

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 22 november 2016 met nummer RvVb/A/1617/0332
in de zaak met rolnummer 1415/0151/A/6/0139

Verzoekende partij de nv **CEVOBEL**

vertegenwoordigd door advocaten Koen GEELEN en Wouter MOONEN, met woonplaatskeuze op het kantoor te 3500 Hasselt, Gouverneur Roppesingel 131

Verwerende partij de **deputatie** van de provincieraad van **LIMBURG**

I. **BESTREDEN BESLISSING**

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 31 oktober 2014 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 17 september 2014.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Maaseik van 2 juni 2014 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het herverdelen van een tweewoonst op de percelen gelegen te 3680 Maaseik, Labaerdijk 10, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie C, nummers 61N en 61M.

II. **VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 11 oktober 2016.

Advocaat Koen GEELEN voert het woord voor de verzoekende partij en de heer Tom LOOSE voert het woord voor de verwerende partij.

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

III. FEITEN

1.

De verzoekende partij dient op 17 juli 2009 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Maaseik een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het opsplitsen van een woning naar twee volwaardige woningen”*.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Maaseik weigert op 28 september 2009 de stedenbouwkundige vergunning. De verzoekende partij tekent tegen deze weigeringsbeslissing administratief beroep aan bij de verwerende partij, die dit beroep inwilligt en op 20 januari 2010 een stedenbouwkundige vergunning verleent.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Limburg stelt tegen de beslissing van de verwerende partij van 20 januari 2010 een vernietigingsberoep bij de Raad in. Met het arrest nummer A/2011/0148 van 24 oktober 2011 heeft de Raad dit beroep verworpen.

2.

De heer Cees VONK dient namens de verzoekende partij op 1 april 2014 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Maaseik een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“herverdeling van een tweewoonst”*.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Limburgs Maasland’, vastgesteld met koninklijk besluit van 1 september 1980, in landschappelijk waardevol agrarisch gebied en voor een klein deel in natuurgebied. De tweewoonst is in het landschappelijk waardevol agrarisch gebied gelegen.

De percelen liggen ook binnen de grenzen van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, ‘Kleinstedelijk gebied Maaseik, deelplan 1 Afbakening’, goedgekeurd op 29 mei 2012.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 15 april 2014 tot en met 15 mei 2014, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling adviseert op 16 april 2014 gunstig.

Het agentschap Wegen en Verkeer adviseert op 22 april 2014 gunstig.

Het agentschap voor Natuur en Bos adviseert op 2 mei 2014 gunstig.

Nv De Scheepvaart adviseert op 5 mei 2014 voorwaardelijk gunstig.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 26 mei 2014 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Maaseik weigert op 2 juni 2014 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college beslist:

“...
...

Het College van Burgemeester en Schepenen neemt kennis van het verslag van de Gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar :

...
...

DEEL 1 Wettelijke en reglementaire voorschriften

...

Ligging volgens de plannen van aanleg en bijhorende voorschriften:

...

Volgens het van kracht zijnde gewestplan zijn volgende bestemmingen van toepassing op het goed: landschappelijk waardevolle gebieden, agrarische gebieden, overstromingsgebied

...

Afwijkingsbepalingen:

Artikel 4.4.10

Deze afdeling is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkreemde zonevrije constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden.

Het voldoen aan de voorwaarden, vermeld in het eerste lid, wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden, of, in de gevallen vermeld in onderafdeling 3 en 4, op de vooravond van de afbraak, de vernietiging of de beschadiging.

De basisrechten van deze afdeling zijn van toepassing in gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan of een plan van aanleg.

Een ruimtelijk uitvoeringsplan kan de basisrechten van deze afdeling aanvullen en uitbreiden. Dergelijk plan kan evenwel ook strengere voorwaarden bepalen op het vlak van de maximaal toegelaten volumes bij herbouw.

Artikel 4.4.12

In alle bestemmingsgebieden geldt 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 zonevrije woning, op voorwaarde dat het aantal wooneenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal.

Artikel 4.4.15

Het uitbreiden van een bestaande zonevrije woning is vergoedbaar, voor zover het bouwvolume beperkt blijft tot ten hoogste 1.000 m³ en op voorwaarde dat het aantal wooneenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal.

De mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, gelden niet in:

1° ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden;

2° recreatiegebieden, zijnde de als dusdanig door een plan van aanleg aangewezen gebieden, en de gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan, die onder de categorie van gebiedsaanduiding "recreatie" sorteren.

...

Beschrijving van de bouwplaats, omgeving en het project:

De te verbouwen 2-woonst is gelegen aan de Labaerdijk. Het gebied Labaerdijk is gesitueerd tussen de Ringlaan (Koning Boudewijnlaan), de Maas en de toegangsweg naar Heppeneert. Door de reeds bestaande bebouwing, de afgeleverde stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen en de reeds aanwezige infrastructuur is de ordening van het gebied gekend.

