

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 8 november 2016 met nummer RvVb/A/1617/0254
in de zaak met rolnummer 1415/0033/A/6/0034

Verzoekende partij	het college van burgemeester en schepenen van de stad ANTWERPEN vertegenwoordigd door advocaten Roland POCHELE-DILLES en Frederik EMMERECHTS, met woonplaatskeuze op het kantoor te 2000 Antwerpen, Stoopstraat 1
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN
Tussenkomenende partij	de nv IMMOBILIS vertegenwoordigd door advocaten Marc SCHOUPS en Kristof HECTORS, met woonplaatskeuze op het kantoor te 2000 Antwerpen, De Burburestraat 6-8, bus 5

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 15 september 2014 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 10 juli 2014.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkomenende partij tegen de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij van 11 april 2014 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomenende partij onder voorwaarde een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het regulariseren van verbouwingswerken aan een meergezinswoning op een perceel gelegen te 2000 Antwerpen, Rozenstraat 1, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie B, nummer 1921L.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 6 november 2014 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de tweede kamer laat de tussenkomenende partij met een beschikking van 27 januari 2015 toe in de debatten.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomenende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

Met een beschikking van 26 augustus 2016 wijst de voorzitter van de Raad de behandeling van de zaak die aanvankelijk was toegewezen aan de tweede kamer, door naar de zesde kamer.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 13 september 2016.

Advocaat Frederik EMMERECHTS voert het woord voor de verzoekende partij en advocaat Kristof HECTORS voert het woord voor de tussenkomende partij.
De verwerende partij verschijnt schriftelijk.

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

III. FEITEN

1.

Op 29 juli 2010 verleent de verwerende partij in beroep een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden aan de tussenkomende partij voor het verbouwen (met behoud van enkel de gevels en het dak) van een kamerwoning (bestaande uit twee kamers en één appartement) op het perceel gelegen te 2000 Antwerpen, Rozenstraat 1, nadat de vergunning op 28 mei 2010 in eerste aanleg door de verzoekende partij was geweigerd.

Op 23 mei 2013 wordt een proces-verbaal opgemaakt voor de in strijd met die vergunning (op 1 september 2011) voltooide werken aan het pand dat 'op het moment van de controle in gebruik was door studenten'. Het proces-verbaal bevat volgende beschrijving van de wederrechtelijk uitgevoerde werken:

“De werken werden niet uitgevoerd conform stedenbouwkundige vergunning AN1/B/20101786 dd. 29/07/2010. De twee geplande kamerwoningen werden uitgerust met een toilet. Hierdoor werden deze kamers uitgevoerd als zelfstandige woongelegenheid (studio), in plaats van een studentenkamer met gemeenschappelijk toilet.”

2.

De tussenkomende partij dient op 22 januari 2014 bij de verzoekende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het regulariseren van het plaatsen van twee wc's”. Uit de aanvraag met bijhorende plannen, blijkt dat de aanvraag betrekking heeft op twee toiletten die zijn bijgeplaatst in de badkamer op het gelijkvloers en op de eerste verdieping, naast de wijziging van de ligging van de keuken (tegen een andere muur) op de eerste verdieping en de witte kleur van ramen (in plaats van zwart) in de voorgevel.

Het perceel ligt volgens het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen' binnen de afbakeningslijn van het grootstedelijk gebied Antwerpen.

Het perceel ligt volgens het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Binnenstad', goedgekeurd op 26 april 2012, in de zone voor wonen – (Wo1).

Op de aanvraag is de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening “Bouwcode” (B.S. van 25 maart 2011) van toepassing.

De stedelijke dienst stadsontwikkeling/onroerend erfgoed/monumentenzorg adviseert op 6 maart 2014 gunstig.

De brandweer van Antwerpen adviseert op 26 februari 2014 voorwaardelijk gunstig.

De gemeentelijk stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 31 maart 2014 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 11 april 2014 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. Het college beslist:

“ ...

De bouwcode is van toepassing op de aanvraag. De aanvraag wijkt hiervan af op volgend punt:

Artikel 25 Minimale oppervlakte van een zelfstandige woning

“§1 Een zelfstandige woning dient een bruto-vloeroppervlakte te hebben van minimaal 30 vierkante meter.”

De onderste twee woongelegenheden worden door de toevoeging van een eigen toilet een zelfstandige woongelegenheden. De gelijkvloerse entiteit heeft een oppervlakte van 20,11 vierkante meter en die van de eerste verdieping heeft een oppervlakte van 19,2 vierkante meter.

(...)

De aanvraag werd getoetst op haar verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. De aanvraag wijkt hiervan af. Door de toch aanzienlijke afwijking op de vereiste minimumoppervlakte bieden de onderste twee woongelegenheden onvoldoende woonkwaliteit voor permanente bewoning.

...”

Tegen deze beslissing tekent de tussenkomende partij op 9 mei 2014 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 3 juli 2014 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen mits strikte naleving van het advies van de brandweer.

Na de hoorzitting van 8 juli 2014 verklaart de verwerende partij het beroep op 10 juli 2014 ontvankelijk en verleent een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarde. De verwerende partij beslist:

“ ...

3. Omschrijving en historiek van de aanvraag:

De laatst vergunde toestand voor aanvang der werken omvat een woongebouw in gesloten bebouwing van drie bouwlagen. Ten aanzien van de vergunde toestand werden er op het gelijkvloers en de eerste verdieping een wc toegevoegd en een douchekamer.

(...)

9. Beoordeling:

(...)

De aanvraag is in overeenstemming met de bepalingen van het RUP Binnenstad. De functie wonen is toegelaten binnen de bestemmingszone. Tevens voldoet de aanvraag aan de algemene bouwvoorschriften en de algemene stedenbouwkundige voorschriften die gelden bij de inrichting van deze bestemmingszone.

De Gemeentelijke Stedenbouwkundige verordening dd. 25 maart 2011 en de Gewestelijke Hemelwaterverordening dd. 5 juli 2013 zijn van toepassing.

De aanvraag is principieel in overeenstemming met deze verordeningen.

De aanvraag is principieel in overeenstemming met de bepalingen In de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) en haar uitvoeringsbesluiten.

De aanvraag betreft conform het vrijstellingsbesluit van de Vlaamse Regering d.d. 16 juli 2010 niet vergunningsplichtig. De aanvraag wijzigt niet het aantal woongelegenheden, het voorzien van 2 extra toiletten is, zoals voorgesteld, dan ook niet vergunningsplichtig.

Het opsplitsen van een woning of het wijzigen van het aantal woongelegenheden in een gebouw is op zich een vergunningsplichtige activiteit. In de bouwcode wordt er geen bijkomende melding gemaakt van een vergunningsplicht voor het wijzigen van een(studenten)kamer naar een zelfstandige woongelegenheden.

(...)

De Vlaamse Wooncode definieert het woord 'huisvesting' niet. (...) Het begrip 'huisvesting' (in de spraakgebruikelijke betekenis van het woord) slaat niet noodzakelijk op een 'permanent' verblijf of een 'hoofdverblijf'. Ook een tweede verblijf van een gezin kan dienen om te huisvesten. Een studentenkamer is dan ook een 'woongelegenheden' in de zin van artikel 4.2.1, 7° VCRO.

