RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/0182 van 3 november 2015 in de zaak 1314/0328/A/4/0294

In zake: de nv COMMERCIAL TRADE COMPANY

bijgestaan en vertegenwoordigd door: advocaten Dirk LINDEMANS en Filip DE PRETER kantoor houdende te 1000 Brussel, Keizerslaan 3 waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT

bijgestaan en vertegenwoordigd door: advocaat Michel VAN DIEVOET kantoor houdende te 1000 Brussel, Wolstraat 56 waar woonplaats wordt gekozen

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 20 januari 2014, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 14 november 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meise van 30 maart 2009 ontvankelijk doch ongegrond verklaard.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor de regularisatie van de verbouwing en uitbreiding van een paviljoen.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te 1860 Meise, Dreef 5 en met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie F, nummer 4k.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De behandeling van de vordering die initieel werd toegewezen aan de derde kamer, werd op 9 juni 2015 toegewezen aan de vierde kamer.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 7 juli 2015, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Nathalie DE CLERCQ heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip DE PRETER die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Filip VAN DIEVOET die loco advocaat Michel VAN DIEVOET verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

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.

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

III. FEITEN

1.

Het gebouw dat het voorwerp vormt van de bestreden beslissing werd opgericht in 1956 en omvatte oorspronkelijk een zithoekkeuken, een slaapkamer en een sanitair gedeelte.

Op 30 juni 2003 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meise aan de vorige eigenaar een stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie voor de uitbreiding van het gebouw en het oprichten van een carport. Op 12 juli 2006 verwerpt de minister bevoegd voor ruimtelijke ordening het administratief beroep ingesteld tegen het uitblijven van een beslissing van de verwerende partij.

2. Op 3 december 2008 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meise een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor "regularisatie verbouwen paviljoen".

Deze aanvraag strekt ter regularisatie van de verschillende uitbreidingen en verbouwingen, die zowel door de vorige als door de huidige eigenaar werden doorgevoerd (carport, uitbreiding diepte van de constructie, overdekt terras, verhogen nokhoogte...).

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan 'Halle-Vilvoorde-Asse', gelegen in parkgebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 9 december 2008 tot en met 6 januari 2009, wordt een bezwaarschrift ingediend.

Het Agentschap voor Natuur en Bos brengt op 16 december 2008 een ongunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meise verleent op 16 februari 2009 het volgende ongunstig advies:

"

Beknopte beschrijving van de aanvraag

De aanvraag beoogt het regulariseren van verbouwingswerken aan een zonevreemd paviljoen dat in de verklarende nota van de bouwheer wordt omschreven als een vergund geachte woning.

..

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

De aanvraag houdt enerzijds een uitbreiding van het oorspronkelijk volume in en anderzijds het vermoeden dat de ingrepen een bestemmingswijziging van een paviljoen naar woning beogen (zie nota van de bouwheer). Deze werken zijn zowel in strijd met 14 de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de gewestplannen (in het bijzonder artikel 14) als met art. 145 bis van het decreet van 18 mei 1999 en latere wijzigingen houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

Het agentschap Natuur en Bos verwijst in hun schrijven van 16 december 2008 ref. ANB/mva/08/DI/7277 naar het voorgaande formeel negatief advies dat hier nog te volle van kracht blijft. In dit advies wordt ook gesteld dat de uitgevoerde werken niet integreerbaar en flagrant in strijd zijn met het decreet aangaande de inrichting en de toepassing van de gewestplannen en wordt niet akkoord gegaan met de regularisatie.

. . .

BESLUIT:

Deze aanvraag met een ongunstig advies over te maken aan de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar.

..."

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar sluit zich daarbij aan in zijn advies.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meise weigert op 30 maart 2009 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij.

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 5 mei 2009 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 25 augustus 2009 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 6 oktober 2009 beslist de verwerende partij om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

"..

Volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse is het goed gelegen in een parkgebied. Artikel 14 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerpgewestplannen en de gewestplannen is van kracht.

. . .

Het is duidelijk dat slechts die werken en handelingen kunnen toegelaten worden, die strikt noodzakelijk zijn voor de openstelling, het behoud, verfraaiing en/of aanleg van het park. Aldus houdt artikel 14.4.4. geen absoluut bouwverbod in, maar beperkt het de bouwmogelijkheden niettemin aanzienlijk. Enkel deze handelingen en werken die behoren of bijdragen tot de inrichting van het parkgebied, zijn er toegelaten, met uitsluiting van alle werken en handelingen met een andere bestemming, weze het een residentiële, industriële, agrarische, commerciële en zelfs culturele bestemming. Bij de inplanting van

de tot de normale uitrusting van een park behorende accommodaties (waartoe ook toiletten en dergelijke kunnen behoren) wordt rekening gehouden met o.m. de nood aan dergelijke accommodaties in functie van het gebruik door het publiek van het parkgebied, de visuele inpassing en de plaats van inplanting.

Het verbouwen en uitbreiden van een constructie met residentiële bestemming is in strijd met de planologische bestemmingsvoorschriften gevoegd bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, meer bepaald artikelen 14 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerpgewestplannen en de gewestplannen.

3. De vergunning werd geweigerd om reden van de strijdigheid met artikel 145bis van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999. Inmiddels trad de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening in werking en dient de aanvraag getoetst te worden aan de reglementering die van toepassing is op het moment van de beslissing. Een tuinpaviljoen dat niet voor permanente bewoning gebruikt wordt kan niet als woning bestempeld worden. Volgens het besluit van de Vlaamse regering van 14/04/2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen is een stedenbouwkundige vergunning nodig voor het wijzigen van de hoofdfunctie verblijfsrecreatie naar wonen. Volgens artikel 4.4.16 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening vormen de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringgrond bij de beoordeling van een aanvraag voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw. Artikel 4.4.19.§1 stelt dat het uitbreiden van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, vergunbaar is, op voorwaarde dat de uitbreiding noodzakelijk is omwille van een aantal opgesomde redenen. De aanvraag voldoet niet aan één van deze voorwaarden. Volgens §2 van dit artikel zijn aanpassingswerken aan een zonevreemde constructie vergunbaar op voorwaarde dat het overdekte volume niet wordt uitgebreid. Het ontwerp voorziet door het verhogen van het dak en de uitbreiding een toename van het volume van 265m³ (toestand voor 1962) tot 494m³ nu. De aanvraag is bijgevolg niet vergunbaar.

Aan de deputatie wordt voorgesteld de aanvraag te weigeren, om volgende redenen:

- het verbouwen en uitbreiden van een constructie met residentiële bestemming is in striid met de planologische bestemmingsvoorschriften gevoegd bij het gewestplan:
- de uitbreiding van de zonevreemde constructie is in strijd met artikel 4.4.19. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Besluit

Artikel 1

Het beroep van ... NV Commercial Trade Company te weigeren.

Artikel 2

De aanvraag ingediend door ... NV Commercial Trade Company, voor de regularisatie van de verbouwing en uitbreiding van een paviljoen, op een perceel grond gelegen aan de Dreef 5, te 1860 Meise, kadastraal bekend afdeling 02, sectie F, nr. 4k, te weigeren. ..."

3. Bij arrest nr. A/2013/0133 van 9 april 2013 vernietigt de Raad, op vordering van de verzoekende partij, de beslissing van de verwerende partij van 6 oktober 2009. In dit arrest wordt onder meer overwogen:

" ...

De Raad stelt samen met de verzoekende partij vast dat sinds de inwerkingtreding van de VCRO, op 1 september 2009, de term "woning" gedefinieerd is. Volgens artikel 4.1.1, 16° VCRO is een woning een goed vermeld in artikel 2, §1, eerste lid, 31°, van de Vlaamse Wooncode.

Artikel 2, §1, eerste lid, 31°, van de Vlaamse Wooncode luidt:

"...

31° woning: elk onroerend goed of het deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande;

...,

Het begrip "hoofdzakelijk" dient volgens de parlementaire voorbereidingen van de VCRO (Parl. St., VI. Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, p. 91, nr. 1) als volgt te worden begrepen:

"...

Doordat deze omschrijving verwijst naar de "hoofdzakelijke" woonbestemming, mag ervan worden uitgegaan dat benevens het hoofdgebouw ook de fysisch aansluitende woningbijgebouwen worden bedoeld.

..."

In tegenstelling tot wat de verwerende partij in haar antwoordnota uiteenzet, duidt het begrip "hoofdzakelijk" dus niet op het al dan niet permanent karakter van de bewoning.

De verwerende partij overweegt louter dat er geen sprake is van een woning omdat het goed niet permanent bewoond wordt. De Raad stelt dan ook vast dat de verwerende partij in de bestreden beslissing de aanvraag niet toetst aan het artikel 4.1.1, 16° VCRO en aan het artikel 2, §1, eerste lid, 31° van de Vlaamse Wooncode.

De Raad oordeelt dat de motivering in de bestreden beslissing niet afdoende en geenszins draagkrachtig is om in het licht van het voorgaande te oordelen dat er geen sprake is van een woning. Gelet op deze vaststelling kon de verwerende partij de aanvraag dan ook niet zonder meer toetsen aan artikel 4.4.16 en 4.4.19 VCRO.

..."

4.

Na het vermeld arrest van de Raad adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in een aanvullend verslag van 11 oktober 2013 om het administratief beroep van de verzoekende partij niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 14 november 2013 beslist de verwerende partij om een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing ditmaal als volgt:

"...

5.2. Beschrijving van de aanvraag

De aanvraag betreft de regularisatie van de uitbreiding en verbouwing van een houten paviljoen. Het oorspronkelijke paviljoen opgericht in 1956, was 80.50m² en omvatte een zithoekkeuken, slaapkamer en sanitair. Na 1962 werd het gebouw uitgebreid met twee slaapkamers tot 128.30m² en werd er een carport bijgebouwd. In de jaren tachtig deed

het tijdelijk dienst als woning. Een vorige aanvraag tot regularisatie van deze uitbreiding en functiewijziging naar woning werd geweigerd.

De huidige eigenaar heeft het paviljoen in 2007 grondig vernieuwd. De raamopeningen werden gewijzigd en de gevelbekleding werd vernieuwd. Het dak werd volledig vernieuwd en de helling gewijzigd van 15° naar 35°, waardoor een supplementaire verdieping ontstaat onder het dak. Er werd ook een houten terras aangebracht en een kleine berging (3.50m²) bijgebouwd. De voorliggende aanvraag betreft de regularisatie van deze werken.

5.3. Beschrijving van de plaats

Het paviljoen staat in het park bij het kasteel van Imde, langs de dreef die de verbinding vormt tussen het centrum van Wolvertem en het gehucht Imde.

