

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. A/2015/0085 van 24 februari 2015  
in de zaak 2009/0113/A/3/0092

*In zake:* de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het  
Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Limburg

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Lieve DEHAESE  
kantoor houdende te 3500 Hasselt, Luikersteenweg 187  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partij*

*tegen:*

de deputatie van de provincieraad van **LIMBURG**

*verwerende partij*

*Tussenkomen  
partijen:*

■  
bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Gerald KINDERMANS  
kantoor houdende te 3870 Heers, Steenweg 161  
waar woonplaats wordt gekozen

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 17 december 2009, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 12 november 2009.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomen partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente ■ van 11 augustus 2009 deels ingewilligd. De deputatie heeft onder voorwaarden aan de tussenkomen partijen de stedenbouwkundige vergunning verleend voor het regulariseren van de uitbreiding en de verbouwing van een logiesverstrekking bedrijf met woonst en geweigerd voor het verbouwen van het overdekt terras tot bijkomend gastenverblijf.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te ■, en met kadastrale omschrijving ■.

## **II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend. De tussenkommende partijen hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 12 mei 2010, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Filip VAN ACKER heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Jessie DECKMIJN die loco advocaat Lieve DEHAESE verschijnt voor de verzoekende partij, mevrouw [REDACTED] die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Ellen MARES die loco advocaat Gerald KINDERMANS verschijnt voor de tussenkommende partijen, zijn gehoord.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de VCRO hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

## **III. TUSSENKOMST**

[REDACTED] verzoeken met een aangetekende brief van 23 januari 2010 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de derde kamer heeft met een beschikking van 10 februari 2010 vastgesteld dat er redenen zijn om het verzoek in te willigen en dat de tussenkommende partijen beschouwd kunnen worden als belanghebbende in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO.

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig werd ingediend. Er worden geen excepties opgeworpen.

## **IV. FEITEN**

Op 1 december 1988 weigert de verwerende partij een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een logiesverstrekkend bedrijf in plaats van een woning met bergplaats.

Op 19 september 1990 verleent de verwerende partij een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden voor het verbouwen van een gedeelte van een boerderij tot verblijfsgelegenheid. Er werd onder meer een bijkomend dakvolume gecreëerd.

Op 11 juni 1997 en 8 oktober 1998 weigeren respectievelijk de toenmalige bevoegde minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening en de verwerende partij de regularisatie voor het uitbreiden van een logiesverstrekkend bedrijf met bijhorende woning.

Op 9 mei 2008 wordt met een proces-verbaal vastgesteld dat de in werkelijkheid uitgevoerde bouwwerken afwijken van de op 19 september 1990 verleende stedenbouwkundige vergunning.

Op 19 maart 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de tussenkomenende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Voeren, de voorliggende aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het regulariseren van de uitbreiding en de verbouwing van een logiesverstrekkend bedrijf met woonst”*.

Uit de beschrijvende nota en de bij de aanvraag gevoegde plannen blijkt dat het volgende wordt beoogd: (1) het regulariseren van de bouwwerken die in strijd met de stedenbouwkundige vergunning van 19 september 1990 werden uitgevoerd, (2) de aanpassing van de bestaande appartementen 4 tot en met 7, die elk van een eigen badkamer worden voorzien, en van appartement 3, dat tot een eetplaats met kookhoek, vestiaire en toiletruimte voor bezoekers wordt omgevormd en (3) in het volume van het overdekt terras worden drie extra slaapplekken voorzien.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 5 april 1977 vastgesteld gewestplan ‘St. Truiden-Tongeren’, gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

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

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 26 maart 2009 tot en met 27 april 2009, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling brengt op 31 maart 2009 een ongunstig advies uit.

Toerisme Vlaanderen brengt op 31 maart 2009 een gunstig advies uit onder meer op voorwaarde dat er geen onverenigbaarheid is met de wetgeving ruimtelijke ordening.

Het Agentschap voor Natuur en Bos brengt op 2 april 2009 een gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] brengt op 2 juni 2009 brengt een voorwaardelijk gunstig advies uit voor wat betreft de uitbreiding en verbouwing, en een ongunstig advies voor het ombouwen van het overdekt terras tot extra gastenverblijf. Het college motiveert zijn advies als volgt:

“ ...

**Beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en de aanvraag**

...

*Overwegende dat het hier gaat over een regularisatie van eerder uitgevoerde werken, die afwijken van eerder afgeleverde vergunningen inzake aantal gastenverblijven en bouwhoogten; dat het probleem van de bijkomende gastenverblijven sinds wijzigingen in de betreffende uitvoeringsbesluiten kan opgelost worden (maximaal toegelaten capaciteit is nu 8 eenheden en 32 personen, hier 7 eenheden en 32 personen);*

...

**Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening**

...

*Overwegende dat de uitgevoerde werken wat betreft kroonlijsthoogte en dakvorm stedenbouwkundig verantwoord zijn in de huidige gebouwgroepen; dat door de passende materiaalkeuze de integratie voldoende wordt gegarandeerd;*

...