Artikel 1.3 van het Vrijstellingenbesluit van 16 juli 2010 bepaalt in artikel 1.3 dat de bepalingen van dit besluit van toepassing zijn, voor zover deze handelingen niet strijdig zijn met de voorschriften van stedenbouwkundige verordeningen of met de uitdrukkelijke voorwaarden van stedenbouwkundige vergunningen.

Afdeling 6: 'opdelen, samenvoegen en functiewijziging van woningen' van de bouwcode schijnt een dergelijke praktijk niet te regelen.

Art. 2.1 van het Vrijstellingenbesluit bepaalt verder dat 'Een stedenbouwkundige vergunning niet nodig is voor de volgende handelingen: 4° binnenverbouwingen zonder stabiliteitswerken;

De vrijstelling, vermeld in artikel 2.1, geldt volgens artikel 2.2. van het Vrijstellingenbesluit wel alleen als de handeling onder meer niet het doorvoeren van een vergunningsplichtige functiewijziging behelst en het aantal woongelegenheden ongewijzigd blijft.

Het begrip 'woongelegenheden' wordt in het Vrijstellingenbesluit niet als dusdanig gedefinieerd. Het verslag aan de Koning bij het Vrijstellingenbesluit vermeldt op dit punt slechts het volgende:

"Artikel 2. Binnenverbouwingen van vergunde (of vergund geachte) gebouwen die niet gepaard gaan met functiewijzigingen en/of het wijzigen van het aantal woongelegenheden hebben geen ruimtelijke impact op de omgeving. Een beoordeling door de vergunningverlenende overheid voor dergelijke werken is dan ook overbodig. Deze werken worden vrijgesteld van stedenbouwkundige vergunning als ze niet gepaard gaan met stabiliteitswerken. Voor binnenverbouwingen die gepaard gaan met stabiliteitswerken is namelijk de medewerking van een architect noodzakelijk en vereist, waardoor vrijstelling van de vergunningsplicht niet mogelijk is. Omwille van de beperkte ruimtelijke impact van dergelijke werken kan de vergunningplicht vervangen worden door een verplichte melding.

Algemeen principe binnenverbouwingen:

- zonder stabiliteitswerken: vrijgesteld van de stedenbouwkundige vergunningsplicht;*
- met stabiliteitswerken: meldingsplichtig.*

Stabiliteitswerken worden gedefinieerd in artikel 4.1.1, 11° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening werken die betrekking hebben op de constructieve elementen van een constructie, zoals:

- a) het vervangen van dakgebintes of dragende balken van het dak, met uitzondering van plaatselijke herstellingen;*
- b) het geheel of gedeeltelijk herbouwen of vervangen van buitenmuren of dragende binnenmuren, zelfs met recuperatie van de bestaande stenen.*

In deze context is vooral het laatste Item relevant."

Ook de VCRO bevat geen definitie als dusdanig.

De Raad bevestigde eerder in het kader van het vroegere Vrijstellingenbesluit dat het begrip 'woongelegenheid' in zijn spraakgebruikelijke betekenis moet worden begrepen:

"Het begrip woongelegenheid wordt niet omschreven in het Vrijstellingsbesluit (KB 16 december 1971) en moet derhalve in zijn spraakgebruikelijke betekenis worden begrepen als een gelegenheid of een ruimte om te wonen of waarin men gehuisvest wordt. Het betreft hier de weigering van de vergunning voor het verbouwen van een eengezinswoning tot een gebouw voor studentenhuysvesting. De aangevraagde werken beogen de huisvesting 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 art. 2 van dat besluit."

De Raad bevestigt dus dat een studentenkamer ook een 'woongelegenheid' kan betreffen. In de zin van het Vrijstellingenbesluit, in dit geval kan bijgevolg worden afgeleid dat het wijzigen van de 'woongelegenheid' onder het label 'studentenkamer' naar het label 'studio' geen wijziging van het aantal woongelegenheden inhoudt in de zin van artikel 2.1, 4° Vrijstellingenbesluit.

Het plaatsen van een toilet in een studentenkamer is dan ook vrijgesteld van vergunning.

De aanvraag voldoet aan de sectorale wetgeving mits het voorwaardelijke gunstige advies van de brandweer strikt wordt nageleefd,

(...)

De aanvraag dient getoetst op de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. De overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen. Het aangevraagde werd met inachtneming van al deze aspecten onderzocht. Hierna wordt dieper ingegaan op de voor de aanvraag noodzakelijke of relevante elementen.

Bij de beoordeling van het aangevraagde is rekening gehouden met de in de omgeving bestaande toestand.

De aanvraag is gelegen nabij de Ossenmarkt te Antwerpen, in het hart van de bruisende studentenbuurt van de stad. Deze zone wordt hoofdzakelijk gekenmerkt door verschillende studentenvoorzieningen en grote campussen. In de omgeving komen er op het gelijkvloers vaak ook verschillende handelszaken voor en met op de bovenliggende verdiepingen appartementen of studentenkoten. Ook andere collectieve woningen, zoals kloostergemeenschappen zijn in de nabijheid van de aanvraag terug te vinden.

De bebouwing in de Rozenstraat is heterogeen te noemen. Zo komen de meeste gebouwen voor als 3 bouwlagen en een 4de bouwlaag onder het zadeldak maar evengoed zijn er hier panden terug te vinden met slechts 1 bouwlaag en een 2de bouwlaag onder het schuine dak. De Rozenstraat is een historische straat en heeft bijgevolg ook een zeer beperkte rooilijnbreedte van +/- 4,5m. De woningen in deze straat beschikken door hun geringe bouwdiepte en vreemde perceelsstructuur vaak geen tuinzone.

De aanvraag wijzigt de functie van wonen niet en blijft bijgevolg inpasbaar.

Het aantal woongelegenheden blijft behouden waardoor er geen impact te verwachten is naar de mobiliteit toe.

Visueel-vormelijk wijzigt er niets aan het gebouw.

Het comfort van de verschillende woongelegenheden wordt verbeterd door het aanbrengen van een individueel toilet voor alle woongelegenheden. Voor het overige blijft alles behouden en dus ook in overeenstemming waardoor er geen extra hinderaspecten te verwachten zijn.

Algemene conclusie:

De aanvraag is in overeenstemming met de decretale en reglementaire bepalingen, mits het voorwaardelijke gunstige advies van de brandweer d.d. 26/02/2014 strikt wordt nageleefd.

De aanvraag kan vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening worden aanvaard.

(...)

De deputatie sluit zich aan bij het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar van 3 juli 2014 en maakt de Inhoud ervan tot haar eigen motivering.

...”

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen. Het verzoek tot tussenkomst is ontvankelijk.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

De verwerende en de tussenkomende partij betwisten wel het belang van verzoekende partij. De tussenkomende partij stelt ook het ‘actueel’ belang in vraag.

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij steunt haar belang op artikel 4.8.11, §1, 2° VCRO als een bij het dossier betrokken vergunningverlenend bestuursorgaan.

2.

De verwerende partij betwist het belang van de verzoekende partij, meer bepaald omdat zij niet in beroep ging tegen de op 29 juli 2010 verleende vergunning voor het verbouwen van een kamerwoning en omdat het eigenlijke voorwerp van de aanvraag slechts het plaatsen van twee wc's betreft, waarvan verzoekende partij niet betwist dat het in wezen om niet-vergunningsplichtige handelingen in de zin van het Vrijstellingenbesluit gaat. De gemeentelijke stedenbouwkundige verordening van de stad Antwerpen voorziet bovendien geen vergunningsplicht voor het wijzigen van een kamer naar zelfstandige woning.