Het paviljoen staat op ongeveer 150m van het kasteel. Langs de dreef, in het kasteelpark staan links en rechts van het paviljoen nog twee villawoningen op 60m en 90m ervan

. . .

5.7. Beoordeling

..

Volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse is het goed gelegen in een parkgebied. Artikel 14 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerpgewestplannen en de gewestplannen is van kracht.

. . .

Het is duidelijk dat slechts die werken en handelingen kunnen toegelaten worden, die strikt noodzakelijk zijn voor de openstelling, het behoud, verfraaiing en/of aanleg van het park. Aldus houdt artikel 14.4.4. geen absoluut bouwverbod in, maar beperkt het de bouwmogelijkheden niettemin aanzienlijk. Enkel deze handelingen en werken die behoren of bijdragen tot de inrichting van het parkgebied, zijn er toegelaten, met uitsluiting van alle werken en handelingen met een andere bestemming, weze het een residentiële, industriële, agrarische, commerciële en zelfs culturele bestemming. Bij de inplanting van de tot de normale uitrusting van een park behorende accommodaties (waartoe ook toiletten en dergelijke kunnen behoren) wordt rekening gehouden met o.m. de nood aan dergelijke accommodaties in functie van het gebruik door het publiek van het parkgebied, de visuele inpassing en de plaats van inplanting.

Het verbouwen en uitbreiden van een constructie met residentiële bestemming is in strijd met de planologische bestemmingsvoorschriften gevoegd bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, meer bepaald artikel 14 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerpgewestplannen en de gewestplannen.

c) De vergunning werd geweigerd om reden van de strijdigheid met artikel 145bis van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999. Inmiddels trad de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening in werking en dient de aanvraag getoetst te worden aan de reglementering die van toepassing is op het moment van de beslissing, maar geen essentiële wijziging onderging op dit gebied. Een tuinpaviljoen dat niet voor permanente bewoning gebruikt wordt of daar nooit met vergunning werd toe bestemd kan niet als woning bestempeld worden. In stedenbouwkundige termen, mogelijk anders dan in spraakgebruikelijke termen, is een woning elke constructie die onder de bestemmingscategorie 'wonen' valt doordat de laatst vergunde of vergund geachte bestemming permanent wonen is, ongeacht de aard of het voorkomen van de constructie.

In voorliggend geval werd het paviljoen opgericht voor de inwerkingtreding van de stedenbouwwet en is het als constructie een vergund geacht gebouw met een recreatieve bestemming. Later heeft er permanente bewoning plaatsgevonden op sporadische basis, maar hiertoe werd nooit een bestemmingswijziging bekomen. Art. 7.5.1.4° van de

Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt dat tot de inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en met terugwerkende kracht vanaf 1984 het wijzigen van de hoofdfunctie van een vergund gebouw gelegen in een parkgebied naar om het even welk gebruik dat anders is dan het oorspronkelijke dit geacht wordt vergunningsplichtig te zijn, vanwege de belangrijke ruimtelijke weerslag op de onmiddellijke omgeving. Ook na 14 april 2000 geldt uiteraard vergunningsplicht. De sporadische permanente bewoning die plaatsvond in het paviljoen dateert van deze periode en er werd nooit vergunning voor gevraagd, zodat de initiële bestemming als recreatief verblijf behouden is en het geen woning is.

De beroeper betwist dit en stelt dat elk soort verblijf, al dan niet tijdelijk een 'woning' is. Uit de definiëring van wat een woning is, kan immers niets anders besloten worden.

In deze stelt de Raad voor Vergunningenbetwistingen dat dient verwezen te worden naar het art. 4.1.1, 16° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, om het onderscheid tussen een tuinpaviljoen en een woning au fond te maken. Hierin wordt een woning als volgt gedefinieerd:

'een goed, vermeld in artikel 2, §1, eerste lid, 31°, van de Vlaamse Wooncode;'

Artikel 2, §1, eerste lid, 31°, van de Vlaamse Wooncode, bevat de volgende bepaling: 'woning: elk onroerend goed of het deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande;'

Uit de parlementaire voorbereidingen blijkt dat met de 'hoofdzakelijke' bestemming bedoeld wordt dat daarom niet alle vertrekken in de woning de woonfunctie moeten hebben.

Deze definiëring brengt dus niets essentieels bij om het onderscheid tussen een permanent verblijf (wonen) of niet-permanent (recreatief) verblijf te relateren aan het begrip 'woning'. Daaruit voortvloeiend brengt het ook niets bij aan het onderscheid dat gehanteerd wordt inzake de basisrechten voor bestaande zonevreemde woningen enerzijds en bestaande zonevreemde constructies – niet zijnde woningbouw – anderzijds.

Van Dale definieert een 'woning' in de eerste plaats als een huis of deel van een huis om te wonen, en pas in de tweede plaats als een synoniem van 'domicilie' of 'wettelijke verblijfplaats'. Niet permanent bewoonde constructies worden soms ook wel 'vakantiewoningen' genoemd, en dus een subcategorie van 'woningen'. Dit alles zou een 'brede' definiëring van het begrip woning kunnen ondersteunen.

Nochtans mag duidelijk zijn dat bij het maken van het onderscheid tussen 'woningen' en 'constructies, andere dan woningen' een gedifferentieerd beleid werd vooropgesteld waarbij aan woningen ruimere basisrechten werden toegekend, gezien ook andere eigendomsrechten samenhangen met een hoofdverblijfplaats. Dit onderscheid wordt ook verder doorgetrokken in de onderscheiden stedenbouwkundige functiecategorieën 'verblijfsrecreatie' en 'wonen', zoals vertaald in het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen.

Het begrip woning sluit dus aan bij de functiecategorie 'wonen' of 'gehuisvest zijn'. Huisvesting is waar men verblijft, waar de woonplaats is, het huis waarin men gevestigd is. Begrippen als 'paviljoenen, weekendverblijven, vakantiewoningen' sluiten aan bij de functiecategorie verblijfsrecreatie, ook al zijn de constructies die ertoe gebruikt worden

qua aard soms inwisselbaar en is het mogelijk om in een weekendverblijf permanent te wonen of in een woning niet-permanent te verblijven. Daarbij is niet de intentionele aard van de constructie doorslaggevend, maar de geschiedenis van de bestemming. Hier is het duidelijk dat de betrokken constructie als een paviljoen met een recreatieve intentie werd opgericht, en op geen enkel moment een wettelijke bestemmingswijziging tot permanent wonen onderging.

Uit dit alles blijkt dat het gebruik van de term 'woning' binnen het vakgebied ruimtelijke ordening niet geheel overeenstemt met de spraakgebruikelijke term, en de definiëring binnen de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening tekortschiet. Indien om deze reden zou worden geoordeeld dat ook een constructie voor niet-permanent verblijf (al dan niet met die doelstelling opgericht, of later hiertoe bestemd) een woning zou zijn waarop alle basisrechten voor woningen geldig zijn, valt niet in te zien waarom er nog enig beleid zou gevoerd worden rond weekendverblijven of deze bestemmingswijziging überhaupt vergunningsplichtig werd gemaakt. Op dezelfde wijze wordt ook onderscheid gemaakt tussen gewone 'woningen' en bijvoorbeeld conciergewoningen, exploitantenwoningen, waar ook aparte regelgeving voor bestaat. Hier kan men niet omheen de bedoeling van de wetgever, die het onderscheid als een gekende vanzelfsprekendheid hanteert.

- d) Volgens artikel 4.4.16 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening vormen de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringgrond bij de beoordeling van een aanvraag voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw. Artikel 4.4.19.§1 stelt dat het uitbreiden van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, vergunbaar is, op voorwaarde dat de uitbreiding noodzakelijk is omwille van een aantal opgesomde redenen. De aanvraag voldoet niet aan één van deze voorwaarden. Volgens §2 van dit artikel zijn aanpassingswerken aan een zonevreemde constructie vergunbaar op voorwaarde dat het overdekte volume niet wordt uitgebreid. Het ontwerp voorziet door het verhogen van het dak en de uitbreiding een toename van het volume van 265m³ (toestand voor 1962) tot 494m³ nu. De aanvraag is bijgevolg niet vergunbaar.
- e) Uit ruimtelijk oogpunt gaat het hier om een paviljoen binnen een kasteelpark. Finaal is de openstelling van het park de publieke functie die wordt nagestreefd, en in zoverre dit niet gehaald wordt is minstens de functie als 'groene long' binnen het omliggende gebied als publieke functie te versterken. Elke privaat-recreatieve ingreep waarbij het volume van de gebouwen vergroot, de gebruikswaarde verhoogt en die de functie dus verder weg drijft van de doelstelling van het parkgebied, ten koste van de groene structuur, is onverenigbaar met de goede ruimtelijke ordening en de beleidsopties die vervat werden in het gewestplan.

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

- het verbouwen en uitbreiden van een constructie met residentiële bestemming is in strijd met de planologische bestemmingsvoorschriften gevoegd bij het gewestplan;
- de uitbreiding van de zonevreemde constructie is in strijd met artikel 4.4.19. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

..."

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT VERNIETIGING

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Op de terechtzitting van 7 juli 2015 doet de verwerende partij afstand van de exceptie met betrekking tot de tijdigheid van de vordering.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT VERNIETIGING

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

In het eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van het gezag van gewijsde van het arrest nr. A/2013/0133, van de artikelen 4.1.1, 4.4.12 en 4.4.15 VCRO, van artikel 2 van de Vlaamse Wooncode, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 houdende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van artikel 53, §3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (DROG) jo. artikel 7.5.8 VCRO en van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de zorgvuldigheidsplicht, de materiële motiveringsplicht, en het ontbreken van de vereiste feitelijke grondslag.

De verzoekende partij zet uiteen

" . . .

Terwijl, <u>eerste onderdeel</u>, de Deputatie het aangevraagde ten onrechte heeft beschouwd als een "tuinpaviljoen", en haar beslissing zodoende feitelijke grondslag mist, minstens onzorgvuldig tot stand is gekomen, steunt op in feite verkeerde materiële motieven, en niet afdoende formeel is gemotiveerd;

En terwijl, tweede onderdeel, de Deputatie weigert, minstens nalaat bij de beoordeling van de vraag of de artikelen 4.4.12 en 4.4.15 VCRO van toepassing zijn de definitie van "woning" zoals bepaald in artikel 4.1.1. VCRO toe te passen;

En terwijl, <u>derde onderdeel</u>, de Deputatie, door te oordelen dat enkel een constructie waarvan de vergunde bestemming behoort tot de functiecategorie "wonen" een woning kan zijn, een voorwaarde toevoegt aan het decreet;

En terwijl, <u>vierde onderdeel</u>, een woning die niet bestemd is als hoofdverblijfplaats, en dus een tweede verblijf is, wel een recreatiewoning kan zijn, maar daarom niet ophoudt een woning te zijn, zodat bij de bepaling van de werken waarvoor de gewestplanvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen en uitbreiding van de bestaande constructie, toepassing diende en dient te worden gemaakt van de regels van artikel 4.4.12 en 4.4.15 van de Vlaamse Codex, en niet van artikel 4.4.16 en 4.4.19.