*Overwegende dat de kroonlijst- en nokhoogte van het omvangrijkste gebouwdeel...binnen aanvaardbare parameters is en overeenkomt met kroonlijst- en nokhoogtes van vergelijkbare volumes in de onmiddellijke nabijheid;...*

*...*

*Overwegende dat de uitbreiding van de bestaande logiescapaciteit zich voornamelijk situeert in het bijgebouw aan de noordoostzijde; dat dit bijgebouw ingericht wordt voor 6 personen;*

*Overwegende dat de op de plannen aangeduide “zithoek” voor deze uitbreiding slechts 9,8m<sup>2</sup> groot is; dat dit voor 6 gasten duidelijk te klein is en dat hier minimaal 16m<sup>2</sup> vereist is om een normaal en aangenaam gebruik van deze ruimte toe te laten;*

*...*

*Overwegende dat door de aanplanting van een hoge haag op de noordwestkant van de perceelsgrens en door de aanplant van enkele grootformaat hoogstambomen aan de noordoostzijde van het perceel, op reglementaire afstanden van de perceelsgrenzen aldaar, bijdraagt tot een landschappelijk gunstige inkaderen van het volume;*

*...”*

*...*

De verzoekende partij verleent op 16 juli 2009 het volgende ongunstig advies:

*“ ...*

*Overwegende dat ...ik kan instemmen met de overwegingen die geleid hebben tot het ongunstig gedeelte van het advies, dat ik niet kan instemmen met de overwegingen die geleid hebben tot het gunstig gedeelte van het advies; dat de aanvraag in totaliteit niet past in het geschetste wettelijk en stedenbouwkundig kader daar de aanvraag niet beantwoordt aan de uitzonderingsbepalingen van artikel 145bis van het decreet van 13 juli 2001...en uitvoeringswijze niet bestaanbaar blijven met de vereisten van een goede perceelsordening en met de stedenbouwkundige kenmerken van de omgeving;*

*Overwegende dat op 19.09.2009 door de Bestendige Deputatie een vergunning werd verleend voor de verbouwing van een woning met stallen tot een logiesverstrekkend bedrijf, dat deze vergunning betrekking had op een bestemmingswijziging binnen het bestaande volume, dat in tegenstrijd met deze vergunning de constructie werd herbouwd en uitgebreid;*

*Overwegende dat in een ministerieel besluit dd. 11.06.1997 (waarbij een vergunning werd geweigerd voor de uitbreiding van een logiesverstrekkend bedrijf) werd gesteld dat, gezien de vergunning dd. 19.09.2009 niet gevolgd is, hier niet meer over een vergund gebouw kan gesproken worden;*

*Overwegende dat de gemeente ...verwijst naar wijzigingen in uitvoeringsbesluiten...; dat echter voorliggende aanvraag niet voldoet aan het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende zone;*

*Overwegende dat volgens artikel 2, §4 van voormeld besluit functiewijzigingen, vermeld in artikel 4 tot en met 10, enkel ..., dat de doelstelling van dit besluit de mogelijkheid tot herbestemming van waardevolle gebouwen heeft, dat volgens dit besluit uitbreidingen niet mogelijk zijn, dat in voorliggende aanvraag een duidelijke uitbreiding in de vorm van een dakophoging heeft plaatsgevonden, dat bovendien de bestaande constructie volledig werd herbouwd, hetgeen in strijd is met de voorwaarde dat geen ingrijpende werken uitgevoerd hoeven te worden voor de nieuwe functie;*

*Overwegende dat volgens voormeld besluit de functiewijzigingen enkel kunnen worden toegestaan aan bestaande, ...hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte gebouwen, dat gezien de oorspronkelijke vergunning niet gevolgd is, hier geen sprake is van een vergund gebouw ...;*

*Overwegende dat met voorliggende aanvraag men tevens een overdekt terras wenst om te vormen naar logiesmogelijkheden, dat de vergunningstoestand van dit terras niet duidelijk is, dat de omvorming...strijdig is met de bepalingen van het besluit dat de constructie bouwfysisch geschikt dient te zijn voor de nieuwe functie;  
...*

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente [REDACTED] weigert op 11 augustus 2009 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partijen. Het college motiveert zijn beslissing als volgt:

*“ ...  
Het kan het hierboven vermeld eensluidend advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar bijtreden. Dit advies wordt ook als haar standpunt beschouwd.  
...”*

De tussenkomende partijen tekenen tegen deze beslissing op 8 september 2009 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale dienst Ruimtelijke ordening – Vergunningen van de verwerende partij adviseert met een interne nota van 27 oktober 2009 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren, met de volgende motivering:

*“ ...  
Inzake de basisrechten voor zonevreemde constructies stelt art. 4.4.10 VCRO dat de betreffende bepalingen van toepassing zijn op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunden en niet verkrotte constructies. Art. 4.1.1 omschrijft “hoofdzakelijk vergund” als een stedenbouwkundige vergunningstoestand waarbij geldt dat: (...)*