3.

De tussenkomende partij betwist eveneens het (actueel) belang van de verzoekende partij.

Om te beginnen stelt ze dat een gemeente enkel een persoonlijk belang heeft bij een beroep inzake een aangelegenheid die het gemeentelijk belang raakt. Wanneer zij inzake ruimtelijke ordening opkomt ter verdediging van haar planologisch en stedenbouwkundig beleid, doet zij blijken van een belang. Dit gegeven wordt echter helemaal niet verduidelijkt in het verzoekschrift. Met de indiening van huidig verzoekschrift oefent de verzoekende partij haar vorderingsrecht daarenboven op een oneigenlijke wijze uit. Het kan immers niet de bedoeling zijn van de stad Antwerpen om als beleidslijn voor te houden dat de huisvesting van studenten niet kwalitatief mag zijn of minder

kwalitatief moet worden. Er is ook geen voorschrift dat er zich tegen verzet om twee toiletten in een woning te plaatsen.

Ten overvloede heeft de verzoekende partij geen belang bij deze procedure, omdat de plaatsing van toiletten niet eens vergunningsplichtig is.

Tenslotte stelt de tussenkomende partij ook de actualiteit van het belang ter discussie. Immers werd het pand op 27 oktober 2014 bezocht door pandtoezichters van de stad Antwerpen. De conclusie van de pandtoezichters is duidelijk weergegeven in de brief van de stad Antwerpen van 18 december 2014:

“... De kamers voldoen aan de woonkwaliteitsnormen van de Vlaamse Wooncode (...). Het pand voldoet aan de stedenbouwkundige voorschriften volgens de Vlaamse Codex en de Antwerpse bouwcode (...). Het pand voldoet aan alle veiligheids- en kwaliteitsnormen wat betekent dat uw pand in aanmerking komt voor een groen kwaliteitslabel in de databank studentenhuysvesting (...).”

De tussenkomende partij ziet dan ook niet in waarom de verzoekende partij, als er al een belang aanwezig zou geweest zijn bij de aanvang van de procedure, thans nog een volgehouden belang zou kunnen hebben bij het nastreven van de vernietiging van de bestreden beslissing, nu de ambtenaren van diezelfde stad Antwerpen na een controle vaststellen dat de situatie ter plaatse volledig in overeenstemming met alle toepasselijke reglementering is.

4.

In haar wederantwoordnota zet de verzoekende partij uiteen dat er nieuwe feiten zijn te melden die dateren van na het indienen van het verzoekschrift, maar dat zij haar belang handhaaft.

Ze zet deze nieuwe feiten als volgt uiteen.

Op 13 november 2014 heeft de gemeentelijke dienst stedenbouw het pand opnieuw gecontroleerd en een tweede proces-verbaal opgemaakt. Bij de hercontrole is vastgesteld dat “...de wederrechtelijke werken in het PV AN.66.LB.071820/2013 ongedaan [zijn] gemaakt...”. Dit proces-verbaal lijkt te stellen dat de wc's zijn afgebroken.

Op 19 november 2014 heeft de gemeentelijke dienst woonkwaliteit het pand onderzocht en daarbij vastgesteld dat de woning beantwoordt aan de elementaire vereisten van veiligheid, gezondheid en woonkwaliteit. In dit verslag worden de woonentiteiten nog altijd aangeduid als zelfstandige woningen en niet als kamers, hetgeen aangeeft dat de wc's er nog wel aanwezig zijn.

Op 18 december 2014 heeft de verzoekende partij een schrijven gericht aan de tussenkomende partij waarin zij meedeelt dat de kamers voldoen aan de Vlaamse Wooncode, aan de stedenbouwkundige voorschriften en aan de brandveiligheidsnormen. Uit het gegeven dat de woonentiteiten aangeduid worden als kamers en niet als zelfstandige woningen, lijkt deze brief uit te gaan van het gegeven dat de wc's zijn afgebroken. Op die manier is de inhoud van de brief ook zinvol: als de wc's zijn afgebroken, dan zijn de zelfstandige woningen terug omgevormd naar kamers.

Met de kennisgeving van 27 maart 2015 heeft de verzoekende partij een exemplaar ontvangen van de schriftelijke uiteenzetting van de tussenkomende partij. In deze schriftelijke uiteenzetting stelt de tussenkomende partij niet uitdrukkelijk of zij de wc's al dan niet afgebroken heeft, maar doet zij een uiteenzetting, die enkel zinvol lijkt te zijn vanuit de veronderstelling dat de beide wc's toch nog aanwezig zijn. De tussenkomende partij verwijst tevens naar de brief van 18 december

2014 met de boodschap dat haar eigendom ondertussen in orde is en dat de verzoekende partij geen belang meer heeft.

Na ontvangst van deze schriftelijke uiteenzetting heeft de verzoekende partij de dossierstukken opnieuw bekeken en vastgesteld dat er zich een onduidelijkheid voordoet over de vraag of de wc's nu al dan niet nog aanwezig zijn. Om hierover duidelijkheid te verkrijgen heeft de verzoekende partij eerst telefonisch aan de tussenkomende partij gevraagd om een controle te mogen doen, hetgeen niet werd toegestaan. De verzoekende partij heeft vervolgens een schrijven verzonden met uitleg over de reden van de nieuwe controle en hoopt deze zo spoedig mogelijk te kunnen doen.

Indien de wc's zijn afgebroken, dan lijkt de bestreden beslissing achterhaald. Indien de wc's niet zijn afgebroken, dan heeft onderhavige procedure wel nog steeds zin. De verzoekende partij maakt een voorbehoud en zet in afwachting van verdere verduidelijking de procedure verder.

Op de excepties die de verwerende en de tussenkomende partij opwerpen inzake het gebrek aan belang, antwoordt de verzoekende partij dat ze in het verzoekschrift haar belang heeft omschreven en dat ze van rechtswege belang heeft door aanduiding in artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 2° VCRO en haar belang niet verder moet bewijzen. Voorts betwist ze in het eerste middel dat het niet-vergunningsplichtige werken zou betreffen, zodat dit onderdeel van de exceptie over het belang een onderzoek van het eerste middel inhoudt. Het feit dat ze geen beroep heeft ingesteld tegen de eerder verleende vergunning is volgens haar niet relevant bij de beoordeling van haar belang, aangezien dit beroep betrekking heeft op werken die gebeurd zijn in strijd met die vergunning. Tot slot stelt de verzoekende partij dat zij in eerste aanleg een beslissing genomen heeft tot weigering van de vergunningsaanvraag om redenen van stedenbouw en in uitvoering van haar stedenbouwkundig beleid. Indien de verwerende partij alsnog de vergunning verleent in tweede aanleg, dan is het geen 'oneigenlijk gebruik van het vorderingsrecht' indien de verzoekende partij hiertegen beroep aantekent bij de Raad.

Beoordeling door de Raad

1.

Het college van burgemeester en schepenen is als één van de bij het dossier betrokken vergunningverlenende bestuursorganen van rechtswege belanghebbende en kan als zodanig, wanneer het zijn beslissing hervormd ziet door de deputatie, zoals in dit geval, een annulatieberoep bij de Raad aanhangig maken (Memorie van Toelichting, *Parl.St.* VI. Parl. 2008-09, stuk 2011/1, 376).

