmetingen, is dit gebouw een volwaardige woongelegenheid. Bovendien -doordat het een vrijstaand gebouw is dat rechtstreeks bereikbaar is vanaf de openbare weg- kan het volledig onafhankelijk functioneren.

Om de bovenvermelde redenen is de aanvraag in strijd met artikel 5.1.5 van het RUP Zonevreemde woningen en dient de aanvraag te worden geweigerd.

...

Tegen deze beslissing tekenen de verzoekende partijen op 28 juni 2017 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 14 september 2017 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden te verlenen. Hij adviseert:

“ ...

d) De aanvullende voorschriften van het RUP Zonevreemde woningen laten de verbouwing van bestaande woningbijgebouw toe binnen het bestaande volume. Naast de verbouwing van de hoeve wordt er in het dossier gevraagd de functie van de hoeve om te vormen tot tijdelijke verblijfplaats. Volgens artikel 5.1.5 van het RUP kan de functie van bijgebouwen bij een woning worden omgevormd in een accommodatie voor tijdelijke verblijfsgelegenheden, op voorwaarde dat deze laatste functie minstens complementair is aan de woonfunctie. Dit wil zeggen dat de nieuwe functie in de woningbijgebouwen mag ondergebracht worden zolang de bestaande woning behouden blijft en dat de bijkomende functie bestaanbaar is met de woonfunctie. De aanvraag voldoet aan deze voorwaarden.

De netto oppervlakte van de hoeve is beduidend groter dan deze van de woning, maar zoals hierboven vermeld wordt in het RUP onderscheid gemaakt tussen een complementaire en een nevensgeschikte functie. Bij deze laatste mag de netto vloeroppervlakte van de nieuwe functie niet groter zijn dan de netto vloeroppervlakte van de bestaande woonfunctie. Gezien in artikel 5.1.5 van het RUP enkel als voorwaarde opgelegd wordt dat de nieuwe functie complementair moet zijn aan het wonen, is de grotere oppervlakte van de complementaire functie dan de woonfunctie niet in strijd met de stedenbouwkundige voorschriften.

De omvang van het gebouw laat toe op de benedenverdieping ruime leefruimten en onder het dak drie slaapkamers en een badkamer in te richten. Dit is vergelijkbaar met het volume van een volwaardige woning. Het gebouw is in zijn gebruik ook niet afhankelijk van de bestaande woning. Het is echter niet toegelaten deze tijdelijke woongelegenheid van de bestaande woning af te splitsen en als volwaardige woning te gaan gebruiken. Een tijdelijke verblijfsgelegenheden is een verblijfplaats waarop niemand gedomicilieerd kan zijn. In de voorwaarde van de vergunning wordt dan ook opgenomen dat dit tijdelijk verblijf niet als hoofdverblijfplaats mag worden gebruikt.

e) Het omvormen van de hoeve naar tijdelijk verblijf zal de dynamiek op deze plaats minimaal verhogen, maar een dergelijke toename werd duidelijk in het RUP ingecalculeerd. In toepassing van artikel 4.3.1 §2, 3° geldt dat indien het aangevraagde gelegen is in een gebied dat geordend wordt door een ruimtelijk uitvoeringsplan, een gemeentelijk plan van

aanleg of een verkavelingsvergunning waarvan niet op geldige wijze afgeweken wordt, en in zoverre dat plan of die vergunning voorschriften bevat die de aandachtspunten, vermeld in 1°, behandelen en regelen, worden deze voorschriften geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven.

De hoeve ligt in een cluster van vier gebouwen omgeven aan het Schiplakenbos maar sluit aan bij de woonwijk aan de overzijde van de straat. De bestaande hoeve ligt op voldoende afstand van de omliggende bebouwing en heeft een private buitenruimte op het eigen terrein. Er zal geen bijkomende hinder voor de omwonenden gecreëerd worden. De draagkracht van de omgeving wordt met deze aanvraag niet overschreden.

Conclusie

De aanvraag komt in aanmerking voor vergunning, om volgende redenen:

- *de aanvraag voldoet aan artikel 5.1.1 van het RUP Zonevrije woningen, betreffende het verbouwen van een bestaande zonevrije constructie, niet zijnde woningbouw. De verbouwing van de hoeve houdt geen uitbreiding van het bestaande volume in;*
- *de aanvraag voldoet aan de voorschriften van het RUP Zonevrije woningen onder artikel 5.1.1 betreffende de functiewijziging van woningbijgebouwen;*
- *het omvormen van de hoeve naar tijdelijk verblijf zal de dynamiek op deze plaats slechts minimaal verhogen;*
- *er zal geen bijkomende hinder voor de omwonenden gecreëerd worden;*
- *de draagkracht van de omgeving wordt met deze aanvraag niet overschreden.*

Voorstel van beslissing:

...