Deze aanvraag handelt over een gebouw volgens het gewestplan gesitueerd in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, dit is in niet kwetsbaar gebied. In dit gebouw zijn er twee wooneenheden volgens een stedenbouwkundige vergunning afgegeven door de deputatie van de provincie Limburg op 20.01.2010.

Verenigbaarheid met voorschriften inzake RO (PRUP, GRUP, BPA, verkavelingsvoorschriften, verordeningen) :

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordeningen - adviezen :

Het betreft hier een zonevrije constructie. Hierdoor zijn de basisrechten voor zonevrije constructies zoals opgenomen in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening

van toepassing. Er is voldaan aan de voorwaarde gesteld in artikel 4.4.1.0 §1 : het handelt hier over een hoofdzakelijk vergunde en niet verkrutte zonevreemde constructie. Er is geen uitvoeringsplan waardoor deze basisrechten worden aangevuld of uitgebreid.

Het voorstel is via een interne verbouwing de splitsing tussen de 2 bestaande woongelegenheden te wijzigen. Op basis van artikel 4.4.12 kan een verbouwing niet uitsluitend worden geweigerd op basis van de vigerende bestemmingsvoorschriften op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal. Aan deze voorwaarde wordt voldaan, na verbouwing blijven het twee woongelegenheden.

De voorgestelde herverdeling houdt in dat :

Bij het aanvraagdossier worden 2 volumeberekeningen gevoegd, de eerste is gehecht aan het schrijven van 15.04.2014 en hierin wordt het volume van de kelders mee genomen. In een nieuwe berekening via mail door de architect overgemaakt op 12.05.2014 wordt het volume van de kelders buiten beschouwing gelaten. Uit deze laatste volumeberekening blijkt dat:

-Voor de werken is het volume	van woongelegenheden 1: 1376,34 m ³
	van woongelegenheden 2: 1257,23 m ³
-Na de werken is het volume	van woongelegenheden 1: 1104,09 m ³
	van woongelegenheden 2: 1529,48 m ³

In artikel 4.4.15 is vastgelegd dat het uitbreiden van een zonevreemde woning vergunbaar is voor zover het bouwvolume beperkt blijft tot ten hoogste 1000 m³ en op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal.

...

Beoordeling van de goede plaatselijke aanleg

De aangevraagde handelingen vallen niet onder het Besluit van de Vlaamse Regering tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is goedgekeurd 10.09.2010 en gewijzigd 13.12.2010 en vallen niet onder het Besluit van de Vlaamse Regering betreffende de meldingsplichtige handelingen ter uitvoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening goedgekeurd 10.09.2010.

...

De beschrijvende nota van 28 maart 2014, gevoegd bij deze aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning en ondertekend door de architect en de aanvrager, wordt niet bijgetreden.

Met de voorliggende aanvraag wordt het volume van woning 2 vermeerderd van 1257,23 m³ naar 1529,48 m³. Zo wordt (zie plan niveau 0) de bestaande keuken, leefruimte en avondzithoek van woongelegenheden 1 na verbouwing gevoegd bij de woning 2. Dit is strijdig met artikel 4.4.15.

Bij een verbouwing dient het bouwvolume beperkt te worden, dit kan maximaal 1000 m³ bedragen. Er is geen uitzonderingsbepaling voor woningen die een volume hebben van meer dan 1000 m³ om die te laten uitbreiden. Dit principe dat het volume van een zonevreemde woning niet onbeperkt kan toenemen is ook vastgelegd in artikel 4.4.14 welk handelt over 'herbouwen'. Indien een woning met een volume van meer dan 1000 m³ wordt herbouwd is het maximale volume van de herbouwde woning beperkt tot 1000 m³.

Namens de aanvrager Cevobel werd op 25 mei 2014 een advies van advocaten Monard - D'Hulst via mail overgemaakt aan de Stad Maaseik. In dit advies wordt gesteld dat:

"Het verbouwen: dit kan altijd vergund worden zonder volumebepaling voor zover het aantal woongelegenheden niet wijzigt"

De inhoud van deze mail werd aan de dienst Ruimte Vlaanderen overgemaakt voor advies; het antwoord van 26 mei 2014 van de relatiebeheerder, de heer D. Vincken, luidt als volgt:

"Het standpunt van de advocaat kan niet bijgetreden worden.

Het begrip "woning" in het VCRO verwijst naar het begrip "woning" in de Vlaamse Codex,

namelijk: elk onroerend goed of het deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande.

Dit slaat terug op een ééngezinswoning.

In deze situatie zijn er twee ééngezinswoningen.

Het standpunt dat het volledig volume van het gebouw moet genomen worden, wordt dus niet bijgetreden"

Overwegende dat de voorliggende aanvraag de toetsing aan artikel 4.4.15 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening niet kan doorstaan.