Bovendien heeft de verzoekende partij beslist om beroep aan te tekenen bij de Raad, verwijzend naar haar weigeringsbeslissing van 11 april 2014 en de *“zonder hervorming, verregaande gevolgen op het toekomstige vergunningenbeleid met betrekking tot studentenkamers”*.

Het gaat haar daarbij om het blijvend (kunnen) garanderen van woonkwaliteit, zoals duidelijk tot uiting komt in de middelen die ze ontwikkelt. De verzoekende partij beklemtoont dat er uiteindelijk drie zelfstandige woongelegenheden in het pand zijn ondergebracht waarvan er twee, volgens de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening 'Bouwcode', te klein zijn om een voldoende woonkwaliteit te kunnen garanderen. Zij reageert met haar beroep tegen het feit dat deze situatie is ontstaan nadat eerst een stedenbouwkundige vergunning is verleend voor kamers en dat vervolgens met een eenvoudige ingreep, met name het plaatsen van twee extra toiletten, volgens haar de oppervlaktenormen voor zelfstandige woningen zouden worden omzeild.

Dat de verzoekende partij geen beroep aantekende tegen de eerdere, op 29 juli 2010 door de verwerende partij verleende stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een kamerwoning heeft dus geenszins tot gevolg dat de verzoekende partij geen belang heeft bij dit beroep.

2.

De vraag of de werken al dan niet vrijgesteld zijn van vergunningsplicht, vergt een onderzoek van de middelen.

Ook de vaststelling dat de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening 'Bouwcode' geen vergunningsplicht bevat voor het wijzigen van een kamer (niet-zelfstandige woning) naar zelfstandige woning, houdt verband met de zaak ten gronde, met name de vraag of de uitgevoerde werken effectief onderworpen zijn aan de vergunningsplicht.

De verzoekende partij beschikte dan ook over het vereiste belang en de vereiste hoedanigheid op het ogenblik van het instellen van haar beroep.

3.

Als verzoekende partij is het wel noodzakelijk dat het belang niet enkel vaststaat bij de inleiding van het beroep, maar dat zij gedurende de ganse procedure blijft getuigen van een voortdurend, ononderbroken en actueel belang. Uit het eventueel gegrond bevinden van de gevorderde vernietiging moet de verzoekende partij nog een voordeel kunnen halen.

In dit geval, is het actueel belang van verzoekende partij afhankelijk van het antwoord op de vraag of de afzonderlijke wc's (in de badkamer, op het gelijkvloers en de eerste verdieping) waarvan de aanvraag de 'regularisatie' vraagt, nog aanwezig zijn. Hierover bestond op het moment van het indienen van de wederantwoordnota nog onduidelijkheid.

Ter zitting verklaart de raadsman van de tussenkomende partij dat de wc's nog steeds ter plekke aanwezig zijn en niet afgebroken zijn.

Hieruit volgt dat de verzoekende partij nog steeds over een actueel belang bij het beroep beschikt.

De kennisgeving die de tussenkomende partij op 18 december 2014 ontving naar aanleiding van een controle van het betreffende pand (op 27 oktober 2014) en waarin wordt meegedeeld dat *'het pand voldoet aan alle veiligheids- en kwaliteitsnormen wat betekent dat uw pand in aanmerking komt voor een groen kwaliteitslabel in de databank studentenhuisvesting'*, is geen mededeling van overeenstemming met stedenbouwkundige voorschriften, noch kan er uit afgeleid worden dat de verzoekende partij niet langer over het vereiste belang zou beschikken bij het beroep.

De excepties worden verworpen.

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

Met haar eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4.2.1, 1° VCRO, artikel 4.2.3 VCRO en artikel 1.3 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 2010 tot

bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is (hierna het Vrijstellingenbesluit), artikel 25 van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening 'Bouwcode' (hierna: de Bouwcode), definitief vastgesteld door de gemeenteraad van 25 oktober 2010 en bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad van 25 maart 2011, artikelen 5 en 6 van het decreet van 15 juli 1997 houdende de Vlaamse wooncode (hierna de Vlaamse Wooncode), artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 12 juli 2013 betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor woningen (hierna het Woonkwaliteitsnormenbesluit), artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 over de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna de Motiveringswet), de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel, de ontstentenis van de rehtens vereiste feitelijke en juridische grondslag, de schending van artikelen 4.7.21 tot 4.7.25 VCRO en het beginsel dat de overheid niet aan machtsoverschrijding en bevoegdheidsoverschrijding mag doen.

In een eerste onderdeel werpt de verzoekende partij als volgt op dat, blijkens de gevolgen ervan (met name de creatie van 'zelfstandige woningen'), het plaatsen van de twee wc's in onderhavige zaak vergunningsplichtig is, in tegenstelling tot wat de bestreden beslissing vermeldt. Het plaatsen van de wc dient gekwalificeerd te worden als het plaatsen van een constructie in de zin van artikel 4.2.1, 1° VCRO, zodat dit in principe onder de algemene regel van de vergunningsplicht valt. Op het eerste gezicht kan hiervoor een vrijstelling worden ingeroepen, aangezien het plaatsen van een wc gekwalificeerd kan worden als "een binnenvverbouwing zonder stabiliteitswerken" in de zin van artikel 2.1.4° Vrijstellingenbesluit. De handeling voldoet evenwel niet aan de voorwaarden van artikel 1.3 Vrijstellingenbesluit. De handeling mag immers niet strijdig zijn met de voorschriften van stedenbouwkundige verordeningen. De handeling is in strijd met de Bouwcode, die bepaalt dat zelfstandige woningen een bruto-oppervlakte van minimum 30 m² moeten hebben (artikel 25). Het plaatsen van de wc heeft als gevolg dat de aard van de woning wijzigt, namelijk in plaats van een kamer wordt het een zelfstandige woning, wat een strijdigheid oplevert met de Bouwcode, aangezien de in de Bouwcode voor zelfstandige woningen opgelegde regels inzake oppervlakte niet meer worden gehaald.

Indien dit zonder vergunning zou worden toegestaan, is het volgens de verzoekende partij gemakkelijk om de kwaliteitsnormen voor zelfstandige woningen te omzeilen. Men hoeft dan immers enkel een vergunning aan te vragen voor een kamer (waarvoor kleinere oppervlakenormen zijn vastgesteld dan voor zelfstandige woningen), en zodra men die vergunning heeft, hoeft men slechts een wc bij te bouwen, en kan men de zaak toch verhuren als zelfstandige woning (waarvoor men anders geen vergunning zou hebben gekregen).

Aangezien er in onderhavige zaak sprake is van een strijdigheid met de Bouwcode, betekent dit dat de bepalingen van het Vrijstellingenbesluit niet van toepassing zijn, en bijgevolg ook dat de plaatsing van de wc wel degelijk vergunningsplichtig is.