*Aangezien het volume met de logiesverblijven (achter het woonhuisdeel) niet is uitgevoerd als een verbouwing binnen het bestaande volume (conform de vergunning), maar wel als een nieuwbouw/herbouwing afwijkend van het vergunde volume, kan de bestaande constructie niet meer als hoofdzakelijk vergund worden beschouwd.  
Volgens een eigen benaderende volumeberekening bedraagt het huidige bruto-bouwvolume ca. 1.930m<sup>3</sup>, waarbij het volume van de voorste woning en overdekt terras achteraan ca. 745m<sup>3</sup> bedraagt en het volume met de logiesverblijven ca. 1.185m<sup>3</sup>. Ruim meer dan de helft van het volume is niet vergund.*

*De eerdere weigeringsbeslissingen van de deputatie waren eveneens in het kader van deze onvergunde toestand gemotiveerd.*

*Dat het bestaande gebouw niet meer als hoofdzakelijk vergund kan worden beschouwd, werd ook reeds gesteld in het vermelde ministerieel besluit: “Overwegende dat hier evenwel niet meer over een vergund gebouw kan gesproken worden daar de vorige vergunning...helemaal niet is gevolgd waar een aanzienlijke uitbreidende nieuwbouw werd gerealiseerd met loutere verblijfsfunctie...*

*Een verdere beoordeling van de verenigbaarheid met de goede plaatselijke ordening is niet meer aan de orde*

*... ”*

Na de hoorzitting van 27 oktober 2009 beslist de verwerende partij op 12 november 2009 om het beroep deels in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen onder voorwaarden voor het regulariseren van de uitbreiding en de verbouwing van een logiesverstrekkend bedrijf met woonst en te weigeren voor het verbouwen van het overdekt terras tot bijkomend gastenverblijf. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

*“ ...*

*Overwegende dat de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) bepaalt dat inzake bestaande hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies een aantal basisrechten gelden als afwijkingen van de vigerende stedenbouwkundige voorschriften.*

*... ”*

*Overwegende dat inzake de basisrechten voor zonevreemde constructies artikel 4.4.10 VCRO stelt dat de betreffende bepalingen van toepassing zijn op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkorte constructies, ...; dat artikel 4.1.1 ‘hoofdzakelijk vergund’ omschrijft als een stedenbouwkundige vergunningstoestand waarbij geldt dat (...)*

*Overwegende dat volgens een benaderende volumeberekening het huidige bruto-bouwvolume ca. 1.930m<sup>3</sup> bedraagt en dat overeenkomstig de verleende bouwvergunning van 19 september 1990 een bouwvolume van ca. 1.726m<sup>3</sup> werd toegestaan; dat bijgevolg negentig procent van het bestaande bruto-bouwvolume ter plaatse werd aangenomen.*

*Overwegende dat de deputatie van oordeel is dat het uitvoerig gemotiveerd voorwaardelijk gunstig advies van het college van burgemeester en schepenen kan worden bijgetreden; dat de voorgestelde verbouwing van de bestaande logiesverblijven een kwaliteitsverbetering van de bestaande infrastructuur beoogt; dat de verbouwing van het overdekt terras tot bijkomend gastenverblijf met 3 slaapkamers door de voorgestelde inrichting een onvoldoende kwaliteit en gebruiksgemak biedt; dat ook de voorwaarden in dit advies betreffende de nodige groenaanplant ter landschappelijke inkadering moeten worden aangehouden.*

*Overwegende dat de deputatie van oordeel is dat het beroep kan worden ingewilligd voor de regularisatie uitbreiding en verbouwing van een logiesverstrekkend bedrijf met woonst, onder de voorwaarden dat binnen het eerstvolgend plantseizoen op de noordoostelijke perceelsgrens een streekeigen haag wordt aangeplant en op het noordoostelijke deel van het perceel minimaal drie hoogstambomen van groot formaat worden aangeplant; de deputatie is verder van oordeel dat het beroep niet kan worden ingewilligd voor het verbouwen van het overdekte terras tot bijkomend gastenverblijf*

*... ”*

Dit is de bestreden beslissing.

## **V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

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

## **VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging – EERSTE EN TWEEDE MIDDEL**

*Standpunt van de partijen*

### **1.1.**

In het eerste middel roept de verzoekende partij de schendingen in van:

*“...  
Artikel 4.4.23. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt: (...)  
...  
Volgens voormeld artikel mag de vergunningverlenende overheid bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex afwijken van de bestemmingsvoorschriften indien het gebouw op het ogenblik van de aanvraag hoofdzakelijk vergund is.  
De stedenbouwkundige vergunning dd. 19.09.1990 verleende vergunning voor het verbouwen van een gedeelte van een boerderij tot logiesverstrekkend bedrijf. Deze vergunning had betrekking op een bestemmingswijziging binnen het bestaande volume: stuk 1 administratief dossier.  
De werken die werden uitgevoerd, zijn niet in overeenstemming met de stedenbouwkundige vergunning dd. 19.09.1990. De constructie werd herbouwd en uitgebreid.  
Artikel 4.1.1.7° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt: (...)  
De overweging van de deputatie in het bestreden besluit dat 90% van het volume zou vergund zijn, “volgens een benaderende volumeberekening” en derhalve volgens artikel 4.1.1 van de Vlaamse Codex de constructie hoofdzakelijk vergund zou zijn, is niet correct: (...)  
Overeenkomstig deze “benaderende volumeberekening” in het bestreden besluit is niet ten minste negentig procent van het bruto-bouwvolume van de constructie vergund of vergund geacht.  
Artikel 4.1.1.7° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt dat: “hoofdzakelijk vergund: een stedenbouwkundige vergunningstoestand, waarbij geldt dat overige constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien ten minste negentig procent van het bruto-bouwvolume van de constructie vergund of vergund geacht is;”  
Op 19.09.1990 werd door de deputatie een vergunning verleend voor de verbouwing van een woning met stallen tot een logiesverstrekkend bedrijf. Deze vergunning had betrekking op een bestemmingswijziging binnen het bestaande volume.*

*In strijd met deze vergunning werd de constructie herbouwd en uitgebreid. Het illegaal herbouwen maakt dat er geen sprake meer is van een hoofdzakelijk vergund gebouw. Deze stelling werd reeds eerder ingenomen in het ministerieel besluit dd. 11.06.1997. Bij het ministerieel besluit dd. 11.06.1997 werd het administratief beroep van de aanvrager verworpen en werd de vergunning voor de uitbreiding van een logiesverstrekkend bedrijf met bijhorende woning geweigerd: stuk 1 administratief dossier.*

*Aangezien niet voldaan is aan de voorwaarde van hoofdzakelijk vergund zijn, kan geen toepassing gemaakt worden van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.*

*...*

## 1.2.

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

*" ...*

**1.1** *Ons college stelt ten eerste vast dat de verzoekende partij ons college verwijt een artikel van de VCRO te hebben geschonden dat door ons college helemaal niet werd toegepast en zelfs niet moest worden toegepast (zie hierna).*

*Ons college heeft immers toepassing gemaakt van artikelen 4.4.10 e.v. VCRO ressorterende onder de titel "Afdeling 2: Basisrechten voor zonevreemde constructie" daar waar het door de verzoekende partij geschonden geachte artikel 4.4.23 VCRO ressorteert onder de titel "Afdeling 3: Zonevreemde functiewijzigingen".*

*Deze Afdelingen maken weliswaar beide deel uit van een algemeen hoofdstuk IV "Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften" onder titel IV "Vergunningenbeleid" van de VCRO doch behandelen fundamenteel verschillende handelingen aan zonevreemde constructies.*

*Er kan dan ook enkel worden geconcludeerd dat de verzoekende partij ons college verwijt iets geschonden te hebben wat in dit dossier door ons college helemaal niet is toegepast - en dus ook niet kon worden geschonden.*

**1.2** *Ons college heeft daarenboven in casu terecht verwezen naar het artikel 4.4.10 VCRO en de daaropvolgende artikelen onder afdeling 2 en niet naar het door de verzoekende partijen aangehaalde artikel 4.4.23 VCRO.*

*De nu gevraagde stedenbouwkundige vergunning voor de verbouwing van de bestaande verblijfsgelegenheid en voor gevraagde regularisatie van de niet conform de op 19 september 1990 uitgereikte bouwvergunning uitgevoerde bouwwerkzaamheden betreffen immers hoegenaamd geen functiewijzigingen van de aanwezige constructie.*

*Reeds in de bouwvergunning van 19 september 1990 werd toegestaan dat deze constructie niet langer een agrarische functie zou hebben doch wel voor een deel een loutere woonfunctie en voor het overige deel de functie van verblijfsgelegenheid. Dit blijkt duidelijk uit het volgende citaat uit deze vergunning:*

*"... dat het beroep ertoe strekt vergunning te bekomen om de stallingen van een oude boerderij om te bouwen tot toeristische verblijfsgelegenheden, gesitueerd langs de [REDACTED]; ...".*

*Voor deze functiewijziging werd, op basis van de destijds geldende artikel 78 van de stedenbouwwet van 29 maart 1962 en artikel 3 van het besluit van 17 juli 1984 van de Vlaamse regering houdende het vergunningsplichtig maken van sommige*



*gebruikswijzigingen, een stedenbouwkundige vergunning gevraagd en ook verkregen nl. bij besluit van ons college van 19 september 1990.*

*De daaropvolgende werken werden echter niet uitgevoerd overeenkomstig deze verkregen vergunning. De bouwhoogte en de dakhelling van het voor de verblijfsgelegenheid dienende deel werden immers verhoogd zodat er een bijkomend dakvolume werd gecreëerd en er in dit dakvolume de mogelijkheid ontstond een bijkomend appartement in te richten. Hiervoor wordt nu juist de regularisatie gevraagd.*