Deze aanvraag voor een herverdeling van een zonevreemde constructie van 2 woongelegenheden waarbij het volume van woning 2 toeneemt van 1257,23 m³ naar 1529,48 m³ ONgunstig te adviseren omwille van strijdigheid met artikel 4.4.15 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

...

beoordeling van de aanvraag

Het college van burgemeester en schepenen sluit zich volledig aan bij de motivatie en de conclusie van de stedenbouwkundig ambtenaar, zoals dit omstandig in dit besluit opgenomen is.

BIJGEVOLG BESLIST HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN IN DE ZITTING VAN HEDEN HET VOLGENDE:

Het college van burgemeester en schepenen weigert de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning voor herverdeling van een tweewoonst aan Cevobel bvba om hierboven vermelde redenen.

..."

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 30 juni 2014 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 4 augustus 2014 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen. Hij adviseert:

" ...

Deel 2. Stedenbouwkundige beoordeling

Het betreft hier een zonevreemde constructie. Hierdoor zijn de basisrechten voor zonevreemde constructies zoals opgenomen in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van toepassing. Er is voldaan aan de voorwaarde gesteld in artikel 4.4.10 §1 : het handelt hier over een hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructie. De vergunning werd verleend door de deputatie in 2010.

Het voorstel is via een interne verbouwing de volumeverdeling tussen de 2 bestaande woongelegenheden te wijzigen. Op basis van artikel 4.4.12 kan een verbouwing worden aanvaard indien het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal. Aan deze voorwaarde wordt voldaan, na verbouwing blijven het twee woongelegenheden.

Bij het aanvraagdossier worden 2 volumeberekeningen gevoegd, de eerste is gehecht aan het schrijven van 15.04.2014 en hierin wordt het volume van de kelders mee genomen. In een nieuwe berekening via mail door de architect overgemaakt op 12.05.2014 wordt het volume van de kelders buiten beschouwing gelaten. Uit deze laatste volumeberekening blijkt volgende volumeverdeling:

- Voor de werken is het volume	van woongelegenheden 1:	1376,34 m ³
	van woongelegenheden 2:	1257,23 m ³
- Na de werken is het volume	van woongelegenheden 1:	1104,09 m ³
	van woongelegenheden 2:	1529,48 m ³

De wetgever heeft met betrekking tot de herverdeling tussen twee zonevreemde woningen geen specifieke bepalingen voorzien.

Art 4.4.12 stelt wel dat het verbouwen (binnen het bestaande volume) van een bestaande woning wel mogelijk is zolang het aantal woongelegenheden ongewijzigd blijft. Duidelijk is dat de wetgever het heeft over "het aantal woongelegenheden" en niet enkel over één woongelegheden, waaruit men zou mogen concluderen dat onder dit artikel ook situaties mogelijk zijn waarbij meerdere woongelegenheden betrokken zijn.

Bovendien is het zo dat de voorgestelde herverdeling ruimtelijk quasi geen impact zal hebben op de omgeving. Het vergunde volume blijft identiek.

Het enige probleem dat bij een herverdeling zou kunnen ontstaan is dat één van de woningen wordt verkleind tot minder dan 1000m³. In dat geval zou deze kleinere woning op basis van de basisrechten opnieuw aanspraak kunnen maken op een bijkomende uitbreiding tot 1000m³. Dit zou leiden tot een oneigenlijke toepassing van de basisrechten voor zonevreemde woningen. Maar dat is in casu niet het geval. Beide woongelegenheden blijven groter dan 1000m³.

- Het totale volume van de woningen samen blijft identiek.*
- De woningen en de constructie is vergund.*
- Het aantal woongelegenheden blijft hetzelfde.*
- De herverdeling heeft ruimtelijk geen enkele negatieve impact op de omgeving of op het agrarische gebied.*

Om deze redenen kan het standpunt van de beroeper bijgetreden worden in de interpretatie dat art. 4.4.12 ook van toepassing kan gesteld worden voor een meergezinswoning zolang het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot hetzelfde aantal.

Conclusie

Het beroepschrift kan ingewilligd worden. De vergunning kan verleend worden voor de herverdeling van de woningen.

De voorwaarden uit het advies van AWW en nv De Scheepvaart dienen van toepassing gesteld.

...

Na de hoorzitting van 26 augustus 2014 verklaart de verwerende partij het beroep op 17 september 2016 ongegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

"...

Gelet op het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 11 augustus 2014;

...