Bovendien mag de handeling overeenkomstig artikel 1.3 van het Vrijstellingenbesluit ook niet strijdig zijn met de uitdrukkelijke voorwaarden van stedenbouwkundige vergunningen. De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij in het motiverende gedeelte van de op 29 juli 2010 verleende vergunning voor het verbouwen van het pand in één duplex en twee kamers, de twee kamers uitdrukkelijk getoetst heeft aan de kwaliteitsnormen voor kamers in het Kamerdecreet van 4 februari 1997 (hetgeen zij niet zou hebben gedaan indien dit zelfstandige woningen waren geweest) en het is maar omdat zij daaraan voldeden, dat de vergunning werd verleend. Door het plaatsen van de wc's worden de kamers echter omgevormd naar zelfstandige woningen, waarvoor geen vergunning is verleend omdat de oppervlakte te klein is. De gedane werken zijn dan ook strijdig met de (uitdrukkelijke voorwaarden in de) vergunning van 29 juli 2010, zodat ook om deze reden het Vrijstellingenbesluit niet kan ingeroepen worden.

De handeling is met andere woorden vergunningsplichtig. Vertrekkend vanuit dit uitgangspunt, kan dan worden vastgesteld dat de handeling van het plaatsen van de wc's niet vergunbaar of regulariseerbaar is, gelet op de oppervlakte van de kamers, die te klein is voor zelfstandige woningen.

In de motivering van de bestreden beslissing valt een hele redenering te lezen, die vertrekt vanuit artikel 4.2.1, 7° VCRO, luidens hetwelk niemand zonder vergunning vermag het aantal woonegelegenheden in een gebouw te wijzigen. Echter, de relevante vraag is niet of de omvorming van kamer naar zelfstandige woning het aantal woonegelegenheden zou wijzigen. Wat de verwerende partij had moeten onderzoeken is of de omvorming zelf strijdig is met artikel 1.3 Vrijstellingenbesluit.

In een tweede onderdeel van het middel merkt de verzoekende partij een tegenstrijdigheid in de bestreden beslissing op die volgens haar wijst op machtsoverschrijding, een schending van artikelen 2 en 3 Motiveringswet en van het motiveringsbeginsel. Er is sprake van een tegenstrijdigheid, aangezien het motiverende gedeelte van de bestreden beslissing eerst stelt dat de werken niet vergunningsplichtig zijn, hetgeen normaal gezien zou moeten leiden tot een afwijzing van de aanvraag. Verderop in de bestreden vergunning wordt dit tegengesproken en wordt ook effectief een vergunning verleend.

De verwerende partij miskent daardoor tevens de artikelen 4.2.1,1° en 4.2.3 VCRO en het Vrijstellingenbesluit doordat zij in het motiverende gedeelte stelt dat de aanvraag niet vergunningsplichtig is, waarna zij er vervolgens toch een voorwaardelijke vergunning voor verleent. Dit is volgens de verzoekende partij tevens een inbreuk op de artikelen 4.7.21 tot 4.7.25 VCRO, waar de bevoegdheids- en procedureregels worden beschreven voor het administratief beroep. Immers, indien een vergunningverlenende overheid vaststelt dat de werken waarvoor een vergunning wordt gevraagd, niet vergunningsplichtig zijn, dan moet zij de aanvraag afwijzen als niet ontvankelijk, minstens als niet gegrond. Door toch een vergunning te verlenen voor werken, waarvan zij zelf aangeeft dat ze niet vergunningsplichtig zijn, overschrijdt de deputatie haar bevoegdheid. Dit geldt des te meer daar zij in onderhavige zaak aan de (volgens haar) niet vergunningsplichtige werken ook nog eens extra voorschriften van de brandweer oplegt. Om dezelfde redenen is dit ook een schending van het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel.

2.

De verwerende partij antwoordt dat de aanvraag wel degelijk het plaatsen van twee wc's behelst, zijnde verbouwingswerken aan een meergezinswoning, waarvan de uitvoering volgens artikel 2.1, 4° van het Vrijstellingenbesluit als "binnenverbouwingen zonder stabiliteitswerken" vrijgesteld is van vergunning.

Aan de voorwaarden van artikel 2.2 Vrijstellingenbesluit wordt voldaan, in die zin dat de werken worden uitgevoerd binnen een straal van 30 meter van een hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte woning, geen vergunningsplichtige functiewijziging omvatten, het aantal woonegelegenheden ongewijzigd blijft en de handelingen niet worden uitgevoerd in een oeverzone of in ruimtelijk kwetsbaar gebied.

Een "studentenkamer" en "zelfstandige woning" zijn beiden "woonegelegenheden" in de zin van artikel 2.2 van het Vrijstellingenbesluit en artikel 4.2.1, 7° VCRO, hetgeen verzoekende partij niet betwist. Er is dus geen functiewijziging. De aanvraag bevat geen wijziging van het aantal woonegelegenheden.

De eventualiteit dat een kamer (een niet-zelfstandige woning) als gevolg van het plaatsen van een extra wc kan worden begrepen als een "zelfstandige woning" in de zin van de Bouwcode, impliceert

niet dat er sprake is van strijdigheid met de Bouwcode. Immers heeft de aanvraag louter betrekking op het plaatsen van een bijkomende wc in een kamer, niet op het oprichten of omvormen van die kamer tot een zelfstandige woning. Artikel 25 van de Bouwcode bepaalt louter dat een zelfstandige woning een bruto-oppervlakte dient te hebben van minimaal 30 m², maar voert geen vergunningsplicht in voor het omvormen van een kamer naar zelfstandige woning.

De tussenkomende partij heeft in haar administratief beroepschrift uitdrukkelijk aangegeven dat de aanleiding voor de indiening van de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag een proces-verbaal van 23 mei 2013 betreft omdat *"twee geplande kamerwoningen werden uitgerust met toilet. Hierdoor werden deze kamers uitgevoerd als zelfstandige woongelegenheden (studio), in plaats van studentenkamer met gemeenschappelijk toilet"*. De tussenkomende partij wees er voorts op dat de toiletten net geplaatst werden omwille van een bestaand hygiënisch probleem met het gemeenschappelijke toilet en lavabo's in de studentenkamers. Aan het beroepschrift werden diverse huurovereenkomsten gevoegd die de tussenkomende partij aanging met studenten, met een duurtijd van telkens 1 jaar, bijgevolg gebruikelijk voor studentenkamers. De tussenkomende partij argumenteerde een nieuwe vergunning te hebben aangevraagd om elke handhavingsmaatregel te willen uitsluiten.

De bestreden beslissing verleent géén vergunning voor het omvormen van een kamer naar een zelfstandige woning, maar verleent louter vergunning voor het uitvoeren van bepaalde volgens het Vrijstellingenbesluit niet-vergunningsplichtige verbouwingswerken in een kamer (plaatsen van een wc in een kamer).

De bestreden beslissing druist evenmin in tegen de uitdrukkelijke voorwaarden van een vergunning. De vergunning van 29 juli 2010 legde als voorwaarden op dat een septische put diende voorzien te worden conform de gemeentelijke bouw- en woningverordening en dat aan het voorwaardelijk gunstig advies van de brandweer moet worden voldaan. Het eventueel indruisen tegen de uitdrukkelijke voorwaarden van een vergunning - *quod non* - maakt een aanvraag overigens niet onvergund. In dat geval is het Vrijstellingenbesluit louter niet van toepassing, hetgeen niet belet dat in een opvolgende vergunning van de voorwaarden van een eerdere vergunning kan worden afgeweken.

Verzoekende partij slaagt er dan ook geenszins in de strijdigheid met artikel 25 van de Bouwcode, en bijgevolg artikel 1.3 van het Vrijstellingenbesluit, aannemelijk te maken.