2) De stedenbouwkundige vergunning inzake het regulariseren van verbouwingen, gelegen Kampenhoutsebaan 31 te Zemst, kadastraal bekend: afdeling 4, sectie B, perceelnummer 38d, verlenen, met de volgende voorwaarden:

- *het tijdelijk verblijf mag niet als hoofdverblijfplaats worden gebruikt;*

...”

Na de hoorzitting van 28 september 2017 verklaart de verwerende partij het beroep op 28 september 2017 ongegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

5.3 Beschrijving van de aanvraag

De aanvraag beoogt de regularisatie van de werken die aan de hoeve werden uitgevoerd en de omvorming van de hoeve naar buitenverblijf. De leefruimten werden uitgebreid in de schuur en de berging en de varkensstal werd afgebroken. Onder het dak werden drie slaapkamers en een badkamer ingericht. De woning en de hoeve worden van elkaar gescheiden door een draadafsluiting. Ze zijn bereikbaar via één gemeenschappelijke inrit tussen beide gebouwen.

...

5.7 Beoordeling

...

c) De aanvraag beoogt de verbouwing van de bestaande hoeve. De hoeve werd in de jaren '20 opgericht. In die tijd was er een woongelegenheden in het gebouw aanwezig naast de stallen. In 1965 werd door de bewoner een aanvraag gedaan om een nieuwe woning op

te richten op hetzelfde perceel rechts van de hoeve. Uit de weigering door de gemeente blijkt dat op de plannen voor de nieuwbouw was aangegeven dat de oude hoeve zou afgebroken worden, maar dit gebeurde niet.

De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt dat bestaande constructies waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel wordt aangetoond dat ze gebouwd werden vóór 22 april 1962, ze te allen tijde geacht worden te zijn vergund. Bestaande constructies waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel wordt aangetoond dat ze gebouwd werden in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen zij gelegen zijn, worden voor de toepassing van deze codex geacht te zijn vergund, tenzij het vergund karakter wordt tegengesproken middels een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie.

De hoeve bestaat van voor de wetgeving op de stedenbouw en is als constructie vergund geacht. Gezien de afbraak niet als een voorwaarde bij de vergunning van 1965 is opgelegd, kon die ook niet afgedwongen worden en kan evenmin geoordeeld worden dat de vergunning niet correct zou uitgevoerd zijn.

De hoeve bestond nog op het moment van de inwerkingtreding van het gewestplan en dient dus nog steeds als vergund geacht beschouwd te worden. Wel verviel de woonfunctie in de hoeve na ingebruikname van de nieuwe woning op het perceel. De hoofdfunctie van de hoeve was vanaf 1965 niet langer wonen, maar berging of stalling. Het gebouw wordt bijgevolg als woningbijgebouw, berging of stalling vergund geacht.

d) De aanvullende voorschriften van het RUP Zonevrije woningen laten de verbouwing van bestaande woningbijgebouw toe binnen het bestaande volume. Naast de verbouwing van de hoeve wordt er in het dossier gevraagd de functie van de hoeve om te vormen tot tijdelijke verblijfplaats. Volgens artikel 5.1.5 van het RUP kan de functie van bijgebouwen bij een woning worden omgevormd in een accommodatie voor tijdelijke verblijfsgelegenheden, op voorwaarde dat deze laatste functie minstens complementair is aan de woonfunctie. In het beroepsdossier werd een huurcontract bijgebracht voor dit pand. Het contract is vastgelegd voor een lange duur, hetzij drie jaar. Er is bijgevolg niet langer sprake van een tijdelijk verblijf maar van een permanent (buiten)verblijf, wat niet past binnen de voorschriften van het RUP, waardoor deze aanvraag niet in aanmerking komt voor vergunning.

De netto oppervlakte van de hoeve is beduidend groter dan deze van de woning. De omvang van het gebouw laat toe op de benedenverdieping ruime leefruimten en onder het dak drie slaapkamers en een badkamer in te richten. Dit is vergelijkbaar met het volume van een volwaardige woning. Het gebouw is in zijn gebruik ook niet afhankelijk van de bestaande woning. Het is echter niet toegelaten een tijdelijke woongelegenheid van de bestaande woning af te splitsen en als volwaardige woning te gaan gebruiken. Gezien het gebouw zo ingericht is dat het gebruik ervan afzonderlijk van de woning kan gebeuren kan er niet langer gesproken worden van een tijdelijk verblijf complementair aan het wonen.