En terwijl, <u>vijfde onderdeel,</u> uw Raad met gezag van gewijsde oordeelde dat de Deputatie in de eerdere beslissing, die louter overwoog dat er geen sprake is van een woning omdat het goed niet permanent bewoond wordt, haar beslissing niet afdoende verantwoordde.

b) Toelichting

(1) Algemeen

- 13. De Deputatie is er op grond van artikel 53, §3 van het Stedenbouwdecreet, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (minstens op grond van de artikelen 2 en 3 van de formele motiveringswet) toe gehouden haar beslissing formeel, dit is in de beslissing zelf, te motiveren. Met motieven die niet in de beslissing zijn opgenomen kan geen rekening worden gehouden.
- 14. Het hoofdmotief van de weigering is dat de aanvraag strijdig is met het gewestplanvoorschrift "parkgebied", en dat er geen bepaling bestaat die ten behoeve van de aangevraagde werken toelaat af te wijken van dit voorschrift. Het betreft hier immers, aldus de Deputatie, een tuinpaviljoen, en geen woning. Hierop zijn de bepalingen van artikel 4.4.19, §1 van de Vlaamse Codex van toepassing, en aan de voorwaarden van dit artikel is niet voldaan.
- 15. De Deputatie heeft evenwel ten onrechte gesteld dat de bestaande constructie geen woning is in de zin van de Vlaamse Codex en heeft dan ook ten onrechte toepassing gemaakt van artikel 4.4.19, §1. Een niet permanent bewoonde woning is immers nog steeds een woning, zij het dat ze niet zonder vergunning naar een permanente woning mag worden omgevormd. De Deputatie had toepassing moeten maken van de artikelen 4.4.12 en 4.4.15 van de Vlaamse Codex. Aan de voorwaarden van deze artikelen is voldaan.
- 16. Tussen de partijen bestaat er geen betwisting dat er nog steeds sprake is van een bestaande constructie, weze het dat die zonder vergunning werd verbouwd en uitgebreid. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar heeft ooit, in het kader van een eerdere vergunningsprocedure, beweerd dat de constructie integraal werd herbouwd, maar dit standpunt werd reeds in de vorige beroepsprocedure ontkracht. Er werd in de huidige procedure door geen enkele overheid nog op teruggekomen.

Tussen de partijen bestaat er evenmin betwisting dat deze bestaande constructie dateert van vóór 1962 en deze constructie dus met toepassing van artikel 4.2.14, §1 van de Vlaamse Codex te allen tijde geacht wordt vergund te zijn. Dit vermoeden is onweerlegbaar.

Tussen de partijen bestaat er evenmin betwisting dat deze constructie gelegen is in een parkgebied volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse. Parkgebieden zijn weliswaar te beschouwen als "ruimtelijke kwetsbare gebieden", maar voor parkgebieden zijn steeds de uitzonderings- en afwijkingsregels van toepassing die gelden voor de gebieden die niet ruimtelijk kwetsbaar zijn.

Tussen de partijen bestaat er tot slot geen betwisting dat de aanvraag gekwalificeerd moet worden als een regulariserende aanvraag tot verbouwing en uitbreiding van een bestaande constructie, waarbij de bestaande constructie een volume had van 265m³, en de uitgebreide constructie een volume heeft van 494 m³.

17. Indien de constructie beschouwd moet worden als een "woning", kan de aanvraag perfect in aanmerking komen voor een vergunning.

Artikel 4.4.12 van de Vlaamse Codex stelt dat de "vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een

stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde woning, op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal". Artikel 4.4.15 voegt hier aan toe dat "het uitbreiden van een bestaande zonevreemde woning vergunbaar (is), voor zover het bouwvolume beperkt blijft tot ten hoogste 1.000 m³ en op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal". Beide artikelen zijn toepasbaar in parkgebied. Beide artikelen kunnen ook worden gecombineerd.

Er rijst in deze geen discussie over de volumenorm (1000 m³). De discussie omtrent het stijgen van het aantal woongelegenheden hangt samen met de vraag of er sprake is van een "woning".

(2) Eerste onderdeel

18. De Deputatie omschrijft de constructie in de bestreden beslissing als een "tuinpaviljoen":

"Een tuinpaviljoen dat niet voor permanente bewoning gebruikt wordt of daar nooit met vergunning werd toe bestemd kan niet als woning bestempeld worden."

Met deze passage geeft de Deputatie aan dat het hier gaat om een bijgebouw in een tuin, horend bij een andere woning. Deze veronderstelling is verkeerd.

De benaming "tuinpaviljoen" is trouwens door de Deputatie zelf naar voor geschoven. In de aanvraag zelf is er sprake van een "paviljoen". In de rest van de beslissing is overigens ook sprake van een "paviljoen". Dit is iets anders dan een tuinpaviljoen.

Door de bewuste passage geeft de Deputatie aan dat zij ervan uitgaat dat het betrokken goed een "tuinpaviljoen" is.

De beslissing is gesteund op een verkeerde feitelijke grondslag. Minstens is het oordeel van de Deputatie niet zorgvuldig tot stand gekomen, is het niet gesteund op in feite correcte gegevens, of vermeldt de Deputatie niet formeel de motieven op basis waarvan zij tot het oordeel komt dat het gaat om een "tuinpaviljoen".

19. Volgens Van Daele is een "paviljoen" onder meer een "luchtig gebouwd buitenverblijf; lusthuis".

De term "paviljoen" slaat dus niet noodzakelijk op een bijgebouw, maar er kan ook een zelfstandig gebouw dat bestemd is om te verblijven mee worden bedoeld.

De term "paviljoen" heeft hier ook die betekenis.

Het gebouw hoort niet bij een ander gebouw. Het heeft ook nooit bij een ander gebouw gehoord.

De verzoekende partij brengt het document bij waarbij het goed initieel bij het kadaster werd aangegeven.

Dit document vermeldt dat het gaat om een "zomerhuis in hout". Dit spreekt tegen dat het zou gaan om een bijgebouw. De in dit document gebruikte omschrijving sluit perfect aan bij de betekenis van een "buitenverblijf".

Het betreft een onafhankelijke constructie die steeds uitgerust is geweest met een keuken, een woonkamer met een open haard, een badkamer en een slaapruimte.

Dat de constructie bewoond kon worden bewijst overigens het feit dat er geen betwisting bestaat dat er in het verleden een domiciliëring is geweest tussen 11 april 1988 en 23 mei 1989, dit is vóór de uitvoering van de verbouwingswerken.

De inschrijving in het bevolkingsregister werd ten tijde van de bewuste inschrijving geregeld door artikel 1 van het KB van 1 april 1960 betreffende het houden van de bevolkingsregisters. Luidens artikel 11 van dit KB geschiedde de inschrijving in het bevolkingsregister aan de hand van het bewijs van verblijfsverandering en nadat de plaatselijke overheid heeft onderzocht of het een werkelijk verblijf is.

Gelet op die bepaling kan het gegeven dat er tussen 11 april 1988 en 23 mei 1989 een domiciliëring is geweest, beschouwd worden als een vermoeden dat de bewuste persoon er op dat ogenblik werkelijk verblijf hield.

De omschrijving "tuinpaviljoen" is dus duidelijk verkeerd. Het gaat wel degelijk om een constructie die bestemd was, en steeds is geweest, om er te verblijven.

In zoverre de Deputatie uitgaat van het tegendeel mist haar beslissing feitelijke grondslag. Minstens is de beslissing niet afdoende gemotiveerd.

Het middel is gegrond in het eerste onderdeel.

(3) Tweede onderdeel

20. Zoals voordien gezegd aanvaardt de verzoekende partij het uitgangspunt dat de constructie als een tweede verblijf dient te worden beschouwd. Dit standpunt heeft zij zo verwoord in de nota die de aanvraag begeleidt. Dit standpunt heeft zij ook met zoveel woorden verwoord in haar beroepsschrift bij de deputatie, waarin haar raadsman het volgende stelt:

"Mijn cliënte wijst er vooreerst op dat zij met de verbouwing geenszins een functiewijziging nastreeft. Zij erkent dat het bestaand vergund gebruik een gebruik is als "tweede verblijf" en dat zij dit niet kan wijzigen, zodat zij zich geenszins voorneemt om de functie te wijzigen naar "wonen"."

De verzoekende partij wenst geen functiewijziging door te voeren. Zij wenst de functie "tweede verblijf" of hoe men het ook noemt, te behouden, en wil er dus geenszins permanent verblijven.

Zij vraagt geen gebruikswijziging in de zin van artikel 4.2.1, 6° van de Vlaamse Codex aan, zodat er geen noodzaak is om na te gaan of die vergunning kan worden verleend.

- 21. Het betreft hier dus een constructie die is opgericht als "zomerhuis", en die doorheen de jaren ook als dusdanig is gebruikt, en die de aanvrager in de toekomst ook in die zin wenst te gebruiken.
- 22. De enige vraag die dan nog rest is de vraag of een dergelijke constructie wel een woning is in de zin van artikel 4.4.12 en 4.4.15 van de Vlaamse Codex.

23. Luidens artikel 4.1.1 16° moet als woning worden beschouwd:

"een goed, vermeld in artikel 2, §1, eerste lid, 31°, van de Vlaamse Wooncode"

De Vlaamse Wooncode definieert een woning als "elk onroerend goed of het deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande".

Dit is de enige relevante definitie die gehanteerd dient te worden. De Deputatie behoorde dus na te gaan of het goed "hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande".

Uw Raad oordeelde reeds met gezag van gewijsde dat het "het begrip "hoofdzakelijk" niet (duidt) op het al dan niet permanent karakter van de bewoning" en dat de deputatie in de eerdere beslissing, die louter gesteund was op de overweging dat het goed geen woning was omdat het niet permanent bewoond was, de aanvraag niet had getoetst aan artikel 4.1.1, 16° VCRO en aan het artikel 2, §1, eerste lid, 31° van de Vlaamse Wooncode.