*Aan de vergunde functie wijzigde echter niets door deze beperkte niet-vergunde werken.*

*Er kan dan ook terecht worden geconcludeerd dat ons college in casu wel degelijk rekening moest houden met de basisrechten geldend voor zonevreemde constructies en dus met de bepaling van artikel 4.4.10 VCRO en de daaropvolgende artikelen van afdeling 2.*

**1.3** *Ons college heeft daarenboven in casu correct geoordeeld dat aan de voorwaarden van dit artikel 4.4.10 VCRO was voldaan.*

**1.3.1** *Dit artikel stelt immers als voorwaarde dat afdeling 2 over de basisrechten aan zonevreemde constructies van toepassing is op hoofdzakelijk vergunde en niet-verkrotte zonevreemde constructies.*

*Verder stelt § 1, lid 2 van dit artikel dat het voldoen aan het hoofdzakelijk vergunde karakter wordt beoordeeld bij de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden.*

*In casu dateert dergelijke eerste vergunningaanvraag van 1988. Naar aanleiding van die aanvraag werd de vergunning door het college van burgemeester en schepenen van Voeren op basis van het negatief advies van de gemachtigde ambtenaar geweigerd waarna in 1989 een nieuw dossier werd ingediend dat resulteerde in de bouwvergunning van 19 september 1990. Destijds - zowel in 1988 als in 1989 - betrof het een oude agrarische constructie die reeds bestond van voor de stedenbouwwetgeving van 1962.*

*Met toepassing van de huidige VCRO kan dan ook enkel gesteld dat, terugkerend naar de eerste vergunningaanvraag, in 1988 het betrokken pand hoofdzakelijk vergund was.*

*Verwijzend naar de destijds geldende regelgeving kan trouwens worden opgemerkt dat artikel 78 van de stedenbouwwet van 1962 eveneens bepaalde dat functiewijzigingen maar mogelijk waren aan vergunde constructies zodat de vergunning van 19 september 1990 maar mogelijk was omdat de destijds bestaande constructie vergund was.*

*De vergunning werd in 1988 trouwens maar geweigerd omdat het plan niet voldeed aan welbepaalde door de wetgeving voorgeschreven afmetingen voor de uitbreiding.*

*Over het vergunde karakter van de eerste vergunningsaanvraag kan dan ook geen enkele twijfel bestaan.*

*Er mag dan ook rechtsgeldig worden geconcludeerd dat, voor de toepassing van de in de VCRO opgenomen basisrechten voor zonevreemde constructies, het pand voor de beoordeling van de huidig voorliggende stedenbouwkundige aanvraag mocht worden beschouwd als zijnde hoofdzakelijk vergund.*

**1.3.2** *In de bestreden beslissing wordt daaromtrent zelfs nog verder gegaan. Een door ons college aangeduide deskundige heeft een berekening gemaakt van het volume zoals het er stond in 1988 en 1989 en waarvoor in 1990 door ons college een vergunning werd toegestaan en van het volume waarvoor nu de stedenbouwkundige vergunning wordt aangevraagd. Ons college heeft dus niet louter gekeken naar het vergunde karakter bij de eerste vergunningsaanvraag.*

*Hierbij bleek dat het bij de eerste vergunningsaanvraag bestaande volume ongeveer 1 726 m<sup>3</sup> bedroeg en dat nu een stedenbouwkundige vergunning wordt gevraagd voor ongeveer 1 930 m<sup>3</sup>. Deze vermeerdering is enkel gelegen in de verhoging van de kroonlijst en het dak waarvoor de regularisatie wordt gevraagd.*

*Dus zelfs indien niet louter mocht worden gekeken naar de toestand vóór de eerste vergunningsaanvraag, dan nog kan worden gesteld dat 90% van het bestaande brutobouwvolume werd aangenomen bij de vergunning van ons college van 19 september 1990.*

*Ook dit kan, in de zin van de VCRO, worden beschouwd als zijnde hoofdzakelijk vergund.*

*Er kan dan ook enkel worden geconcludeerd dat het hoofdzakelijk vergunde karakter van de zonevreemde constructie in casu vaststaat en dat dit door ons college op correcte wijze werd beoordeeld.*

*Het eerste middel moet dan ook worden verworpen wegens de ongegrondheid ervan.*

*...*

### 1.3.

De tussenkomenende partijen sluiten zich aan bij het standpunt van de verwerende partij en menen dat de verwerende partij terecht en op rechtsgeldige wijze, met name terugkerend naar de eerste vergunningsaanvraag in 1988, artikel 4.4.10 VCRO toepast en concludeert dat het betrokken pand hoofdzakelijk vergund is.