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

- het huurcontract van lange duur toont aan dat er niet langer sprake is van een tijdelijk verblijf maar van een permanent (buiten)verblijf, wat niet past binnen de voorschriften van het RUP;*

- *gezien het gebouw zo ingericht is dat gebruik afzonderlijk van de woning kan gebeuren kan er niet langer gesproken worden van een tijdelijk verblijf complementair aan het wonen.*
- ...*

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 MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen voeren in hun eerste middel de schending aan van artikel 4.2.14, §1 VCRO, van artikel 5 van het RUP nummer 14 goedgekeurd door de deputatie op 21 juni 2012, artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van het beginsel van de materiële en de formele motiveringsplicht (omdat de motivering van de bestreden beslissing berust op onjuiste motieven – vergissing in feite en in rechte), en van de machtsoverschrijding.

Zij zetten het volgende uiteen:

“ ...

Doordat, aangaande het eerste onderdeel van het middel, verwerende partij de vergunning heeft geweigerd doordat de hoofdfunctie van de fermette- verondersteld vergund te zijn - sinds 1965 niet meer een woongelegenheid betrof, maar een berging of stalling.

Terwijl, een dergelijke overweging verwerende partij had moeten laten besluiten tot het gebrek aan verplichting tot vergunning voor het gebruik van de fermette als woongelegenheid.

En, doordat, betreffende het tweede onderdeel, verwerende partij haar beslissing heeft gemotiveerd door de omstandigheid dat de fermette sinds 1965 uitsluitend als opslagplaats zou zijn gebruikt zodanig dat ze haar functie als woongelegenheid zou verloren zijn.

Terwijl een dergelijke bewering, niet verder verduidelijkt door verwerende partij, uit geen enkel stuk van het administratief dossier blijkt.

En het aan verwerende partij toekomt haar beslissing te gronden op exacte en pertinente motieven.

2. Ontwikkeling van het middel

Eerste onderdeel

In haar beslissing, heeft verwerende partij beschouwd dat de hoeve van voor de wetgeving op de stedenbouw bestaat en als constructie vergund is.

Te dezer gelegenheid had verwerende partij gepreciseerd dat:

"De hoeve bestond nog op het moment van de inwerkingtreding van het gewestplan en dient dus nog steeds als vergund geacht beschouwd te worden"

Vertrekkende van deze vaststelling, had verwerende partij moeten besluiten dat voor het project geen voorafgaandelijke vergunning nodig was, voor zover het project tot doel heeft de functie van woongelegenheid te behouden.

Het artikel 4.2.14, § 1, van de VCRO voorziet inderdaad:

« §1. Bestaande constructies waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel wordt aangetoond dat ze gebouwd werden vóór 22 april 1962, worden voor de toepassing van deze codex te allen tijde geacht te zijn vergund.

§2. Bestaande constructies waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel wordt aangetoond dat ze gebouwd werden in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen zij gelegen zijn, worden voor de toepassing van deze codex geacht te zijn vergund, tenzij het vergund karakter wordt tegengesproken middels een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie ».

Er wordt overigens zowel door verwerende partij als door de eerste vergunningverlenende overheid, te weten de gemeente Zemst, bevestigd dat de fermette van af het begin bestemd was als woongelegenheid.

Echter, het project in kwestie heeft net tot doel het behoud van de woongelegenheid in voormelde fermette.

Verwerende partij had echter beweert dat de woonfunctie in de hoeve na ingebruikname van de nieuwe woning op het perceel verviel.

En verwerende partij toevoegt: "de hoofdfunctie van de hoeve was vanaf 1965 niet langer wonen, maar berging of stalling". En "het gebouw wordt bijgevolg als woningbijgebouw, berging of stalling vergund geacht".

De bewering als zou de fermette, minstens gedeeltelijk, haar bestemming als woongelegenheid verloren zijn, blijkt uit geen enkel stuk van administratief dossier.

Verwerende partij preciseert niet op welke element zij steunt om dergelijke bewering te staven.

In de veronderstelling dat de fermette gebruikt zou zijn geweest als opslagplaats in plaats van als woongelegenheid sinds 1965, quod non !, dan nog dient vastgesteld te worden dat dergelijk gebruik niet onderworpen was aan het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning.

Men dient inderdaad in herinnering te brengen dat voor de inwerkingtreding van het decreet van 9 december 1984 geen enkel bouwvergunning nodig was voor de functiewijziging van een gebouw.

Vervolgens, is de zogenaamde reconversie van de ferme in een woongelegenheden op zich niet onderworpen aan omgevingsvergunning.

Inderdaad, enkel het wijzigen van de hoofdfunctie van een gebouw wordt onderworpen aan een vergunning.

...

Conform het artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen is een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen nodig als een van de volgende hoofdfuncties van een bebouwd onroerend goed geheel of gedeeltelijk wordt gewijzigd in een andere hierna vermelde hoofdfunctie.

Een berging of een stalling maakt evenwel niet deel uit van de hoofdfuncties voorzien in voormeld artikel 2.