3.

De tussenkomende partij voegt hier nog aan toe dat het middel in eerste instantie niet ontvankelijk is, omdat de verzoekende partij niet doet blijken van het vereiste belang bij het middel. De verzoekende partij baseert zich op de vergunning van 29 juli 2010 om het vergund karakter van de studentenkamers in kwestie ter discussie te stellen. De vergunning van 29 juli 2010 is evenwel definitief geworden en het vergund karakter van de studentenkamers en het duplexappartement kan dan ook niet verder ter discussie worden gesteld. Het middel kan dan ook niet leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing. De oppervlakte van de kamers, zoals vergund in de vergunning van 29 juli 2010, wijzigt niet.

Verder stelt de tussenkomende partij dat het voorwerp van de aanvraag niet vergunningsplichtig is. De vaststelling door de Raad dat deze werken geen vergunning behoeven zou tot gevolg hebben dat de verzoekende partij ook geen belang heeft bij dit middel. Het middel kan de verzoekende partij immers geen enkel voordeel opleveren.

Het middel is volgens de tussenkomende partij tevens ongegrond, nu het geen vergunningsplichtige werken betreft, maar enkel binnenverbouwingen zonder stabiliteitswerken.

De werken zijn niet strijdig met of meldingsplichtig overeenkomstig de Bouwcode. De Bouwcode bepaalt niet dat de plaatsing van toiletten in studentenkamers een vergunningsplichtige functiewijziging uitmaakt naar een zelfstandige woongelegenheden. Dat zou trouwens ook niet kunnen, aangezien de VCRO en uitvoeringsbesluiten bepalen welke functiewijzigingen vergunningsplichtig zijn en niet de bouwcode. Een functiewijziging veronderstelt een wijziging van functie, terwijl hier de functie “wonen” behouden blijft. De Bouwcode kan geen juridische basis verlenen voor het vergunningsplichtig maken van vrijgestelde werken. Hoogstens zou zij een meldingsplicht kunnen invoeren. De Bouwcode bevat evenwel geen bepalingen daaromtrent. Er is geen strijdigheid van de uitgevoerde werken met de Bouwcode. Het Vrijstellingenbesluit is dus onverkort van toepassing en de werken zijn niet vergunningsplichtig.

Het is nooit de bedoeling van de tussenkomenende partij geweest om de oppervlakenormen inzake zelfstandige woongelegenheden te omzeilen door het plaatsen van de toiletten in de twee betreffende studentenkamers. De tussenkomenende partij wenst enkel de kwaliteit van de studentenhuisvesting te verbeteren. De verzoekende partij gaat er foutief van uit dat de tussenkomenende partij de vergunning van 29 juli 2010 zou miskennen doordat zij van de kamers ‘zelfstandige woongelegenheden’ zou hebben gemaakt in de zin van de Bouwcode. In de kamers zijn enkel studenten gehuisvest. De tussenkomenende partij legt hier ook de huurovereenkomsten van voor.

Wat betreft het middelonderdeel over machtsoverschrijding, stelt de tussenkomenende partij dat de verzoekende partij geen belang heeft bij een kritiek dat de verwerende partij ten onrechte ten gronde een uitspraak heeft gedaan over een handeling die niet vergunningsplichtig is. De verzoekende partij heeft immers zelf ook een beslissing ten gronde genomen over een vergunningsaanvraag voor niet-vergunningsplichtige werken. De verzoekende partij heeft zich dus in deze hypothese zelf bezondigd aan machtsoverschrijding.

Verder diende de verwerende partij het administratief beroep niet onontvankelijk te bevinden. Het komt aan de deputatie toe de aanvraag in haar volledigheid te onderzoeken. Om tot de onontvankelijkheid van een beroep te beslissen, kan de deputatie zich slechts baseren op de bepalingen van de VCRO of de bepalingen van het Beroepenbesluit. Indien deze bepalingen echter niet zijn miskend, is het beroep ontvankelijk. Het beroepschrift van de tussenkomenende partij voldeed aan alle voorwaarden en was ontvankelijk ingesteld. Als de redenering van de verzoekende partij wordt doorgetrokken dat de deputatie verplicht zou zijn tot de onontvankelijkheid van het beroep te oordelen omdat ze besluit dat de werken niet vergunningsplichtig zijn, zou in dat geval aan de tussenkomenende partij het recht op het georganiseerde bestuurlijke beroep worden ontnomen. Er mag niet uit het oog worden verloren dat de tussenkomenende partij zich door het proces-verbaal van 23 mei 2013 gedwongen zag om een regulariserende vergunningsaanvraag in te dienen. De verwerende partij heeft zichzelf niet tegengesproken, noch aan machtsoverschrijding gedaan of haar bevoegdheid overschreden, maar heeft louter rechtszekerheid gebracht.

4.

Met haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog dat zij wel degelijk belang heeft bij het middel, ook al heeft zij geen beroep aangetekend tegen de vergunning van 29 juli 2010 die definitief is geworden. De verzoekende partij verduidelijkt dat zij het vergund karakter van de twee studentenkamers niet betwist. Ze heeft wel een probleem met de werken, die uitgevoerd werden in strijd met de vergunning van 29 juli 2010, namelijk het plaatsen van de twee wc's, waardoor de kamers omgevormd werden naar zelfstandige woningen..

De verzoekende partij is van mening dat het plaatsen van de twee wc's in onderhavige zaak een vergunningsplichtig werk is, zodat zij in tegenstelling tot wat de tussenkomenende partij meent, een belang heeft bij het onderzoek van het middel.

De kritiek van de tussenkomenende partij dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het middel, omdat de bestreden beslissing niet handelt over de oppervlaktes van de studentenkamers maar enkel over het plaatsen van twee wc's, gaat klaarblijkelijk uit van een verkeerde of onvolledige lezing van het middel.

De handeling van het plaatsen van de wc's is niet vergunbaar omwille van de oppervlakte van de kamers, die te klein is voor zelfstandige woningen. De redenering dat het wel een kamer zal zijn, enkel omdat er een student in zit, is onjuist. Het onderscheid tussen studentenkamers en studentenstudio's (zelfstandige woningen) wordt gemaakt door de voorzieningen die in de ruimte aanwezig zijn.

De verwerende partij en de tussenkomenende partij stellen dat de aanvraag niet strijdig is met de voorwaarden van de vergunning van 29 juli 2010, aangezien deze vergunning in het beschikkende gedeelte slechts twee voorwaarden oplegt (aanleg septische put en naleving brandweervereisten), die allebei worden gerespecteerd. De verzoekende partij is het daar niet mee eens en stelt dat de voorwaarden van een vergunning zich niet alleen bevinden in het beschikkende gedeelte, doch dat ook gekeken moet worden naar het motiverende gedeelte.

De tussenkomenende partij stelt dat de plaatsing van de twee wc's niet meldingsplichtig is noch een vergunningsplichtige functiewijziging uitmaakt volgens de Bouwcode. Zulks heeft de verzoekende partij ook nooit beweerd.

Wat betreft het tweede middelonderdeel stelt de verzoekende partij dat haar belang erin ligt dat de bestreden beslissing een bestaande toestand regulariseert op grond van de (foutieve) redenering dat het een niet vergunningsplichtige handeling is, terwijl de verzoekende partij van oordeel is dat het gaat om een vergunningsplichtige en onvergubare handeling, die dus niet geregulariseerd kan worden. De kern van het middelonderdeel is hier dat, indien de verwerende partij van oordeel is dat het gaat om niet vergunningsplichtige werken, zij de aanvraag moet afwijzen.