### 1.4.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij onder meer nog:

*“ ...*

*Op basis van het gevoerde onderzoek door de diensten van het provinciebestuur werd bij een nota dd. 27.10.2009 een ongunstig advies verleend aan de deputatie.*

*Niettegenstaande dit ongunstig advies werd bij besluit van 12.11.2009 van de deputatie van de provincie Limburg het door [REDACTED] ingesteld beroep tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van Voeren dd. 11.08.2009, gedeeltelijk voorwaardelijk ingewilligd.*

...”

## 2.1.

In het tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen (hierna besluit toelaatbare zonevrije functiewijzigingen), aangezien functiewijzigingen enkel mogelijk zijn aan hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte gebouwen en binnen bestaande volumes. De verzoekende partij ontwikkelt dit middel als volgt:

“ ...

*Artikel 2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen bepaalt: (...)*

*Aangezien niet voldaan is aan de voorwaarde van hoofdzakelijk vergund zijn, kan de zonevrije functiewijziging niet toegestaan worden.*

*Bovendien zijn volgens voormeld besluit functiewijzigingen enkel mogelijk binnen bestaande volumes. Uitbreidingsmogelijkheden zijn niet voorzien in de bepalingen van voormeld besluit.*

*Voorliggende aanvraag strekt tot regularisatie van een uitbreiding die niet vergund werd bij besluit van 19.09.1990, namelijk door het verhogen van de nok (ongeveer 1.40m) en het gedeeltelijk optrekken van de kroonlijst met ongeveer 1.10m, werd er een extra appartement gecreëerd onder het dak. Dat bovendien de bestaande constructie volledig werd herbouwd terwijl voormeld artikel 2 §4 bepaalt dat geen ingrijpende werken uitgevoerd hoeven te worden voor de nieuwe functie.*

...”

## 2.2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat:

“ ...

*Ons college wenst te benadrukken dat de opmerking van de verzoekende partij ook hier iedere grondslag mist. Er moest in casu geen gebruik worden gemaakt van het vermelde besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003.*

*Zoals reeds uiteengezet onder randnummer 1.2 betreft het hier immers geen zonevrije functiewijziging aangezien de wijziging van de functie reeds eerder was toegestaan bij het besluit van ons college van 19 september 1990 - besluit dat trouwens onomstotelijk definitief is. Het handelt hier louter en alleen om een verbouwing en de regularisatie van een uitbreiding van een zonevrije constructie. Deze beide handelingen vallen enkel onder de bepalingen van de zonevrije basisrechten van de VCRO.*

*Ons college heeft die bepalingen van de zonevrije basisrechten op een correcte wijze toegepast - zie ook de uiteenzetting sub randnummer 1.3 - en deze toepassing op een correcte wijze gemotiveerd.*

*Bij gebrek aan enige feitelijke en juridische grondslag moet het tweede middel worden verworpen.*

...”

2.3.

De tussenkomende partijen sluiten zich omtrent het tweede middel eveneens aan bij de argumentatie van de verwerende partij.

2.4.

De verzoekende partij dupliceert het tweede middel in haar wederantwoordnota.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De verzoekende partij meent in het eerste middel in essentie dat de kwestieuze constructie niet hoofdzakelijk vergund is wat betreft de constructie aangezien de constructie werd herbouwd en uitgebreid in strijd met de bouwvergunning van 19 september 1990. Zij verwijst hiertoe naar artikel 4.4.23 VCRO (zonevrije functiewijzigingen) en artikel 4.1.1, 7° VCRO (definitie “hoofdzakelijk vergund”).

De verwerende partij antwoordt dat zij in de bestreden beslissing echter op correcte wijze artikel 4.4.10 VCRO heeft toegepast en de daaropvolgende toepasselijke artikelen onder afdeling 2 zonder dat artikel 4.4.23 VCRO in casu van kracht is. Zo wijst zij er op dat de huidige functie vergund is op basis van de vergunning van 1990 en dat terugkerend naar de eerste verguningsaanvraag van 1988 het betrokken pand hoofdzakelijk vergund was, met name betrof het een oude agrarische constructie die reeds bestond van voor de stedenbouwwetgeving van 1962.

Tenslotte meent zij dat het hoofdzakelijk vergund karakter niet enkel kan worden afgeleid uit de toestand van vóór de eerste verguningsaanvraag maar ook aan de hand van een vergelijking met het volume van de huidige bestaande constructie. De tussenkomende partijen sluiten zich in nagenoeg gelijklopende bewoordingen hierbij aan.

2.

De verzoekende partij voert in het tweede middel aan dat het betrokken pand niet vergund is naar functie, aangezien artikel 2 van het besluit van de toelaatbare zonevrije functiewijzigingen geen uitbreidingsmogelijkheden voorziet.

De verwerende partij antwoordt hierop dat het middel faalt in feite en in rechte. Het voormeld besluit is in casu niet van toepassing, aangezien de zonevrije functiewijziging reeds (definitief) is vergund met de vergunning van 19 september 1990. De tussenkomende partijen sluiten zich eveneens in nagenoeg gelijklopende bewoordingen hierbij aan.

3.