Verwerende partij kon aldus niet beweren dat "de hoofdfunctie van de hoeve was vanaf 1965 niet langer wonen, maar berging of stalling" zonder zich te baseren op een juridisch fout motief.

In werkelijkheid kunnen de opslagfuncties waarvan verwerende partij gewag maakt gekwalificeerd worden als bijkomstige functies.

De beweerde "reconversie" van de ferme in woongelegenheden betrof dus niet de wijziging van de hoofdfunctie van het goed.

Het beweerde gebruik van de ferme als berging op een gegeven moment, heeft in werkelijkheid niet tot gevolg dat de ferme haar functie als woongelegenheden verloren zou zijn. Deze functie is immers behouden gebleven.

Ter dezen gelegenheid, beschouwt verwerende partij in de bestreden beslissing op basis van een huurovereenkomst dat de ferme zou zijn bestemd als onafhankelijke woongelegenheden, zodanig dat haar bestemming werd behouden.

Bijgevolg, gelet op hetgeen voorafgaat en voormelde bepalingen, had verwerende partij moeten besluiten dat er geen verplichting was tot het bekomen van een vergunning voor wat betreft het behouden van de ferme als woongelegenheden, of het gebruik van deze ferme met deze bestemming.

Verwerende partij kon aldus niet, zonder zichzelf tegen te spreken, enerzijds beweren dat het project een woongelegenheden betreft in een verondersteld vergund gebouw, en anderzijds de vergunning weigeren.

De motivering van de bestreden beslissing is dan ook behept met tegenstelling.

Tweede onderdeel

Vooreerst, zoals werd uiteengezet middels het eerste onderdeel van huidig middel, heeft verwerende partij haar beslissing gemotiveerd door te stellen dat de fermette exclusief zou zijn gebruikt als opstalruimte sinds 1965, zodanig dat ze haar functie als woongelegenheid zou verloren hebben.

Een dergelijke bewering, dewelke niet verduidelijkt wordt door verwerende partij, steunt op geen enkel stuk van het dossier.

Verwerende partij preciseert niet op welke element ze steunt om zoiets te beweren.

Bijgevolg, laten het administratief dossier nog de bestreden beslissing toe te begrijpen op basis van welke motieven verwerende partij heeft beslist dat voormeld gebouw niet meer was bestemd als woongelegenheid sinds 1965.

Het motief van de verwerende partij, dat gebruikt wordt als hoofdmotief, is aldus zonder gevolg.

Het blijkt bijgevolg dat de verwerende partij zich op onjuiste feitelijke gegevens gesteund heeft en onredelijk heeft geoordeeld.

De bestreden beslissing is aldus niet afdoende gemotiveerd.

...

2.

De verwerende partij antwoordt als volgt:

“ ...

Volgens verzoekende partijen zou verwerende partij in de bestreden beslissing meer bepaald ten onrechte de stedenbouwkundige vergunning hebben geweigerd omwille van het feit dat de hoeve haar functie als woongelegenheid zou hebben verloren, doordat zij sinds 1965 louter nog als berging en stalling werd gebruikt.

Dit standpunt van verzoekende partijen kan echter geenszins worden bijgetreden.

Uit de stedenbouwkundige aanvraag d.d. 1965 voor de nieuw te bouwen woning rechts op het perceel, blijkt dat op de plannen voor de nieuwbouw was aangegeven dat de oude hoeve zou worden afgebroken.

De hoeve is weliswaar nooit gesloopt, maar de 'nieuwe' woning, rechts van de hoeve op hetzelfde perceel, wordt wel geacht de enige vergunde woongelegenheid op het perceel te zijn.

Bovendien werd de oude hoeve sindsdien ook louter nog als berging en stalling gebruikt, zodat het gebouw enkel als woningbijgebouw vergund geacht kan worden.

Sterker nog, volgens het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Zemst, was de hoeve tot voor kort zelfs volledig overwoekerd met planten:

...

(besluit van 22 mei 2017 van CBS Zemst; eigen onderlijning)

Verwerende partij heeft in de bestreden beslissing derhalve terecht geoordeeld dat de hoeve in kwestie haar functie als woongelegenheid heeft verloren (de woonfunctie verviel immers in de hoeve na ingebruikname van de nieuwe woning op het perceel), en dat de stedenbouwkundige vergunning thans dan ook niet verleend kan worden wegens strijdigheid met de geldende bestemmingsvoorschriften.

Het eerste middel is ongegrond.

...

3.

In hun wederantwoordnota stellen de verzoekende partijen nog het volgende:

“ ...

In haar antwoordnota volhardt verwerende partij in het feit dat de hoeve haar woonfunctie verloren zou hebben vanaf 1965.