Beoordeling door de Raad

1.

1.1.

In tegenstelling tot wat de tussenkomenende partij beweert, stelt de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning van 29 juli 2010 met definitief karakter niet in vraag. Zij steunt er integendeel op, omdat die vergunning duidelijk 'kamers' (en geen zelfstandige woningen) op het gelijkvloers en de eerste verdieping vergunt en het, in strijd met die vergunning, bijplaatsen van de afzonderlijke wc's in de douchekamer van beide, maakt dat er nu ook op het gelijkvloers en de eerste verdieping 'zelfstandige woningen' gevormd zijn die niet voldoen aan de oppervlaktenormen ter zake volgens de Bouwcode.

Zoals verzoekende partij terecht stelt, toont het gegeven dat de woongelegenheden bewoond worden door studenten niet aan dat het nog steeds kamers zouden zijn. Volgens artikel 2 van de Bouwcode is het immers niet de bewoner van de ruimtes, doch zijn het de voorzieningen ervan die het onderscheid bepalen tussen een kamer en een zelfstandige woning:

"60° Kamer (niet-zelfstandige woning): woning waarin één van de volgende voorzieningen ontbreekt:

- a) wc;*
- b) bad of douche;*
- c) kookgelegenheden.*

De bewoners zijn voor deze voorzieningen afhankelijk van de gemeenschappelijke ruimtes binnen het kamergebouw waarvan de kamer deel uitmaakt.

...

112° zelfstandige woning: woning waarin alle volgende voorzieningen aanwezig zijn, namelijk: wc, bad of douche, kookgelegenheden, woongelegenheden en slaapgelegenheden."

1.2.

Of het bijplaatsen van de afzonderlijke wc's (en de wijziging van de inplanting van een keuken) al dan niet vergunningsplichtig is, betreft de grond van de zaak. Dat de verzoekende partij zelf, in eerste aanleg, de gevraagde vergunning heeft geweigerd, ontnemt haar dan ook geen belang bij het middel: zij meent immers dat die werken vergunningsplichtig zijn.

De verzoekende partij heeft wel degelijk belang bij het middel.

2.

De verzoekende partij verduidelijkt in het eerste middel niet op welke wijze de artikelen 5 en 6 van de Vlaamse Wooncode en artikel 2 van het Woonkwaliteitsnormenbesluit zouden zijn geschonden door de bestreden beslissing.

Het middel is wat die aangevoerde schendingen betreft niet ontvankelijk.

3.

3.1.

De aanvraag heeft betrekking op het regulariseren van het plaatsen van twee wc's en het wijzigen van de inplanting van een keuken in een meergezinswoning, waarin twee kamers en een appartement werden vergund met de stedenbouwkundige vergunning die verleend werd op 29 juli 2010.

De betwisting heeft betrekking op de vraag of voor het plaatsen van de wc's in de kamers een stedenbouwkundige vergunning vereist is en of deze handeling in strijd is met de Bouwcode, zoals deze van toepassing was ten tijde van het nemen van de bestreden beslissing.

De partijen betwisten niet dat het plaatsen van de twee wc's te beschouwen is als 'binnenverbouwingen zonder stabiliteitswerken'. De partijen betwisten evenmin dat 'binnenverbouwingen zonder stabiliteitswerken' in beginsel zijn vrijgesteld van vergunningsplicht op basis van artikel 2.1, 4° van het Vrijstellingenbesluit, voor zover voldaan is aan de voorwaarden die het Vrijstellingenbesluit terzake stelt.

De verwerende partij overweegt in de bestreden beslissing dat het aantal woongelegenheden niet wijzigt en dat geen vergunningsplichtige functiewijziging wordt doorgevoerd. In de mate dat de verwerende partij met deze overwegingen aangeeft dat voldaan is aan de voorwaarden van artikel 2.2 van het Vrijstellingenbesluit, dient de Raad vast te stellen dat niet wordt betwist dat hieraan voldaan is. Het aantal woningen blijft ongewijzigd en de woonfunctie blijft behouden. De discussie heeft evenwel betrekking op de toepassing van de voorschriften van de Bouwcode en meer bepaald op het onderscheid tussen 'niet-zelfstandige woningen' en 'zelfstandige woningen', zoals gedefinieerd in het voormelde artikel 2, 60° en 112° van de Bouwcode.

Naast de voorwaarden die gesteld worden in artikel 2.2 van het Vrijstellingenbesluit, en waarvan de partijen niet betwisten dat hieraan voldaan is, legt artikel 1.3 van het Vrijstellingenbesluit volgende algemene toepassingsvoorwaarde op:

“Artikel 1.3. De bepalingen van dit besluit zijn van toepassing, voor zover deze handelingen niet strijdig zijn met de voorschriften van stedenbouwkundige verordeningen, of met de uitdrukkelijke voorwaarden van stedenbouwkundige vergunningen.”

Uit de bestreden beslissing blijkt niet dat de verwerende partij afdoende heeft onderzocht of aan deze toepassingsvoorwaarde is voldaan. Hooguit blijkt uit de bestreden beslissing en meer bepaald uit de vermelding *“Afdeling 6: 'opdelen, samenvoegen en functiewijziging van woningen' van de bouwcode schijnt een dergelijke praktijk niet te regelen”*, dat de verwerende partij de Bouwcode heeft onderzocht wat betreft de voorschriften van deel 3, hoofdstuk 3, afdeling 6, die betrekking hebben op het opdelen, het samenvoegen en de toegelaten functiewijzigingen van grote eengezinswoningen. Deze voorschriften zijn evenwel niet van toepassing op de voorliggende aanvraag.

3.2.

De Bouwcode is een gemeentelijke stedenbouwkundige verordening van de stad Antwerpen. De Bouwcode bevat in deel 3 stedenbouwkundige voorschriften inzake ‘ruimtelijke kwaliteit’, onder meer een voorschrift inzake de minimale oppervlakte waaraan een ‘zelfstandige woning’, zoals gedefinieerd in het voormelde artikel 2, 112° van de Bouwcode, dient te voldoen:

*“Artikel 25: Minimale oppervlakte van een zelfstandige woning
§1 een zelfstandige woning dient een bruto-vloeroppervlakte te hebben van minimaal 30 vierkante meter.”*

In de toelichting bij de bouwcode is vermeld dat de minimumoppervlakte van een zelfstandige woning wordt vastgelegd op 30 m², *“dit is de minimummaat voor de kleinste woongelegenheden, een studio”*.

Artikel 95 van de Bouwcode biedt de mogelijkheid voor de vergunningverlenende overheid om een afwijking toe te staan op de voorschriften van deel 3 en 4 van de Bouwcode, op voorwaarde dat wordt aangetoond dat de voorgestelde werken minstens gelijkwaardig zijn aan de toegelaten werken voorgesteld in de voorschriften in deel 3 en 4 van de Bouwcode.

Door het plaatsen van de wc's in de kamers, voldoen deze niet langer aan de voormelde definitie van ‘kamer’ in de zin van artikel 2, 60° van de Bouwcode, aangezien het niet langer ‘niet-zelfstandige woningen’ betreffen waarin één van de daar bepaalde voorzieningen ontbreekt (wc; bad of douche; kookgelegenheden) en de bewoners dan ook niet langer voor de ontbrekende voorziening(en) afhankelijk zijn van de gemeenschappelijke ruimtes.