Artikel 4.4.10 en 4.4.11 VCRO bepalen het toepassingsgebied en de draagwijdte van ‘*Afdeling 2. Basisrechten voor zonevrije constructies*’ en de algemene bepalingen die hierop van toepassing zijn.

Artikel 4.4.10, §1, eerste lid VCRO bepaalt dat de ‘*Afdeling 2. Basisrechten voor zonevrije constructies*’ van toepassing is op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevrije constructies. Of de zonevrije constructie als hoofdzakelijk vergund en niet verkrot kan beschouwd worden, wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste aanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden dan wel, in voorkomend geval, op de vooravond van de afbraak, de vernietiging of de beschadiging (artikel 4.4.10, § 1, tweede lid VCRO).

Met het oog op de gebeurlijke toepassing van '*Afdeling 2. Basisrechten voor zonevreemde constructies*' van de VCRO dient daarnaast een onderscheid gemaakt te worden tussen de onderafdelingen '*Bestaande zonevreemde constructies*' (artikelen 4.4.12 tot en met 4.4.19 VCRO), '*Recent afgebroken zonevreemde constructies*' (artikel 4.4.20 VCRO) en '*Herstelwerken bij vernietiging of beschadiging door vreemde oorzaak*' (artikelen 4.4.21 en 4.4.22 VCRO).

De vraag welke onderafdeling, en bij uitbreiding sectie en subsectie, vervolgens op de aanvraag van toepassing is, dient niet beantwoord te worden door zich te verplaatsen naar het tijdstip van het indienen van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden, of de vooravond van de afbraak, vernietiging of de beschadiging van de constructie, maar wel op het ogenblik dat de betrokken aanvraag waarbij men toepassing wenst te maken van de basisrechten voor zonevreemde constructies ter beoordeling voorligt (zie *Parl. St.* VI. Parl, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 159, nr. 494).

Artikel 4.4.23 VCRO bepaalt het toepassingsgebied, de draagwijdte en de algemene bepalingen voor '*Afdeling 3. Zonevreemde functiewijzigingen*'. Artikel 4.4.23, eerste lid, 1°, c) VCRO bepaalt dat het gebouw of gebouwencomplex hoofdzakelijk vergund moet zijn op het ogenblik van de aanvraag.

4.

De verzoekende partij betwist niet dat het huidige pand geen agrarische functie meer heeft maar wel dat de functiewijziging, dit wil zeggen de omvorming van boerderij naar deels een loutere woonfunctie en deels een functie van verblijfsgelegenheid, niet heeft plaatsgevonden binnen het bestaand volume van de voormalige boerderij, zoals dit zou zijn voorgeschreven door artikel 2 van het besluit van de toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen.

De Raad stelt vast dat de op 19 september 1990 verleende vergunning, namelijk het verbouwen van een gedeelte van een boerderij tot verblijfsgelegenheid, minstens impliciet een toelating tot een zonevreemde functiewijziging inhoudt. In het bijzonder betreft dit, gelet op de bestemming van landschappelijk waardevol agrarisch gebied, de wijziging van een zone-eigen constructie met een agrarische functie naar zonevreemde constructie met een woon- en verblijfsfunctie.

De omstandigheid dat de zonevreemde functiewijziging reeds heeft plaatsgevonden op basis van een inmiddels definitief geworden vergunning, zonder dat middels de voorliggende bestreden beslissing wordt getracht deze vergunningstoestand qua functie te wijzigen, volstaat op zich om te oordelen dat de verzoekende partij het hoofdzakelijk vergund karakter van de thans bestaande zonevreemde constructie naar functie in redelijkheid niet kan betwisten.

De verwerende partij en de tussenkomende partijen stellen dan ook terecht dat niet afdeling 3 (zonevreemde functiewijzigingen), maar wel afdeling 2 (basisrechten voor zonevreemde constructies) moet worden toegepast. Het hoofdzakelijk vergund karakter van de constructie moet derhalve niet worden beoordeeld op het ogenblik van de aanvraag zoals voorgeschreven door artikel 4.4.23 VCRO, doch overeenkomstig artikel 4.4.10, tweede lid VCRO op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag.

In zoverre de verzoekende partij vertrekt van een verkeerd uitgangspunt, zijnde het moment waarop het hoofdzakelijk vergund karakter van de constructie moet worden beoordeeld, toont zij niet aan dat de kwestieuze constructie niet als hoofdzakelijk vergund kan worden beschouwd in de zin van artikel 4.1.1, 7° VCRO. De verzoekende partij toont evenmin aan dat de door de verwerende partij gemaakte volumeberekening van de thans bestaande constructie foutief zou zijn. In zoverre de verzoekende partij in het tweede middel de schending inroept van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare

zonevrije functiewijzigingen en deze schending in wezen stoelt op de premisse dat *'...niet voldaan is aan de voorwaarde van hoofdzakelijk vergund zijn...'*, faalt haar redenering eveneens in rechte.

4.