De Deputatie volhardt in de boosheid, en weigert om bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met artikel 4.4.12 en 4.4.15 VCRO rekening te houden met de decretale definitie van artikel 4.1.1, 16° VCRO en artikel 2, §1, eerste lid, 31° van de Vlaamse Wooncode.

. . .

24. De Deputatie weigert bijgevolg rekening te houden met de decretale definitie omdat, aldus de Deputatie, deze definitie "tekortschiet" (sic). De Deputatie luidt uit "het beleid", uit het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 en uit de door haar veronderstelde bedoeling van de wetgever af dat de definitie niet kan worden toegepast.

De Deputatie past dus niet artikel 4.1.1, 16° VCRO en artikel 2, §1, eerste lid, 31° van de Vlaamse Wooncode toe, maar wel haar eigen definitie van het begrip "woning", omdat zij die meer gepast acht.

De Deputatie verantwoordt op die wijze haar beslissing niet naar recht.

Het middel is gegrond in het tweede onderdeel.

(4) Derde onderdeel

25. Wanneer de beslissing zo zou moeten worden gelezen dat de Deputatie op grond van de aangehaalde gegevens meent dat het begrip "woning" in de zin van artikel 4.1.1, 16° VCRO en artikel 2, §1, eerste lid, 31° van de Vlaamse Wooncode toch nog ruimte laat voor interpretatie, waarbij in het licht van het stedenbouwkundige beleid een niet permanent bewoond verblijf geen woning is, is haar beslissing evenmin wettig en afdoende verantwoord.

26. De decreetgever heeft uitdrukkelijk beslist om het begrip "woning" in de VCRO gelijk te stellen met het reeds bestaande begrip "woning" in de Vlaamse Wooncode. Ook het Decreet op het Grond- en Pandenbeleid neemt overigens de definitie van de Vlaamse wooncode over (zie artikel 1.2., 23° DGP).

Dit maakt meteen dat zowel het gedifferentieerde beleid dat inzake ruimtelijke ordening wordt gevoerd tussen woningen en constructies die geen woning zijn, als het besluit van

de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningspichtige functiewijzigingen, als de wijze waarop het begrip "woning" gebruikelijk binnen het vakgebied van de ruimtelijke ordening wordt gebruikt, niet relevant is. De decreetgever gebruikt immers expliciet een begrip uit de Vlaamse Wooncode, en niet uit het vakgebied "ruimtelijke ordening".

De Deputatie stelt dat een "woning" in de zin van de VCRO dient te behoren tot de bestemmingscategorie "wonen" in de zin van het Besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000.

De Deputatie voegt hierbij een voorwaarde toe aan het decreet. Bovendien valt niet in te zien hoe een besluit van 14 april 2000 iets kan toevoegen aan een definitie die vervat zit in een decreet van 15 juli 1997.

Het middel is gegrond in het derde onderdeel.

27. Historisch gezien is het trouwens onjuist dat de decreetgever de regels voor zonevreemde woningen steeds heeft willen voorbehouden voor permanente woningen.

De mogelijkheid om zonevreemde woningen in afwijking op de gewestplanbestemming in bepaalde mate te verbouwen, te herbouwen of uit te breiden heeft het voorwerp uitgemaakt van een zeer uitgebreide legistieke historiek. Sinds het decreet van 28 juni 1984 hanteert de wetgeving een onderscheid tussen woningen en andere gebouwen.

Men kan nergens in de parlementaire werken van die opeenvolgende decreetswijzigingen ook maar één passage lezen waaruit kan worden afgeleid dat de decreetgever een vakantiewoning niet als een woning beschouwt.

Hierbij kan worden opgemerkt dat de regeling gedurende bepaalde periodes van die aard was, en voor een deel nog steeds is, dat de mogelijkheden voor woningen beperkter waren dan voor andere gebouwen. Volgens de regeling van het decreet van 28 juni 1984 mochten alle zonevreemde gebouwen worden verbouwd, herbouwd of uitgebreid, maar was dit voor woningen beperkt tot een bouwvolume van 800 m³. Dit onderscheid werd afgeschaft bij decreet van 23 juni 1993, om opnieuw te worden ingevoerd door het decreet van 13 juli 1994. Dat decreet liet enkel voor woningen uitbreidingen toe. Deze regeling, waarbij enkel woningen mochten uitbreiden, is grosso modo nog steeds van kracht, met dien verstande dat het onderscheid tussen woningen en andere gebouwen intussen ook van belang is voor het herbouwen van constructies. Sinds het decreet van 19 juli 2002 kunnen immers ook constructies die geen woningen zijn het voorwerp uitmaken van een vergunning om te herbouwen. Voor woningen geldt hier een volumebeperking tot 1.000 m³, voor andere contructies geldt geen volumebeperking.

De interpretatie van de Deputatie zou inhouden dat voor tweede verblijven de volumebeperking van 1.000 m³ bij herbouw niet zou gelden. En dat tussen 1984 en 1993 tweede verblijven onbeperkt uitgebreid konden worden, terwijl permanente woningen slechts tot 800 m³ konden uitbreiden. De Deputatie kan niet ernstig menen dat dit strookt met de bedoeling van de decreetgever.

(5) Vierde onderdeel

28. Ten gronde is het duidelijk dat een constructie voor recreatief verblijf een woning is in de zin van artikel 4.4.12 en 4.4.15 VCRO.

Zoals de Deputatie zelf aangeeft is een dergelijke constructie in een spraakgebruikelijke betekenis wel degelijk een woning.

De decretale definitie, zoals die vervat zit in artikel 2 van de Vlaams Wooncode, wijkt hier niet van af.

Een woning is volgens die definitie een constructie bestemd voor de huisvesting van een gezin of een alleenstaande.

De Deputatie stelt dat "Huisvesting is waar men verblijft, waar de woonplaats is, het huis waarin men gevestigd is."

Dit is evenwel niet correct.

De Vlaamse Wooncode definieert het woord "huisvesting" niet. De spraakgebruikelijke betekenis van dit woord is "het verschaffen van een verblijf" of "gelegenheid om te verblijven" (zie Van Dale, Groot Woordenboek der Nederlandse Taal). De eerste betekenis van het werkwoord "huisvesten" betekent onder meer "een (tijdelijk) verblijf verschaffen".

De spraakgebruikelijke betekenis van het begrip "huisvesting" is dus niet beperkt tot een "permanent" verblijf of een "hoofdverblijf", maar omvat ook het recreatief of ondergeschikt verblijf. Ook een tweede verblijf van een gezin dient om dit gezin te huisvesten en is dus een woning in de zin van de Vlaamse Wooncode.

Andere definities in de Vlaamse Wooncode bevestigen dit:

- artikel 2, 10° definieert het begrip "hoofdverblijfplaats" als "de woning waar een gezin of een alleenstaande effectief en gewoonlijk verblijft". Dit maakt duidelijk dat een woning die niet tot hoofdverblijfplaats dient, een woning kan zijn.
- artikel 2, 33° definieert een woonwagen als "een woongelegenheid, gekenmerkt door flexibiliteit en verplaatsbaarheid, bestemd voor permanente en nietrecreatieve bewoning". Deze toevoeging bevestigt dat de "permanente en niet recreatieve" aard van de bewoning niet inherent is aan het begrip woongelegenheid.

Uit de parlementaire voorbereiding van de Wooncode blijkt alvast dat de decreetgever geen enge lezing van deze definitie wenste, en dat onder meer kamerwoningen en studentenkamers in beginsel een woning in de zin van de Vlaamse Wooncode zijn, zij het dat de kwaliteitsnormen niet van toepassing zijn omdat er voor die woningen specifieke regels bestaan.

29. Ook uit de regeling in de VCRO inzake weekendverblijven blijkt dat de regelgever ervan uitging dat een weekendverblijf een woning in de zin van de Vlaamse Wooncode is.

Artikel 5.4.1. VCRO definieert een weekendverblijf als

"een al dan niet verplaatsbare en vanuit bouwfysisch oogpunt hoofdzakelijk vergunde constructie die krachtens de stedenbouwkundige voorschriften niet tot permanente bewoning kan worden bestemd"

Artikel 5.4.1., lid 2 VCRO hecht bepaalde gevolgen aan de bevindingen van het conformiteitsonderzoek, vermeld in artikel 5, § 2 van de Vlaamse wooncode, dat voor deze weekendverblijven wordt opgemaakt.

Dit artikel 5, §2 van de Vlaamse Wooncode bepaalde ten tijde van de opmaak van artikel 5.4.1. VCRO:

"De Vlaamse regering bepaalt de criteria en de procedure om de conformiteit van **de woning** met deze vereisten en de mogelijkheid om de eventuele tekortkomingen via renovatie-, verbeterings- of aanpassingswerkzaamheden te verhelpen, vast te stellen.

Dit artikel bevestigt, ten overvloede, dat een weekendverblijf een woning is in de zin van de Vlaamse wooncode.

In zoverre de Deputatie meent in de definitie van de Vlaamse wooncode te kunnen lezen dat enkel een permanent verblijf als "huisvesting" kan worden beschouwd, verantwoordt zij haar beslissing niet naar recht.

30. De vergelijking kan worden gemaakt met artikel 4.2.1, 7° van de Vlaamse Codex dat stelt dat er een vergunning nodig is voor:

"een woning opsplitsen of in een gebouw het aantal woongelegenheden die hoofdzakelijk bestemd zijn voor de huisvesting van een gezin of een alleenstaande wijzigen, ongeacht of het gaat om een eengezinswoning, een etagewoning, een flatgebouw, een studio of een al dan niet gemeubileerde kamer"

Een "al dan niet gemeubileerde kamer" kan dus een "woongelegenheid" zijn die "hoofdzakelijk bestemd (is) voor de huisvesting van een gezin of een alleenstaande". Deze bepaling, die is ingevoerd door het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, beoogde specifiek om de wildgroei van studentenkamers onder controle te brengen.

Ook de Raad van State oordeelde reeds dat met name een studentenkamer een "woongelegenheid" is in de zin van artikel 2 van het besluit van 2 oktober 1971. De Raad stelde met name dat een "woongelegenheid" "in zijn spraakgebruikelijke betekenis worden begrepen als een gelegenheid of een ruimte om te wonen of waarin men gehuisvest wordt". De Raad stelde in dit arrest vast dat "de aangevraagde werken de huisvesting (beogen) van acht studenten in aparte kamers. Het feit dat het studentenverblijf ook een aantal gemeenschappelijke delen bevat voor de gehuisveste studenten doet aan die vaststelling niets af. Bijgevolg hebben de aangevraagde werken tot gevolg dat het aantal woongelegenheden in de zin van het Vrijstellingsbesluit gewijzigd wordt en vallen zij niet onder de vrijstellingsgrond in artikel 2 van dat besluit."