Hiertoe beweert ze thans evenwel:

"Uit de stedenbouwkundige aanvraag d d. 1965 voor de nieuw te bouwen woning rechts op het perceel, blijkt dat op de plannen voor de nieuwbouw was aangegeven dat de oude hoeve zou worden afgebroken.

De hoeve is weliswaar nooit gesloopt, maar de "nieuwe" woning, rechts van de hoeve op hetzelfde perceel, wordt wel geacht de enige vergund geacht kan worden" (eigen onderlijning).

Zo doende, spreekt verwerende partij de motieven van de bestreden beslissing tegen.

Inderdaad, in de bestreden beslissing had verwerende partij nog het tegenovergestelde gesteld, nl. dat de hoeve moest worden geacht vergund te zijn.

De bestreden beslissing vermeldt inderdaad:

...

Deze tegenstrijdigheid bevestigt alleen maar de het niet-afdoende karakter van de motivering van de bestreden beslissing.

Bovendien, is de verwijzing door verwerende partij naar het besluit van het College van burgemeester en schepenen merkwaardig te noemen.

Inderdaad, ter gelegenheid van het beroep bij verwerende partij, heeft deze een beslissing genomen dewelke de weigeringsbeslissing van het College van burgemeesters en schepenen is komen te vervangen. Bovendien wijkt de bestreden beslissing af van het besluit van het College van burgemeester en schepenen voor wat betreft de vraag van de regelmatigheid van de hoeve.

Het is dus inderdaad merkwaardig dat verwerende partij zich beroept op het besluit van het college van burgemeester en schepenen om de afdoende motivermg van de bestreden beslissing op dit punt te verantwoorden.

Voor het overige verduidelijkt verwerende partij niet, zowel in het licht van de bestreden beslissing als rekening houdende met het administratief dossier, op welke wijze de hoeve haar woonfunctie zou verloren zijn.

De argumentatie van verwerende partij is dus niet relevant.

...

Beoordeling door de Raad

1.1.

Met de bestreden beslissing wordt een vergunning geweigerd voor het regulariseren van verbouwingen aan een hoeve, eigendom van de verzoekende partijen.

De verwerende partij stelt de onverenigbaarheid vast van de aanvraag met de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan nummer 14 'Zonevreemde woningen' (hierna het ruimtelijk uitvoeringsplan). Meer bepaald steunt zij haar beslissing op de volgende weigeringsmotieven:

- het huurcontract van lange duur toont aan dat er niet langer sprake is van een tijdelijk verblijf maar van een permanent (buiten)verblijf, wat niet past binnen de voorschriften van het ruimtelijk uitvoeringsplan;
- gezien het gebouw zo ingericht is dat gebruik afzonderlijk van de woning kan gebeuren, kan er niet langer gesproken worden van een tijdelijk verblijf complementair aan het wonen.

1.2.

De verzoekende partijen achten de beslissing gebrekkig gemotiveerd. Hun standpunt zoals aangevoerd in het eerste onderdeel van dit middel, steunt op de stelling dat de functie van de hoeve als woongelegenheden steeds behouden is geweest.

Vanuit deze optiek kon, nog volgens de verzoekende partijen, de weigering door de verwerende partij niet gebaseerd worden op het motief dat de hoeve haar bestemming sinds de vergunning voor de bouw van een nieuwe woning in 1965 als woongelegenheden verloren was en louter als opslagplaats werd gebruikt.

Evenmin bestond er, doordat de woonfunctie steeds behouden werd, een vergunningsplicht voor het met de voorliggende aanvraag beoogde gebruik van de hoeve als woongelegenheden.

2.1.

Het wordt niet betwist dat het aangevraagde gelegen is binnen de zone 'Kernen' van het ruimtelijk uitvoeringsplan en dat de hoeve binnen het bestaande volume verbouwd wordt. De relevante stedenbouwkundige voorschriften van het ruimtelijk uitvoeringsplan luiden als volgt:

' ...

Art 5: Kernen (overdruk)

...

Artikel 5.1.1: Bepalingen betreffende verbouwen en herbouwen

Volgende werken en handelingen zijn toegestaan

- *Het verbouwen van een bestaande woning, inclusief de woningbijgebouwen, binnen het bestaande volume.*

...'
'Artikel 5.1.5: Functiewijzigingen

...
Daarnaast zijn volgende functiewijzigingen eveneens toegelaten: het gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een woning, met inbegrip van de woningbijgebouwen, in

- *ofwel accommodatie voor tijdelijke verblijfsgelegenheden, op voorwaarde dat deze laatste functie minstens complementair is aan de woonfunctie.*

...'

Uit deze bepalingen volgt dat een functiewijziging van het gebruik van een woning, inclusief de woningbijgebouwen, naar een tijdelijke verblijfsgelegenheid toegelaten is onder de voorwaarde dat deze tijdelijke verblijfsgelegenheid complementair is aan het wonen.