De voorliggende aanvraag betreft het regulariseren van de uitbreiding en de verbouwing van een logiesverstrekkend bedrijf met woonst. De Raad wenst te herhalen dat met het oog op de gebeurlijke toepassing van *'Afdeling 2. Basisrechten voor zonevrije constructies'* van de VCRO een onderscheid dient gemaakt te worden tussen de onderafdelingen *'Bestaande zonevrije constructies'* (artikelen 4.4.12 tot en met 4.4.19 VCRO), *'Recent afgebroken zonevrije constructies'* (artikel 4.4.20 VCRO) en *'Herstelwerken bij vernietiging of beschadiging door vreemde oorzaak'* (artikelen 4.4.21 en 4.4.22 VCRO).

In het voorliggende dossier betekent zulks dat het vergunningverlenend bestuursorgaan bij de aanvraag tot het uitbreiden en verbouwen van de zonevrije constructie, dient na te gaan of de aanvraag betrekking heeft op een op het ogenblik van deze vergunningsaanvraag bestaande zonevrije constructie, dan wel op een afgebroken constructie. In het eerste geval zijn de bepalingen van onderafdeling 2 "Bestaande zonevrije constructies" van toepassing en in het laatste geval is onderafdeling 3 "Recent afgebroken zonevrije woningen of andere constructies" (artikel 4.4.20 VCRO) van toepassing.

De verzoekende partij stelt onder beide middelen dat het deel met het extra appartement, werd herbouwd en uitgebreid, en verwijst hiertoe naar de gemaakte beoordeling in het ministerieel besluit van 11 juni 1997 (inleidend verzoekschrift) en het verslag van de provinciale dienst van 27 oktober 2009 (wederantwoordnota). De verwerende partij en tussenkomende partijen antwoorden dat in de bestreden beslissing op correcte wijze afdeling 2 "Basisrechten voor zonevrije constructies" werd toegepast.

5.

De verwerende partij toetst in de bestreden beslissing de aanvraag vooreerst aan artikel 4.4.10 VCRO juncto artikel 4.1.1, 7° VCRO, zijnde het vereiste hoofdzakelijk vergund karakter, door het bestaande volume te vergelijken met vergunde bouwvolume op basis van de vergunning van 19 september 1990. Vervolgens sluit de verwerende partij zich aan bij het deels voorwaardelijk gunstig en deels ongunstig advies van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Voeren van 2 juni 2009, acht zij de aanvraag verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening qua woonkwaliteit en legt ze ten slotte enkele voorwaarden op.

De Raad heeft hoger reeds vastgesteld dat de verzoekende partij de onwettigheid van de bestreden beslissing voor wat betreft de beoordeling van het hoofdzakelijk vergund karakter niet aantoonde. De Raad is daarnaast evenzeer van oordeel dat de verwerende partij niet heeft onderzocht of de aanvraag betrekking heeft op een bestaande zonevrije constructie, dan wel op een recent afgebroken zonevrije constructie, in het bijzonder voor wat betreft "het voor de verblijfsgelegenheid dienende deel".

De verwerende partij stelt in haar antwoordnota enerzijds zelf dat *'...ons college in casu wel degelijk rekening moest houden met de basisrechten geldend voor zonevrije constructies en dus met de bepaling van artikel 4.4.10 VCRO en de daaropvolgende artikelen van afdeling 2...'* terwijl uit de motivering van de bestreden beslissing anderzijds blijkt dat de aanvraag enkel werd getoetst aan artikel 4.4.10 VCRO, zijnde het hoofdzakelijk vergund karakter, en de goede ruimtelijke ordening, zijnde de woonkwaliteit, doch dat de verwerende partij heeft nagelaten, minstens kan dit niet uit de motivering in de bestreden beslissing worden afgeleid, na te gaan of de aanvraag die heeft geleid tot de thans bestreden beslissing betrekking heeft op een op het

ogenblik van de aanvraag bestaande zonevreemde constructie, dan wel op een afgebroken constructie. De verwerende partij kon zich bij haar beoordeling niet beperken tot de loutere vaststelling dat de constructie “hoofdzakelijk vergund” is.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

#### **OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het verzoek tot tussenkomst van de [REDACTED] is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 12 november 2009, waarbij aan de tussenkomende partijen de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het regulariseren van de uitbreiding en de verbouwing van een logiesverstrekkend bedrijf met woonst en geweigerd voor het verbouwen van het overdekt terras tot bijkomend gastenverblijf. op een perceel gelegen te [REDACTED], en met kadastrale omschrijving [REDACTED]
4. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partijen en dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
5. Er zijn geen kosten, gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij op grond van artikel 9, §3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 29 mei 2009 tot regeling van sommige aspecten van de organisatie en werking van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 24 februari 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, derde kamer, samengesteld uit:

Filip VAN ACKER,      voorzitter van de derde kamer,

met bijstand van

Eddie CLYBOUW,      griffier.

De griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Eddie CLYBOUW

Filip VAN ACKER