Aangezien een studentenkamer een schoolvoorbeeld is van een niet-permanente verblijfplaats waar de bewoner niet is gedomicilieerd blijkt uit het voorgaande duidelijk dat ook "niet permanente verblijfplaatsen" woongelegenheden zijn, onder meer in de zin van de Vlaamse Codex, en dat zij dienen om gezinnen of alleenstaanden te huisvesten. Dat maakt dat zij ook als een woning in de zin van de Vlaamse Wooncode, en dus ook in de zin van de Vlaamse Codex moeten worden beschouwd.

31. Het middel is gegrond in het vierde onderdeel.

(6) Vijfde onderdeel

32. Uw Raad oordeelde reeds met gezag van gewijsde wat volgt:

. . .

33. Uw Raad oordeelde dus dat het enkele feit dat het goed niet permanent bewoond is niet volstaat om het goed niet als woning te beschouwen.

De hernomen beslissing is uitgebreider, maar de Deputatie komt uiteindelijk opnieuw tot haar beslissing op grond van het feit dat de woning niet bestemd, of vergund, is voor permanente bewoning

. . .

De Deputatie beschouwt het al dan niet permanent karakter van de bewoning als doorslaggevend element om het gebouw als woning te beschouwen. Dit oordeel komt in strijd met het gezag van gewijsde van het arrest van uw Raad.

. . . "

De verwerende partij repliceert:

"

1. In randnummer 5.2 van de bestreden beslissing wordt de historiek van het litigieuze onroerend goed uitvoerig beschreven (<u>eerste onderdeel</u>). Hieruit blijkt duidelijk dat de deputatie zich rekeningschap geeft van het feit dat het onroerend goed, vóór de onwettige bouwwerken, een "houten paviljoen" betreft met "zithoek-keuken, slaapkamer en sanitair", later uitgebreid met "twee slaapkamers" en een "carport". Er wordt geenszins overwogen dat het onroerend goed een bijgebouw zou zijn.

Overigens houdt de verzoekende partij er een zeer eenzijdige lezing van de bestreden beslissing op na aangezien, naast de enkele vermelding van de term "tuinpaviljoen", meermaals de term "paviljoen" wordt gebezigd en duidelijk blijkt dat het litigieuze onroerend goed niet wordt beschouwd als een bijgebouw maar wel als een "zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw" (cf. verblijfsrecreatie).

Het eerste onderdeel van het eerste middel mist feitelijke grondslag.

2. Volgens artikel 4.1.1, 16° VCRO iuncto artikel 2, § 1, 1e lid, 31° van de Vlaamse Wooncode moet een woning worden beschouwd als "elk onroerend goed of het deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande" (tweede onderdeel).

In het arrest van 09.04.2013 heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen onder meer geoordeeld dat de "verwerende partij (...) louter [overweegt] dat er geen sprake is van een woning omdat het goed niet permanent bewoond wordt" en bijgevolg moet worden vastgesteld dat "de verwerende partij in de bestreden beslissing de aanvraag niet toetst aan het artikel 4.1.1, 16° VCRO en aan het artikel 2, §1, eerste lid, 31° van de Vlaamse Wooncode". In tegenstelling tot wat de verzoekende partij lijkt te impliceren heeft de Raad voor Vergunningsbetwistingen dus niet geoordeeld dat het paviljoen moet worden beschouwd als een woning in de zin van artikel 4.1.1, 16° VCRO.

In de bestreden beslissing wordt ditmaal uitdrukkelijk verwezen naar voormelde definitie van het begrip woning en wordt het paviljoen van de verzoekende partij in concreto afgetoetst aan deze definitie:

. . .

Er wordt aldus op grond van verschillende elementen met betrekking tot de geschiedenis van de bestemming (cf. geen permanente bewoning, geen vergunning voor de functie wonen en slechts sporadische permanente bewoning in de jaren '80) vastgesteld dat het paviljoen een recreatief verblijf is en niet kan worden beschouwd als een woning in de zin van artikel 4.1.1, 16° VCRO). In de bestreden beslissing wordt ook vastgesteld dat de verzoekende partij de recreatieve functie als tweede verblijf niet betwist (onder meer op bladzijde 2: "Het gebouw wordt gebruikt als 2de verblijf").

Gelet op de uitvoerige en draagkrachtige motivering van de bestreden beslissing is het gezag van gewijsde van het arrest van 09.04.2013 niet geschonden.

Wat betreft het begrip woning overweegt de deputatie op correcte wijze dat het begrip huisvesting dat wordt gebezigd in de voormelde definitie (Vlaamse Wooncode) verwijst naar een plaats "waar men verblijft, waar de woonplaats is, het huis waarin men gevestigd is".

Deze interpretatie sluit aan bij de leer van een arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 14.05.2013 waarbij het begrip huisvesting in artikel 2, § 1, 1e lid, 31° van de Vlaamse Wooncode wordt begrepen als "de plaats waar men verblijft en waar de bewoning centraal staat".

RvVb nr. A/2013/0231, 14 mei 2013.

In de rand: een noodwoning werd in deze zaak beschouwd als een woning in de zin van artikel 4.1.1, 16° VCRO aangezien uit de vergunning bleek dat deze noodwoning als een volwaardige woning werd opgericht in functie van de exploitatie van het toenmalige landbouwbedrijf van de tussenkomende partijen.

Ook in de rechtsleer wordt dienaangaande aangenomen dat het begrip huisvesting moet worden opgevat als "de plaats waar men (gewoonlijk) verblijft en waar de bewoning centraal staat".

B. Roelandts en P.-J. Defoort, Ruimtelijke Ordening anno 2009: nieuwe regels, nieuwe vragen, TROS 2009, afl. 54, 143-144; B. Roelandts en T. Vandendurpel, "Zonevreemd bouwen en exploiteren" in B. Hubeau, W. Vandevyvere en G. Debersaques (ed.), Ruimtelijke ordening en stedenbouw, Brugge, die Keure, 2010, afl. 1, 822-823.

Er wordt door de auteurs opgemerkt dat dit een feitenkwestie is en dat het begrip huisvesting ruimer is dan het begrip hoofdverblijfplaats. Om als woning te kunnen worden beschouwd in de zin van artikel 4.1.1, 16° VCRO moet de bewoning volgens hen op gewoonlijke of permanente basis plaatsvinden en vallen occasionele verblijven zoals hotels, vakantieverblijven, weekendverblijven en tweede verblijven niet onder deze definitie. Onder verwijzing naar een bijdrage van De Smedt stellen zij dat dit logisch is aangezien de begrippen die in de Vlaamse Wooncode worden gehanteerd een andere finaliteit hebben en "(...) gericht [zijn] op de sanering van de woningmarkt voor vormen van permanente bewoning, zodat de kwaliteitsnormering van occasionele verblijven vreemd is aan het woonbeleid".

In de rand: er wordt verwezen naar: P. De Smedt, "Versterking van de kwaliteitsbewaking. In de laatste rechte lijn in de strijd tegen de huisjesmelkerij?"

in P. De Smedt, B. Hubeau en E. Janssens (ed.), Omzien in verwondering. Terugblik op tien jaar Vlaamse Wooncode, Brugge, die Keure, 2007, 81.

De verwijzing door de verzoekende partij naar een arrest van de Raad van State inzake studentenkamers (cf. vierde onderdeel van het eerste middel) is niet dienend aangezien er hiervoor een aparte regelgeving bestond (cf. decreet van 04.02.1997 houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers) en dit type van kamer ondertussen uitdrukkelijk als een woning wordt gekwalificeerd in artikel 2, 10bis van de Vlaamse Wooncode:

kamer: een woning waarin een toilet, een bad of douche of een kookgelegenheid ontbreken en waarvan de bewoners voor een of meer van die voorzieningen aangewezen zijn op de gemeenschappelijke ruimten in of aansluitend bij het gebouw waarvan de woning deel uitmaakt

(ingevoegd bij artikel 6 van het decreet van 29.03.2013 houdende wijziging van diverse decreten wat de woonkwaliteitsbewaking betreft)

Overigens heeft de Raad van State geoordeeld dat een plaats bestemd voor recreatief verblijf, dus om er niet vast verblijf te houden, niet als een "woning" kan worden beschouwd in de zin van artikel 145bis, §1 DRO.

2.1.2.3. Artikel 145bis DRO bepaalt niet wat onder "woning" moet worden verstaan, zodat dit begrip in zijn spraakgebruikelijke betekenis moet worden begrepen, met name een plaats die is bestemd om er te wonen, om er vast verblijf te houden. Een vakantieverblijf is een plaats bestemd voor recreatief verblijf, niet om er vast verblijf te houden en kan niet als een "woning" in de zin van artikel 145bis DRO worden begrepen.

2.1.2.4. Het bestreden besluit overweegt onder meer wat volgt :

"Uitbreidingen en herbouw zijn echter slechts van toepassing op woningen. De voorliggende aanvraag heeft betrekking op een gebouwtje dat sinds 1997 permanent bewoond wordt. Evenwel is het pand gekadastreerd als een vakantieverblijf en er heeft evenmin ooit een officiële bestemmingswijziging plaatsgevonden aan het pand. Aldus kan het verblijf niet als 'woning' beschouwd worden, en valt het onder de bestemming 'verblijfsrecreatie', zodat hooguit verbouwingen binnen het bestaande bouwvolume mogelijk zijn. functiewijziging naar de residentiële functie is in het agrarisch gebied overigens slechts onder voorwaarden te bekomen gedesaffecteerde voor landbouwbedrijfsgebouwen".

De gevraagde regularisatievergunning wordt geweigerd om de volgende redenen:

- "-Het betrokken verblijf is geen woning maar een vakantieverblijf, ook al wordt dit nu reeds vijf jaar permanent bewoond.
- -Uitbreidingen en/of herbouw op basis van art. 145bis van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening zijn slechts onder bepaalde voorwaarden mogelijk voor woningen en bepaalde bedrijven, maar geenszins voor vakantieverblijven.
- -Een bestemmingswijziging van 'verblijfsrecreatie' naar 'wonen' is vergunningsplichtig en kan in het agrarisch gebied niet vergund worden".