Het gegeven dat de Bouwcode geen vergunningsplicht of meldingsplicht bevat voor het wijzigen van een kamer (‘niet-zelfstandige woning’) naar een ‘zelfstandige woning’ doet geen afbreuk aan het gegeven dat een kamer (‘niet-zelfstandige woning’) door het plaatsen van de betrokken voorzieningen een ‘zelfstandige woning’ in de zin van de Bouwcode wordt.

Artikel 1.3 van het Vrijstellingenbesluit geeft in algemene zin aan dat de vrijstellingen van vergunningsplicht niet gelden in geval van strijdigheid met een voorschrift van een stedenbouwkundige verordening en is als dusdanig niet beperkt tot voorschriften die een vergunningsplicht of een meldingsplicht voor de betrokken handeling omschrijven.

Het uitvoeren van ‘binnenverbouwingen zonder stabiliteitswerken’ is dus overeenkomstig artikel 1.3 van het Vrijstellingenbesluit niet vrijgesteld van vergunningsplicht als de handelingen in strijd zijn met een voorschrift van een stedenbouwkundige verordening, in dit geval met het

stedenbouwkundig voorschrift dat een oppervlaktenorm oplegt waaraan een zelfstandige woning dient te voldoen.

De verzoekende partij is terecht van mening dat de handelingen in strijd zijn met de Bouwcode en als 'binnenverbouwingen zonder stabiliteitswerken' op basis van artikel 1.3 van het Vrijstellingenbesluit niet vrijgesteld zijn vergunningsplicht.

De verwerende partij kon zich in de bestreden beslissing dan ook niet beperken tot de overweging:

“ ...
Het plaatsen van een toilet in een studentenkamer is dan ook vrijgesteld van vergunning.
De aanvraag voldoet aan de sectorale wetgeving mits het voorwaardelijke gunstige advies van de brandweer strikt wordt nageleefd,
... ”

De stelling van de tussenkomende partij dat de twee woningen nog steeds als 'kamers' te beschouwen zouden zijn en niet als 'zelfstandige woningen', ongeacht de aanwezige voorzieningen, kan niet worden gevolgd. Het is niet omdat de woningen aan studenten verhuurd worden, dat het nog steeds kamers zijn aangezien, zoals hierboven reeds vermeld, het onderscheid tussen kamers (niet-zelfstandige woningen) en 'zelfstandige woningen' bepaald wordt door de aanwezige voorzieningen en niet door de categorie van bewoners.

Het kan niet worden betwist dat de woningen, die na het plaatsen van de wc's over alle voorzieningen beschikken van een 'zelfstandige woning', qua oppervlakte niet voldoen aan het stedenbouwkundig voorschrift van artikel 25 van de Bouwcode inzake de minimale oppervlakte van een zelfstandige woning.

De verwerende partij overweegt in bestreden beslissing eveneens:

“ ...
De Gemeentelijke Stedenbouwkundige verordening dd. 25 maart 2011 en de Gewestelijke hemelwaterverordening dd. 5 juli 2013 zijn van toepassing.
De aanvraag is principieel in overeenstemming met deze verordeningen.
... ”

Hieruit blijkt dat de verwerende partij heeft nagelaten om vast te stellen dat de aanvraag in strijd is met het voormeld artikel 25 van de Bouwcode.

Ten overvloede merkt de Raad op dat uit de bestreden beslissing niet blijkt dat beroep is gedaan op de afwijkingsmogelijkheid van artikel 95 van de Bouwcode, voor zover de afwijkingsmogelijkheid in dit dossier zou kunnen worden toegepast.

3.3.

De verzoekende partij kan evenwel niet gevolgd worden in haar argumentatie dat de handeling tevens in strijd is met de voorwaarden van een stedenbouwkundige vergunning en ook om die reden niet in aanmerking komt voor een vrijstelling van vergunning, in de zin van artikel 1.3 van het Vrijstellingenbesluit.

De verzoekende partij beroept zich op het motiverende gedeelte van de vergunningsbeslissing van 29 juli 2010. De tekst van artikel 1.3 van het Vrijstellingenbesluit is evenwel duidelijk en heeft enkel betrekking op handelingen die in strijd zijn met uitdrukkelijke voorwaarden van een stedenbouwkundige vergunning. De overwegingen die in het motiverende gedeelte van een

vergunningsbeslissing zijn opgenomen en die betrekking hebben op de beoordeling van het voorwerp van de aanvraag, behoren niet tot wat wordt begrepen onder uitdrukkelijke vergunningsvoorwaarden. Zoals de verwerende en tussenkomende partij opmerken en door de verzoekende partij niet wordt ontkend, legt de stedenbouwkundige vergunning van 29 juli 2010 slechts twee uitdrukkelijke voorwaarden op, meer bepaald inzake het voorzien van een septische put en het naleven van het voorwaardelijk gunstig advies van de brandweer. Het plaatsen van de twee wc's is niet in strijd met deze vergunningsvoorwaarden.

Het eerste middelonderdeel is in de aangegeven mate gegrond.

4.

Wat het tweede middelonderdeel betreft, staat alleszins vast dat de bestreden beslissing enerzijds in de overwegingen stelt dat het plaatsen van een toilet vrijgesteld is van vergunning, maar anderzijds toch een vergunning verleent, waaraan een voorwaarde wordt verbonden, met name het naleven van het voorwaardelijk gunstig advies van de brandweer van 26 februari 2014.

De bestreden beslissing bevat dan ook een tegenstrijdige motivering, door enerzijds te stellen dat de aanvraag zonder voorwerp is omdat de handelingen vrijgesteld zijn van vergunningsplicht, maar anderzijds toch de vergunning te verlenen.

Het argument van de verwerende en tussenkomende partij dat dergelijke motivering niet tegenstrijdig zou zijn, omdat er in beginsel geen vergunningsplicht geldt maar dat louter ten gevolge van het proces-verbaal van 23 mei 2013 een vergunningsaanvraag werd ingediend, kan niet overtuigen. De opmaak van een proces-verbaal waarin wordt vastgesteld dat het pand niet voldoet aan de stedenbouwkundige voorschriften, heeft niet tot gevolg dat een vergunningverlenende overheid 'omwille van de rechtszekerheid' toch een regularisatievergunning kan verlenen voor handelingen die vrijgesteld zijn van vergunningsplicht. In de bespreking van het eerste middelonderdeel is reeds vastgesteld dat de verwerende partij in de bestreden beslissing ten onrechte heeft geoordeeld dat de handelingen zijn vrijgesteld van vergunningsplicht.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Tweede en derde middel

Aangezien het eerste middel volstaat om de bestreden beslissing te vernietigen, worden het tweede en het derde middel niet onderzocht. Zij kunnen niet tot een ruimere vernietiging leiden.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de nv IMMOBILIS is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 10 juli 2014, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarde voor het regulariseren van verbouwingswerken aan een meergezinswoning op een perceel gelegen te 2000 Antwerpen, Rozenstraat 1, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie B, nummer 1921L.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een vervaltermijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 8 november 2016 door de zesde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Nina HERRERIA-PASSAGE

Karin DE ROO