Het behoort tot de opdracht van de verwerende partij om te onderzoeken en vervolgens te beoordelen of de aanvraag van de verzoekende partijen bestaanbaar is met de aangehaalde stedenbouwkundige voorschriften van het ruimtelijk uitvoeringsplan. Dit vergt een beoordeling van de feitelijke gegevens van de aanvraag.

De Raad kan zijn appreciatie van de feiten ter zake niet in de plaats van die van het bevoegde bestuur stellen. Hij kan enkel nagaan of het bestuur, uitgaande van de juiste feitelijke gegevens, in redelijkheid tot zijn beslissing is kunnen komen.

2.2.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing vast dat de te verbouwen hoeve reeds opgericht werd voor de inwerkingtreding van het gewestplan, maar dat de hoeve sinds de bouw in 1965 en de hierop volgende ingebruikname van een woning rechts ervan niet langer wonen als hoofdfunctie heeft, en bijgevolg als woningbijgebouw, berging of stalling vergund wordt geacht.

Vervolgens overweegt zij dat, naast een verbouwing, de omvorming van de hoeve tot tijdelijke verblijfsplaats wordt aangevraagd en dat volgens artikel 5.1.5 van het ruimtelijk uitvoeringsplan de functie van een woningbijgebouw tot accommodatie voor tijdelijke verblijfsgelegenheid slechts kan op voorwaarde dat deze functie minstens complementair is aan de woonfunctie. Na vast te stellen dat voor de hoeve een huurcontract bestaat voor lange duur en dat de netto oppervlakte van de hoeve groter is dan deze van de woning, en de inrichting en omvang van de hoeve vergelijkbaar is met dat van een volwaardige woning, waarvan het gebruik bovendien onafhankelijk is van de bestaande woning, oordeelt de verwerende partij dat de aanvraag niet voldoet aan de vermelde voorwaarden van artikel 5.1.5 van het ruimtelijk uitvoeringsplan.

Er is met name geen sprake van een tijdelijk verblijf, gezien het een permanent (buiten)verblijf betreft, en dit tijdelijk verblijf is naar het oordeel van de verwerende partij evenmin complementair aan het wonen.

2.3.

De argumentatie van de verzoekende partijen dat de hoeve ook na de bouw van de nieuwe woning haar functie als woongelegenheid niet heeft verloren, kan niet overtuigen en toont evenmin aan dat de motivering op dit punt van de verwerende partij kennelijk onredelijk of onzorgvuldig is. Immers blijkt uit de bepaling van artikel 5.1.5 van het ruimtelijk uitvoeringsplan dat de herbestemming van een woningbijgebouw tot een accommodatie voor tijdelijke verblijfsgelegenheid onder bepaalde voorwaarden mogelijk is. Vermeld artikel vereist immers niet dat het woningbijgebouw in kwestie

wonen als hoofdfunctie diende te hebben, noch wordt iets bepaald over enige andere eventuele functie van dit bijgebouw.

De verwerende partij stelt in haar motivering vast dat de hoofdfunctie van de hoeve sinds de bouw van de nieuwe woning niet langer wonen is, maar berging of stalling, en beschouwt deze dan ook als een woningbijgebouw in de zin van artikel 5.1.5 ruimtelijk uitvoeringsplan. Zelf in het geval de hoeve vanaf de oprichting van de nieuwe woning niet zou gebruikt zijn geweest als stalling of berging, moet vastgesteld worden dat de verzoekende partijen met hun betoog nalaten te betwisten dat de hoeve na de oprichting van de nieuwe woning niet meer bewoond werd, maar, zoals aangehaald in de antwoordnota van de verwerende partij, in onbruik kwam en tot kort geleden volledig overwoekerd was met planten. Zij tonen niet aan dat de hoeve niet als een bijgebouw bij de woning beschouwd kan worden.

Nu in de bestreden beslissing wordt overwogen dat de hoeve gelegen is binnen de grenzen van het ruimtelijk uitvoeringsplan, dat een nieuwe woning naast de hoeve werd gebouwd, dat de verzoekende partijen niet betwisten dat de hoeve sindsdien niet meer bewoond werd, en dat zij beogen de hoeve na het uitvoeren van de aangevraagde verbouwingen als woongelegenheid te laten dienen, moet vastgesteld worden dat de aanvraag in de bestreden beslissing correct werd getoetst aan de voorschriften van artikel 5.1.5 van het ruimtelijk uitvoeringsplan.