2.1.2.5.De verzoekende partijen tonen niet aan, noch maken zij aannemelijk dat hun pand steeds een hoofdzakelijk residentiële functie heeft gehad. In het bestreden besluit wordt daarentegen terecht overwogen dat het kwestieuze pand, waarvoor geen vergunning wordt aangetoond en waarvan niet is uitgesloten dat de originele vorm van voor de inwerkingtreding van de stedenbouwwet dateert, een kleine houten chalet van ca. 160m³ betreft, dat het deel uitmaakt van een cluster van weekendverblijven, dat het gekadastreerd is als een weekendverblijf, dat het door de verzoekende partijen reeds vijf jaar permanent wordt bewoond, doch dat er nooit een officiële bestemmingswijziging heeft plaatsgevonden, ofschoon een bestemmingswijziging van 'verblijfsrecreatie' naar 'wonen' vergunningsplichtig is.

De verwerende partij mocht uit deze omstandigheden besluiten dat het pand van de verzoekende partijen een vakantieverblijf is en, gelet op het gestelde onder randnummer 2.1.2.3, een uitbreiding of herbouwing van het pand op grond van artikel 145bis, § 1, DRO niet kan worden toegestaan.

R.v.St. nr. 189.427, 13 januari 2009, Jusphe.

Idem: R.v.St. nr. 189.252, 5 januari 2009, Jamar.

Uit de bestreden beslissing blijkt duidelijk dat het paviljoen:

- een loutere recreatieve functie heeft wat overigens niet wordt betwist door de verzoekende partij -,
- geen plaats is waar de verzoekende partij verblijft en waar de bewoning centraal staat

... en dus niet kan worden beschouwd als een woning in de zin van artikel 4.1.1, 16° VCRO.

Het loutere feit dat in de bestreden beslissing wordt overwogen dat de definitie van artikel 4.1.1, 16° VCRO tekortschiet, doet aan het voorgaande geen afbreuk, te meer daar de deputatie dit 'tekortschieten' kadert binnen de hypothese waarbij ook een constructie voor niet-permanent verblijf een woning zou zijn waarop alle basisrechten toepassing vinden, een hypothese waarvan het overduidelijk is dat zij niet kan worden aangenomen.

Het tweede onderdeel van het eerste middel mist juridische grondslag.

3. Gelet op het feit dat in het tweede onderdeel van het eerste middel is vastgesteld dat de bestreden beslissing op correcte wijze heeft vastgesteld dat het paviljoen niet kan worden beschouwd als een woning in de zin van artikel 4.1.1, 16° VCRO, moet worden vastgesteld dat de argumentatie die wordt ontwikkeld in het <u>derde onderdeel</u> een kritiek is op overtollige motieven.

In ondergeschikte orde merkt de verwerende partij dat de bestreden beslissing nergens met zoveel woorden stelt dat "enkel een constructie waarvan de vergunde bestemming behoort tot de functiecategorie "wonen" een woning kan zijn". De verzoekende partij grijpt een zinsnede van de bestreden beslissing aan waarin de stedenbouwkundige termen tegenover de spraakgebruikelijke termen worden afgewogen (bladzijde 4, onderaan) en geeft hieraan een veel ruimere draagwijdte dan zij heeft indien men de beslissing 'in zijn geheel' leest. Uit de bestreden beslissing vloeit duidelijk voort dat de deputatie in concreto (cf. "de geschiedenis van de bestemming") is nagegaan of het paviljoen kan worden beschouwd als een woning in de zin van artikel 4.1.1, 16° VCRO.

Het derde onderdeel van het eerste middel mist feitelijke en juridische grondslag.

4. Gelet op het feit dat in het tweede onderdeel van het eerste middel is vastgesteld dat de bestreden beslissing op correcte wijze heeft vastgesteld dat het paviljoen niet kan worden beschouwd als een woning in de zin van artikel 4.1.1, 16° VCRO, moet worden vastgesteld dat de argumentatie die wordt ontwikkeld in het <u>vierde onderdeel</u> juridische grondslag mist.

De verwerende partij heeft op correcte wijze toepassing gemaakt van de artikelen 4.4.16 e.v. VCRO.

Het vierde onderdeel van het eerste middel mist juridische grondslag.

5. Zoals uiteengezet in het tweede onderdeel van het eerste middel heeft de deputatie op uitvoerige wijze uiteengezet waarom het paviljoen van de verzoekende partij niet kan worden beschouwd als een woning in de zin van artikel 4.1.1, 16° VCRO (vijfde onderdeel).

Zo wordt op grond van verschillende elementen met betrekking tot de geschiedenis van de bestemming - onder meer het feit dat er thans geen permanente bewoning is, dat er geen vergunning voor de functie wonen is en dat er slechts sporadische permanente bewoning heeft plaatsgevonden in de jaren '80 - vastgesteld dat het paviljoen een recreatief verblijf is en niet kan worden beschouwd als een woning in de zin van artikel 4.1.1, 16° VCRO). Ook het feit dat de verzoekende partij de recreatieve functie als tweede verblijf niet betwist, is van belang (zie onder meer stuk 27).

Het gezag van gewijsde van het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 09.04.2013 is bijgevolg niet geschonden.

Het vijfde onderdeel van het eerste middel mist feitelijke en juridische grondslag.

Het eerste middel is in al zijn onderdelen ongegrond.

6. In ondergeschikte orde:

Mocht de Raad voor Vergunningsbetwistingen per impossibile van oordeel zijn dat in de bestreden beslissing niet op afdoende wijze is uiteengezet waarom het paviljoen niet kan worden beschouwd als een woning in de zin van artikel 4.1.1, 16° VCRO, dan vraagt de verwerende partij de toepassing van de bestuurlijke lus om haar toe te laten de beslissing op dit punt beter te motiveren conform de door de Raad voor Vergunningsbetwistingen opgelegde richtlijnen.

...

De verzoekende partij stelt in haar wederantwoordnota:

d) Repliek

(1) Algemeen

15. De verzoekende partij stelt vast dat de Deputatie duidelijk moeite heeft om een consequent standpunt in te nemen. Uit haar antwoordnota blijkt dat zij verschillende onderdelen van de motivering van de bestreden beslissing moet nuanceren ("tuinpaviljoen") of moet afdoen als een overtollig motief ("het gedifferentieerde beleid dat inzake ruimtelijke ordening wordt gevoerd"). Andere passages zouden dan weer louter hypothetisch zijn ("de definitie schiet te kort"), of uitgaan van een verkeerde lezing van de bestreden beslissing, waar toch niet met zoveel woorden zou staan wat de verzoekende partij erin zou hebben gelezen ("enkel een constructie waarvan de vergunde bestemming behoort tot de functiecategorie wonen kan een woning zijn")

Het is duidelijk dat de Deputatie een hoop motieven op een hoop heeft gegooid, en thans hoopt door een selectie te maken van die motieven haar beslissing te redden.

Nochtans slaagt zij er niet in om een consequent en ondubbelzinnig standpunt in te nemen. Het is de verzoekende partij nog steeds niet duidelijk welk criterium de Deputatie denkt te hebben gehanteerd: is het de vraag of het goed een hoofdverblijf is? Allicht niet, want in de antwoordnota citeert zij rechtsleer waarin er wordt op gewezen dat het begrip "huisvesting" ruimer is dan het begrip "hoofdverblijfplaats". Is het de vraag of het verblijf "recreatief" van aard is? Allicht ook niet, omdat zij niet gezegd wil hebben dat enkel een constructie met de vergunde functie "wonen" een woning is.

Het is de verzoekende partij niet duidelijk of er volgens de Deputatie een onderscheid is tussen recreatieve verblijven en woningen die geen hoofdverblijfplaats zijn. Indien een dergelijk onderscheid bestaat, dan is het de vraag wat dit onderscheid juist is.

In dat verband wil de verzoekende partij opmerken dat wat haar betreft haar paviljoen weliswaar geen hoofdverblijf was was, maar dat dit nog niet maakt dat het verblijf daarom louter recreatief was. Het paviljoen heeft gediend om de opeenvolgende bewoners "verblijf" te verschaffen. Het ging – behoudens korte perioden - niet om het "hoofdverblijf", maar wel om een verblijf, en om niets anders dan een verblijf. Daargelaten de vraag wat een dergelijk verblijf moet hebben om als "recreatief" te worden beschouwd ziet de verzoekende partij niet in op basis van welk element van het dossier de Deputatie meent dat dit verblijf doorheen de jaren enkel "recreatief" was. Het huis was een zomerhuis, een verblijf dat gedurende bepaalde perioden van het jaar door een gezin als huisvesting werd gebruikt. Als het dit is wat als een recreatief verblijf wordt beschouwd, dan kan de verzoekende partij met dit predicaat instemmen, maar dan ziet zij niet in waarin dit gebruik verschilt van bijvoorbeeld een studio die gebruikt wordt door een werknemer die in de week dichter bij zijn werk wil gehuisvest zijn, of van een studentenkamer.

(2) Eerste onderdeel

16. De verzoekende partij neemt er akte van dat de deputatie erkent dat het paviljoen geen bijgebouw was, maar ook in de oorspronkelijke toestand was uitgerust met een zithoek, een keuken en sanitair, en dat zij dus ook erkent dat het niet ging om een bijgebouw.

Zij spreekt evenmin tegen dat het begrip "paviljoen" slaat op een bepaalde vorm van de constructie, maar dat dit op zich niets zegt over de functie ervan.

De Deputatie wil het dus in de antwoordnota doen voorkomen dat de term "paviljoen" volkomen neutraal is voor wat betreft de vraag of de constructie een "woning" is of niet.

Dit is evenwel in tegenspraak met hetgeen elders in de beslissing staat. De bestreden beslissing stelt uitdrukkelijk dat "begrippen als 'paviljoenen, weekendverblijven, vakantiewoningen' (aan)sluiten bij de functiecategorie verblijfsrecreatie".

Zoals aangegeven is in het verzoekschrift tot nietigverklaring is dit evenwel niet correct. Met de term "paviljoen" kan een zelfstandig gebouw dat bestemd is om te verblijven mee bedoeld zijn, en het heeft hier ook die betekenis, wat blijkt uit de diverse bijgebrachte gegevens.

In combinatie met de ronduit verwarrende motivering van de besteden beslissing dient op basis hiervan te worden vastgesteld dat de Deputatie haar beslissing niet naar recht verantwoordt.

(3) Tweede, derde en vierde onderdeel

17. De verwerende partij beperkt zich in de antwoordnota omtrent het derde en vierde onderdeel tot een verwijzing naar hetgeen zij heeft gezegd over het tweede onderdeel. Zij behandelt deze drie onderdelen dus samen, zodat het aangewezen is dat de verzoekende partij een gezamenlijke repliek uitwerkt.

18. Het is correct dat uw Raad zich in het arrest niet heeft uitgesproken over de vraag of de betrokken constructie nu al dan niet een woning is.

De Raad heeft zich wel uitgesproken over de eerdere beslissing van de Deputatie, en heeft die vernietigd omdat de Deputatie hierin louter overweegt dat er geen sprake is van een woning omdat het goed niet permanent bewoond wordt, wat, aldus uw Raad, niet volstaat.

Dit oordeel heeft gezag van gewijsde.

Vast staat dus dat het loutere feit dat het goed niet-permanent bewoond wordt niet volstaat om de constructie niet als een woning te beschouwen.

19. In de bestreden beslissing uit de Deputatie een zeer duidelijke kritiek op de decretale bepalingen.

De Deputatie stelt onomwonden, na de verschillen te hebben uitgelegd tussen de spraakgebruikelijke en de "stedenbouwkundige" betekenis van het woord "woning", dat die termen "niet geheel overeenstemmen" en dat "de definiëring binnen de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening tekortschiet". De motivering gaat door met de volgende passage: "Indien om deze reden (met name door toepassing van de definitie van de VCRO) zou worden geoordeeld dat ook een constructie voor niet-permanent verblijf (al dan niet met die doelstelling opgericht, of later hiertoe bestemd) een woning zou zijn waarop alle basisrechten voor woningen geldig zijn, valt niet in te zien waarom er nog enig beleid zou gevoerd worden rond weekendverblijven of deze bestemmingswijziging überhaupt vergunningsplichtig werd gemaakt. Hier kan men niet omheen de bedoeling van de wetgever, die het onderscheid als een gekende vanzelfsprekendheid hanteert."

Deze passage kan niet anders dan zo worden gelezen dat de Deputatie geweigerd heeft de decretale definitie toe te passen omdat zij het met die definitie niet eens was.

De verwerende partij mag in de antwoordnota wel beweren dat haar kritiek op de decretale bepalingen uitgaat van een bepaalde hypothese, uw Raad zal wel vaststellen dat dit helemaal niet blijkt uit de betrokken motivering.

De Deputatie blijkt dus de decretale definitie niet te hebben toegepast.

Het middelonderdeel is alleen al daarom gegrond.

20. De vraag die aan de orde is, is welk criterium juist kan worden aangewend (en door de Deputatie werd aangewend) om het onderscheid te maken tussen woningen en andere verblijfconstructies.

De decreetgever heeft in de Vlaamse Codex door een verwijzing naar de Vlaamse Wooncode aangegeven dat een woning een gebouw is dat "hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande". Hiermee verschuift de discussie naar wat juist bedoeld wordt met "huisvesting".

De Deputatie gaat hieraan in de bestreden beslissing alvast voorbij. De Deputatie citeert wel de decretale definitie, om hieraan toe te voegen dat dit niets wezenlijks toevoegt, en verder te gaan op de spraakgebruikelijke en stedenbouwkundige betekenis van het begrip "woning".

Het gegeven dat de Deputatie niet nagaat of er sprake is van "huisvesting" bevestigt dat zij geen toepassing heeft gemaakt van de decretale definitie.

Het middelonderdeel is alleen al daarom gegrond.

21. Het is correct dat uw Raad in het arrest van 14 mei 2013 heeft overwogen dat het begrip "huisvesting kan worden opgevat als de plaats waar men verblijft en waar de bewoning centraal staat"

Men kan er echter niet aan voorbij dat in dit arrest totaal geen discussie aan orde was over de vraag of een tweede verblijf een woning was. De discussie handelde daar over een noodwoning.

Bovendien kan men vaststellen dat de definitie die uw Raad in het arrest van 14 mei 2013 naar voor schuift voor het begrip "huisvesting" in de lijn ligt van de spraakgebruikelijke betekenis ervan.

De spraakgebruikelijke betekenis van het woord "huisvesting" is "het verschaffen van een verblijf" of "gelegenheid om te verblijven" (zie Van Dale, Groot Woordenboek der Nederlandse Taal). De eerste betekenis van het werkwoord "huisvesten" betekent onder meer "een (tijdelijk) verblijf verschaffen".

Het begrip "huisvesting" slaat op een functie van een goed, en niet op het goed zelf. Een gebouw met de functie "huisvesting" is een gebouw dat bestemd is om een verblijf te verschaffen of, anders gezegd, een gebouw dat de gelegenheid geeft om er te verblijven. Het is daarbij niet relevant dat het verblijf effectief doorgang vindt. Een gebouw blijft immers zijn functie behouden, ook al is het niet in gebruik: een leegstaande woning is nog altijd een woning.

Uw Raad oordeelde bovendien reeds in het arrest van 9 april 2013 dat het al dan niet permanent karakter van de huisvesting geen criterium vormt.

De toevoeging "waar de bewoning centraal staat" geeft aan dat bijgebouwen bij een woning waar bewoning niet centraal staat, niet onder de definitie van een woning vallen. Garages, tuinhuisjes, e.d. zijn geen deel van de woning.

Het is vanuit die optiek dat uw Raad in het arrest van 14 mei 2013 oordeelde dat een gebouw dat vergund was als noodwoning wel degelijk een woning was.

Dit arrest zegt evenwel niets over de vraag of gebouwen die bestemd zijn voor een verblijf dat geen hoofdverblijf is, als een woning kunnen worden beschouwd.

De verwijzing naar het arrest van 14 mei 2013 is daarom niet relevant.

- 22. De verzoekende partij is er zich van bewust dat de Raad van State in de arresten van 5 januari 2009 en 13 januari 2009 heeft geoordeeld dat een tweede verblijf geen woning is in de zin van artikel 145bis DORO. Zoals de verzoekende partij evenwel reeds heeft aangegeven in haar memorie van wederantwoord in de eerste procedure tot nietigverklaring voor uw Raad, betreft het hier gevallen waarin de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening nog niet diende te worden toegepast. Sinds 1 september 2009 geldt er ook in de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening een decretale definitie van het begrip "woning". Aangezien dit begrip gebruikt wordt in 4.4.12 VCRO, en dit artikel onmiddellijk van toepassing is op aanvragen die, zoals hier, ingediend zijn voor 1 september 2009, is deze rechtspraak niet relevant.
- 23. De door de verwerende partij geciteerde rechtsleer doet evenmin terzake. Deze rechtsleer stelt "dat het goed hoofdzakelijk voor huisvesting moet zijn bestemd betekent dat de bewoning op gewoonlijke of permanente basis plaatsvindt, zodat occasionele verblijven (zoals hotels, vakantie- of weekendverblijven, tweede verblijven) niet onder deze definitie vallen". In het arrest van 9 april 2013 oordeelde uw Raad reeds, met gezag van gewijsde, dat het feit dat "het begrip "hoofdzakelijk" ... niet (duidt) op het al dan niet permanent karakter van de bewoning."

De voormelde rechtsleer is dus achterhaald in het licht van het arrest van uw Raad.

24. De vergelijking met de studentenkamers is wel degelijk relevant. Het is correct dat studentenkamers onderworpen zijn aan een afzonderlijke wetgeving, maar men kan er niet aan voorbij dat de decreetgever bij de opmaak van de definitie van de Vlaamse Wooncode uitdrukkelijk heeft overwogen dat de definitie niet eng moest worden opgevat, en dat onder meer studentenkamers als woningen moesten worden beschouwd. Het is een woning die aan bijzondere regels onderworpen is, maar niettemin een woning en bijgevolg een goed dat hoofdzakelijk tot huisvestiging van een persoon of gezin is bedoeld.

De decreetgever ging er bijgevolg van uit dat een dergelijk goed - dat op niet permanente basis om studieredenen gebruikt wordt door een gebruiker die elders zijn hoofdverblijfplaats heeft – wel degelijk bestemd is voor huisvesting.

De verzoekende partij ziet niet in wat in het licht van deze definitie het verschil is met een tweede verblijf. Dat is een goed dat op niet permanente basis, doorgaans tijdens weekends en vakanties, gebruikt wordt door een gebruiker die elders zijn

hoofdverblijfplaats heeft – maar dat wel degelijk bestemd is om die gebruiker te huisvesten.

25. De verzoekende partij benadrukt dat in decretale definitie sprake is van "<u>elk</u> onroerend goed of deel ervan"....

Het woord "elk" benadrukt dat de decreetgever hoegenaamd geen enge definitie heeft gehanteerd.

- 26. De verwerende partij spreekt niet tegen dat andere definities in de Vlaamse Wooncode bevestigen dat een tweede verblijf ook een woning kan zijn, en dat het eventueel "recreatief, niet permanent" karakter van het verblijf niet op zich tegen spreekt dat er sprake is van een woning.:
 - artikel 2, 10° definieert het begrip "hoofdverblijfplaats" als "de woning waar een gezin of een alleenstaande effectief en gewoonlijk verblijft". Dit maakt duidelijk dat een woning die niet tot hoofdverblijfplaats dient, een woning kan zijn.
 - artikel 2, 33° definieert een woonwagen als "een woongelegenheid, gekenmerkt door flexibiliteit en verplaatsbaarheid, bestemd voor permanente en nietrecreatieve bewoning". Deze toevoeging bevestigt dat de "permanente en niet recreatieve" aard van de bewoning niet inherent is aan het begrip woongelegenheid.
- 27. De verwerende partij spreekt evenmin tegen dat de regeling in de VCRO inzake weekendverblijven ervan uitgaat dat een weekendverblijf een woning in de zin van de Vlaamse Wooncode is.
- 28. Uit alle voormelde argumenten blijkt dat ook een tweede verblijf een woning is in de zin van de VCRO, en dat de Deputatie geen enkel deugdelijk argument aanhaalt waarom dit hier niet het geval zou zijn.

De middelonderdelen zijn gegrond.

(4) Vijfde onderdeel

29. Voor de verwerende partij blijken de "elementen uit de geschiedenis van het gebouw" essentieel te zijn. Evenwel blijkt dat de bewuste elementen louter betrekking hebben op het al dan niet permanent karakter van de bewoning in het heden en in het verleden.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de bewuste historische elementen zijn "een tuinpaviljoen dat niet voor permanente bewoning gebruikt wordt of daar nooit met vergunning werd toe bestemd" ... de vraag of "de laatst vergunde of vergund geachte bestemming permanent wonen is ongeacht de aard of het voorkomen van de constructie." "permanente bewoning plaatsgevonden op sporadische basis" waarvoor nooit een bestemmingswijziging bekomen" en "het (is) duidelijk dat de betrokken constructie als een paviljoen met een recreatieve intentie werd opgericht, en op geen enkel moment een wettelijke bestemmingswijziging tot permanent wonen onderging."