De verzoekende partijen tonen niet aan dat de motieven inzake de onverenigbaarheid met de stedenbouwkundige voorschriften van het ruimtelijk uitvoeringsplan kennelijk onredelijk zijn. In zoverre de verzoekende partijen anderzijds betogen dat de aanvraag geen vergunningsplichtige functiewijziging betreft zoals geregeld in het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen, moet vastgesteld worden dat de bestreden beslissing op geen enkele wijze steunt op vermelde regelgeving om de aanvraag te weigeren, zodat deze kritiek niet dienstig is.

3.

In het tweede onderdeel van dit middel werpen de verzoekende partijen op dat uit de bestreden beslissing niet blijkt op grond waarvan wordt vastgesteld dat de hoeve sinds 1965 niet meer als woongelegenheid bestemd is en als opstalruimte wordt gebruikt, terwijl dit het hoofdmotief van de bestreden beslissing uitmaakt.

Los van het onderzoek naar de vraag of de verwerende partij correct kon vaststellen dat de hoofdfunctie van de hoeve sinds de vergunning voor de bouw van de naastgelegen woning in 1965 bestaat uit berging of stalling, blijkt uit de beoordeling van het eerste onderdeel van dit middel dat de verbouwing van de hoeve om er een woonfunctie in toe te laten, door de verwerende partij terecht onderworpen werd aan de toetsing met artikel 5.1.5 van het ruimtelijk uitvoeringsplan.

Aangezien de verzoekende partijen niet aantonen dat het artikel 5.1.5 van het ruimtelijk uitvoeringsplan niet van toepassing is op huidige aanvraag, gezien de bestreden beslissing steunt op twee weigeringsmotieven inzake de onverenigbaarheid met het ruimtelijk uitvoeringsplan en gezien de verzoekende partijen nalaten de weigeringsmotieven zelf te bekritisieren, valt niet in te zien hoe de motiveringsplicht in hoofde van de verwerende partij geschonden zou kunnen zijn door de overweging dat de woonfunctie van de hoeve vanaf 1965 vervallen is.

4.

Uit het voorgaande blijkt dat het betoog van de verzoekende partijen niet overtuigt dat de gehanteerde motivering van de verwerende partij de aangehaalde bepalingen of beginselen schendt.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen roepen in het tweede middel de schending in van de artikelen 4.2.1 en 4.4.12 VCRO, van artikel 5 van het RUP nummer 14 goedgekeurd door de deputatie op 21 juni 2012, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van het beginsel van de materiële en de formele motiveringsplicht (omdat de motivering van de bestreden beslissing berust op onjuiste motieven – vergissing in feite en in rechte), en van de machtsoverschrijding.

Zij zetten dit als volgt uiteen:

“ ...

Doordat verwerende partij de vergunning heeft geweigerd zonder te onderzoeken of de werken konden worden vergund op basis van voormelde bepalingen.

Terwijl deze werken op basis van deze bepalingen konden worden vergund.

2. Ontwikkeling van het middel

In de mate dat het project geen functiewijzigingen met zich meebrengt dewelke onderworpen zijn aan vergunning, hadden enkel de verbouwingswerken het voorwerp moeten uitmaken van een voorafgaandelijke stedenbouwkundige vergunning, overeenkomstig artikel 4.2.1 VCRO.

Het artikel 4.4.12 van de VCRO voorziet echter :

In alle bestemmingsgebieden geldt dat de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde woning, op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal ».

Bijgevolg kunnen bestemmingsvoorschriften geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde woning, op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal.

Evenwel, zoals dit blijkt uit de stedenbouwkundige vergunning toegekend in 1965, bestonden reeds twee woongelegenheden vanaf deze datum op het terrein dat betrekking heeft op de vergunningsaanvraag, wat erkend verwerende partij in het bestreden beslissing.

Artikel 5 van het RUP 14 laat onder bepaalde voorwaarden toe dat verbouwingswerken zouden worden uitgevoerd aan een zonevreemde woning.

Artikel 5 van het RUP schrijft het volgende voor :

«Art. 5.1.1: Bepalingen betreffende verbouwen en herbouwen

Volgende werken en handelingen zijn toegestaan:

- het verbouwen van een bestaande woning, inclusief de woningbijgebouwen, binnen het bestaande volume.

- het herbouwen van een bestaande woning, inclusief de woningbijgebouwen, binnen het bestaande volume en op dezelfde plaats.

Art. 5.1.2: Bepalingen betreffende volumevermeerderingen van woningen met een referentievolume van minder dan 800m³.

Art. 5.1.2.1: Uitbreidingmogelijkheden voor de bestaande woning, inclusief de woningbijgebouwen die er fysisch één geheel mee vormen

...

Art. 5.1.2.2: Uitbreidingsmogelijkheden voor de losstaande bijgebouwen

...

Art. 5.1.3: Bepalingen betreffende volumevermeerderingen van woningen niet een referentievolume van 800m³ of meer

...