Met andere woorden, heel de "historische" verantwoording komt er op neer dat gekeken wordt of het goed in het verleden bestemd was voor "permanente bewoning", zodat op die wijze nog steeds het criterium van het al dan niet permanent karakter van de bewoning wordt gebruikt.

Het gezag van gewijsde van het arrest van uw Raad van 9 april 2013 wordt dan ook geschonden."

Beoordeling door de Raad

Artikel 7.5.8, § 2, tweede lid VCRO, zoals gewijzigd bij decreten van 16 juli 2010 en 6 juli 2012, bepaalt:

"Beroepsdossiers die bij de deputatie werden betekend vóór 1 september 2009, doch waarover de deputatie op die datum nog niet heeft beslist, worden behandeld overeenkomstig de procedureregelen die golden voorafgaand aan die datum. De bekendmaking en de uitvoerbaarheid van de genomen beslissingen worden echter geregeld overeenkomstig artikel 4.7.23, §3 tot en met §5. Die genomen beslissingen kunnen worden bestreden bij de Raad voor vergunningsbetwistingen."

De verzoekende partij heeft het administratief beroep ingesteld op 5 mei 2009, en dus vóór 1 september 2009. De bestreden beslissing werd genomen op 14 november 2013, zodat overeenkomstig artikel 7.5.8, §2, tweede lid VCRO de aanvraag diende behandeld te worden "overeenkomstig de procedureregelen die golden voorafgaand aan die datum".

Artikel 193, §§ 1 en 2 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO) luidde destijds als volgt:

"§ 1. Wanneer een gemeente beschikt over een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, een gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, een conform verklaard plannenregister, een vastgesteld vergunningenregister en een register van de onbebouwde percelen, wordt dit vastgesteld door de Vlaamse Regering. Die vaststelling wordt bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning die vóór de eerste dag van de tweede maand na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad worden ingediend, worden verder behandeld overeenkomstig de in § 2 beschreven procedure.

Bij uitzondering kan de Vlaamse Regering bij de vaststelling, genoemd in het eerste lid, beslissen dat een gemeente die beschikt over een goedgekeurd gemeentelijk ruimtelijk structuurplan en een gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, en welke gemeente in ruime mate, maar niet volledig, voldoet aan de voorwaarden inzake een conform verklaard plannenregister, een vastgesteld vergunningenregister en een register van de onbebouwde percelen, geacht wordt te voldoen aan de voorwaarden vermeld in de eerste zin van het eerste lid. Die beslissing geldt als vaststelling in de zin van het eerste lid, en wordt eveneens bij uittreksel bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad. De Vlaamse Regering kan bij die beslissing een termijn opleggen waarbinnen de gemeente volledig dient te voldoen aan de voorwaarden. De Vlaamse Regering stelt nadere regels vast voor de beoordeling van de voorwaarden die in aanmerking komen voor de toepassing van dit lid.

§ 2. Zolang een gemeente niet voldoet aan de voorwaarden voorgeschreven in § 1, worden de aanvragen voor een stedenbouwkundige of een verkavelingsvergunning behandeld overeenkomstig artikel 43, § 1 tot en met § 5, artikelen 44, 49, 51, 52, 53 en 55, § 1, eerste lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, in de plaats van overeenkomstig artikelen 106 tot en met 126 van dit

decreet. De gemeente moet ook in dit geval de adviezen, genoemd in artikel 111, § 4 en § 5 van dit decreet, inwinnen.

De bouwvergunningen, die zijn verleend in de loop van het jaar, dat aan de inwerkingtreding van dit decreet voorafgaat, vervallen als de vergunninghouder binnen twee jaar na afgifte van de vergunning niet met de werken is begonnen".

Uit § 2 van deze bepaling volgt dat aanvragen voor een stedenbouwkundige vergunning, voor wat betreft niet ontvoogde gemeenten, dienen te worden behandeld overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996.

De gemeente Meise werd ontvoogd op 1 september 2013 (*B.S.* 17 juli 2013, 45.044) en was derhalve op het ogenblik van de bestreden beslissing een ontvoogde gemeente, zodat de procedureregels van het DRO van toepassing zijn. Bijgevolg is artikel 53, § 3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, niet van toepassing op de aanvraag.

2. De aanvraag heeft betrekking op de regularisatie van een verbouwing en uitbreiding van een 'paviljoen' dat gelegen is in parkgebied.

In de verklarende nota bij de aanvraag wordt toegelicht dat het betrokken gebouw een "weekend verblijf" betreft. In het administratief beroepsschrift herhaalt de verzoekende partij dat "zij met de verbouwing geen functiewijziging nastreeft" en "erkent dat het bestaand vergund gebruik een gebruik is als "tweede verblijf"". In een aanvullende nota tijdens de administratieve beroepsprocedure stelt de verzoekende partij nog dat de bestemming "recreatiewoning" ongewijzigd blijft.

Het gegeven dat het gebouw niet bestemd is voor een residentiële bewoning, maar dient als recreatief verblijf, vormt derhalve geen punt van betwisting.

- 3. Volgens de verzoekende partij moet het betrokken gebouw beschouwd worden als een "woning" in de zin van artikel 4.1.1, 16° VCRO en zijn de bepalingen voor "bestaande zonevreemde woningen" (artikel 4.4.12 VCRO tot en met 4.4.15 VCRO) van toepassing en niet de bepalingen voor "bestaande zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw" (artikel 4.4.16 VCRO tot en met artikel 4.4.19 VCRO).
- Uit het vernietigingsarrest nr. A/2013/0133 van 9 april 2013 kan niet afgeleid worden dat het betrokken gebouw als woning moet worden beschouwd. In het arrest van 9 april 2013 heeft de Raad enkel geoordeeld dat de aanvraag dient getoetst te worden aan artikel 4.1.1, 16° VCRO en aan artikel 2, §1, eerste lid, 31° Vlaamse Wooncode.
- 5. Artikel 4.1.1, 16° VCRO bepaalt dat voor de toepassing van Titel 4 'Vergunningenbeleid' onder woning moet worden verstaan: "een goed vermeld in artikel 2, §1, eerste lid, 31°, van de Vlaamse Wooncode".

Artikel 2, §1, eerste lid, 31°, van de Vlaamse Wooncode luidt als volgt:

"

31° woning: elk onroerend goed of het deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande;

..."

Wat onder "huisvesting" moet begrepen worden, wordt in de Vlaamse Wooncode niet verder bepaald. Het begrip kan echter niet worden losgezien van de finaliteit van de Vlaamse Wooncode. In Titel II van de Vlaamse Wooncode worden de 'Doelstellingen van het woonbeleid' bepaald, met name het recht op menswaardig wonen (artikel 3) en het verwezenlijken van dit recht (artikel 4).

De bepalingen van de Vlaamse Wooncode zijn derhalve niet gericht op het regelen van vormen van recreatief verblijf. Voor zover het begrip "woonwagen" in de Vlaamse Wooncode gebruikt wordt, wordt zelfs uitdrukkelijk bepaald dat het gaat over een "een woongelegenheid, gekenmerkt door flexibiliteit en verplaatsbaarheid, bestemd voor permanente en niet-recreatieve bewoning" (artikel 2, § 1, eerste lid, 33°), zodat een woonwagen die dient voor recreatieve bewoning wordt uitgesloten uit het toepassingsgebied van de Vlaamse Wooncode.

Een recreatief verblijf kan derhalve niet onder "huisvesting" worden begrepen, zoals bedoeld in artikel 2, § 1, eerste lid, 31° van de Vlaamse Wooncode.

6

Uit het voorgaande volgt dat de verwerende partij in de bestreden beslissing, die betrekking heeft op een weekendverblijf, zijnde een recreatief verblijf dat te onderscheiden is van een 'woning' zoals bedoeld in de Vlaamse Wooncode, niet ten onrechte de bepalingen toepast voor "bestaande zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw".

Het gegeven dat de verwerende partij het betrokken gebouw omschrijft als 'tuinpaviljoen' en een onderscheid maakt tussen permanent verblijf en recreatief verblijf, doet aan de voorgaande conclusie geen afbreuk. Evenmin als de overweging in de bestreden beslissing dat het begrip wonen aansluit bij de functiecategorie 'wonen'.

7.

Het eerste middel is ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

In het tweede middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 4.3.1, 4.4.12 en 4.4.15 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 houdende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van artikel 53, §1 en §3 DROG jo. artikel 7.5.8 VCRO en van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de zorgvuldigheidsplicht, de materiële motiveringsplicht, en het redelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partij zet het middel uiteen in vijf onderdelen. Ze bekritiseert de overweging in de bestreden beslissing onder punt e) – aangehaald in de feitenuiteenzetting – stellende dat de verwerende partij, naast het legaliteitsbezwaar dat aan bod komt in het eerste middel, tevens een opportuniteitsbezwaar wilde formuleren "teneinde zo te kunnen vermijden dat de legaliteitsdicussie (...) kan worden gevoerd".

De verwerende partij repliceert dat niet de door de verzoekende partij bekritiseerde paragraaf het draagkrachtig motief is om de vergunning te weigeren maar wel de vaststelling dat de uitbreiding van de zonevreemde constructie – die niet als een woning kan worden beschouwd in de zin van artikel 4.1.1, 16° VCRO, zoals blijkt uit het eerste middel – in strijd is met artikel 4.4.19 VCRO en dat de argumentatie van de verzoekende partij die wordt ontwikkeld in de vijf onderdelen van het tweede middel bijgevolg een kritiek is op overtollige motieven.

De verzoekende partij stelt nog in de wederantwoordnota dat in de mate dat de Raad van oordeel zou zijn dat het punt e) van de bestreden beslissing wel degelijk een afzonderlijke motivering zou uitmaken, ze kan verwijzen naar de uiteenzetting en de toelichting van het middel in het verzoek tot nietigverklaring.

Beoordeling door de Raad

In de mate dat de overweging onder punt e) dient beschouwd te worden als een afzonderlijk weigeringsmotief, moet vastgesteld worden dat het weigeringsmotief op grond van artikel 4.4.19 VCRO volstaat om het bestreden besluit te dragen. Het tweede middel oefent kritiek uit op een bijkomend, overtollig motief van het bestreden besluit. Het eventueel gegrond bevinden van dit middel kan niet leiden tot de nietigverklaring van het bestreden besluit.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

- Het beroep is ontvankelijk maar ongegrond.
- 2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partii.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 3 november 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vierde kamer, samengesteld uit:

Nathalie DE CLERCQ, voorzitter van de vierde kamer, met bijstand van Katrien VISSERS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier, De voorzitter van de vierde kamer,

Katrien VISSERS Nathalie DE CLERCQ