Art. 5.1.4: Aanvullende bepalingen betreffende losstaande woningbijgebouwen

...

Overeenkomstig voormeld artikel 5.1.1, hebben verzoekers verbouwingswerken laten uitvoeren binnen het volume van het gebouw in kwestie (zien met name de aanvraag tot vergunning en de beschrijvende nota, stuk 1).

Deze werken konden aldus worden toegelaten op basis van dit artikel.

In zijn advies dd. 14 september 2017 had de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar geconcludeerd: "de aanvraag voldoet aan artikel 5.1.1. van het RUP Zonevreemde woningen, betreffende het verbouwen van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw. De verbouwing van de hoeve houdt geen uitbreiding van het bestaande volume in".

Verwerende partij heeft evenwel niet de moeite genomen om de mogelijke overeenstemming van deze werken met voormelde bepalingen na te gaan.

De bestreden beslissing beantwoordt deze vraag niet zodanig dat niet kan worden begrepen op grond van welke motieven de verbouwingswerken niet konden worden toegelaten.

De bestreden beslissing is aldus ook niet afdoende gemotiveerd wat dit punt betreft.

...

2.

De verwerende partij antwoordt als volgt:

“ ...

Zo zou verwerende partij - volgens verzoekende partijen althans - ten onrechte niet hebben onderzocht of de verbouwingswerken al dan niet konden worden vergund overeenkomstig de bepalingen m.b.t. de basisrechten voor zonevreemde constructies.

Ook deze argumentatie kan echter onmogelijk worden aangenomen.

Zoals uit de weerlegging van het eerste middel hierboven is gebleken, kon de voorliggende stedenbouwkundige aanvraag niet worden vergund omwille van het feit dat de aanvraag een functiewijziging van berging/stalling naar woongelegenheid inhoudt, hetgeen niet strookt met de geldende bestemmingsvoorschriften van het gemeentelijk RUP 'Zonevreemde woningen'.

Verwerende partij diende dan ook geenszins verder te onderzoeken of de verbouwingswerken an sich al dan niet in overeenstemming zijn met de basisrechten voor zonevreemde constructies. De vergunning kon immers hoe dan ook niet worden verleend, gelet op het onvergunbaar karakter van de functiewijziging.

*Ook het tweede middel dient derhalve als ongegrond te worden afgewezen.
...”*

3.

In hun wederantwoordnota stellen de verzoekende partijen nog het volgende:

“ ...

Verwerende partij verwijst hier naar haar argumentatie aangaande de weerlegging van het eerste middel.

Zoals we gezien hebben, is deze argumentatie niet pertinent.

Voor het overige beweert zij, zonder enige verduidelijking, dat de voorgehouden wijziging van de functie van de hoeve niet toelaatbaar zou zijn rekening houdende met de voorschriften van het gemeentelijk RUP « Zonevreemde woningen ».

Ze verduidelijkt evenwel niet in welke mate het project in strijd zou zijn met voormelde bepalingen.

*De kritiek van verwerende partij is dus niet gegrond.
...”*

Beoordeling door de Raad

Bij de beoordeling van het eerste middel werd vastgesteld dat het aangevraagde onder meer een functiewijziging inhoudt die strijdt met de stedenbouwkundige voorschriften van het toepasselijke ruimtelijk uitvoeringsplan nummer 14 'Zonevreemde woningen' en dat de in de bestreden beslissing ter zake gehanteerde motieven volstaan om de bestreden beslissing te dragen. De

kritiek van de verzoekende partijen dat de aanvraag niet getoetst werd aan de bepalingen in de VCRO over de basisrechten voor zonevreemde constructies is dan ook niet dienstig.

VI. KOSTEN

1.

Met toepassing van artikel 33 DBRC-decreet legt de Raad de kosten van het beroep geheel of voor een deel ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

Artikel 21, §7 DBRC-decreet bepaalt dat de Raad een rechtsplegingsvergoeding kan toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en erelonen van de advocaat van de partij die ten gronde in het gelijk gesteld wordt.

2.

De verzoekende partijen vragen om de kosten, met inbegrip van een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, ten laste van de verwerende partij te leggen.

In zoverre de vordering van de verzoekende partijen werd verworpen, dienen zij als de ten gronde in het ongelijk gestelde partij aangemerkt te worden. Zij dienen de kosten van het geding, zijnde de rolrechten die zij betaalden, dan ook zelf te dragen. Om dezelfde reden kan aan de verzoekende partijen evenmin een rechtsplegingsvergoeding toegekend worden.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
2. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partijen, bepaald op 400 euro, ten laste van de verzoekende partijen en wijst het meer gevorderde af.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 9 april 2019 door de derde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Kengiro VERHEYDEN

Filip VAN ACKER