Overwegende dat de aanvraag van de heer Vonk namens Cevobel bvba betrekking heeft op het herverdelen van twee woongelegenheden gelegen aan de Labaerdijk 10 te Maaseik; Overwegende dat op 2/8/1989 een stedenbouwkundige vergunning werd verleend voor het verbouwen en uitbreiden van een woning; dat op 28 september 2009 een weigering van stedenbouwkundige vergunning voor het opsplitsen van een woning naar 2 woongelegenheden werd afgeleverd onder referte 874.1/2009/230; dat in beroepsprocedure bij de deputatie van de provincie Limburg een stedenbouwkundige vergunning werd afgeleverd op datum van 20 oktober 2010; dat op 24 oktober 2011 de beslissing van de deputatie van de Provincie Limburg werd bevestigd door de Raad voor Vergunningsbetwisting;

Overwegende dat de woning volgens het goedgekeurd gewestplan gelegen is binnen een landschappelijk waardevol agrarisch gebied;

...

Overwegende dat het perceel aan de achterzijde voor een klein gedeelte gelegen is binnen natuurgebied;

...

Overwegende dat overeenkomstig artikel 4.4.12 van de Vlaamse Codex Ruimtelijk Ordening in alle bestemmingsgebieden geldt 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; dat overeenkomstig artikel 4.4.15 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; Overwegende dat het hier een zonevreemde constructie betreft; dat hierdoor de basisrechten voor zonevreemde constructies zoals opgenomen in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van toepassing zijn; dat er voldaan is aan de voorwaarde gesteld in artikel 4.4.10 §; dat de aanvraag handelt over een hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructie; dat de vergunning verleend werd door de deputatie in 2010; Overwegende dat het voorstel is om via een interne verbouwing de volumeverdeling tussen de 2 bestaande woongelegenheden te wijzigen;

Overwegende dat bij het aanvraagdossier volgende volumeverdeling wordt voorgesteld:

- | | | |
|--------------------------------|------------------------|------------------------|
| - voor de werken is het volume | van woongelegenheid 1: | 1376,34 m ³ |
| | van woongelegenheid 2: | 1257,23 m ³ |
| - na de werken is het volume | van woongelegenheid 1: | 1104,09 m ³ |
| | van woongelegenheid 2: | 1529,48 m ³ |

Overwegende dat het volume van woning 2 vermeerderd wordt van 1257,23 m³ naar 1529,48 m³; dat de bestaande keuken, leefruimte en avondzithoek van woongelegenheid 1 na verbouwing gevoegd worden bij de woning 2; dat een vergroting van het volume van de woning strijdig is met artikel 4.4.15; dat bij een verbouwing het bouwvolume dient beperkt te worden; dat dit maximaal 1000 m³ kan bedragen; dat er geen uitzonderingsbepaling bestaat voor de uitbreiding van woningen die een volume hebben van meer dan 1000 m³; dat het principe dat het volume van een zonevreemde woning niet onbeperkt kan toenemen ook vastgelegd is in artikel 4.4.14 welk handelt over 'herbouwen'; dat de deputatie terzake het standpunt van het college van burgemeester en schepenen bijtreedt;

Overwegende dat de deputatie van oordeel is dat het beroep niet kan worden ingewilligd; dat de stedenbouwkundige vergunning niet kan worden verleend;

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In haar tweede middel roept de verzoekende partij, in ondergeschikte orde, de schending in van artikel 4.1.1, 4.4.12 en 4.4.15 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, alsook van het materiële motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

Volgens de verzoekende partij weigert de verwerende partij de aanvraag verkeerdelijk op grond van artikel 4.4.15 VCRO.

De verzoekende partij zet uiteen dat het voorwerp van de aanvraag betrekking heeft op de wijziging van de indeling van een vergunde zonevrije constructie die twee woongelegenheden bevat, het gaat immers om de verplaatsing van een interne scheidingswand. De aanvraag heeft dan ook betrekking op de verbouwing van een zonevrije woning en werd dus ingediend op basis van artikel 4.4.12 VCRO.

De verwerende partij is in de bestreden beslissing echter van oordeel dat artikel 4.4.15 VCRO moet worden toegepast omdat elk onderdeel van het gebouw afzonderlijk moet worden beoordeeld worden als woning, zodat er volgens de verwerende partij sprake is van de uitbreiding van één woongelegheden. Deze opvatting gaat volgens de verzoekende partij in tegen de tekst van artikel 4.4.12 VCRO. Daarin wordt immers letterlijk gesteld dat er voor het verbouwen van een zonevrije woning een stedenbouwkundige vergunning kan afgegeven worden op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal. Er is geen discussie over het feit dat deze voorwaarde vervuld is. De decreetgever spreekt in artikel 4.4.12 VCRO zelf van het aantal 'woongelegenheden', wat betekent dat de decreetgever aanvaardt dat er een stedenbouwkundige vergunning kan afgeleverd worden voor de verbouwing van gebouwen waarin er meerdere woongelegenheden zijn, voor zover het aantal woongelegenheden niet wijzigt. De verzoekende partij redeneert dat aangezien op grond van artikel 4.4.12 VCRO de verbouwing van zonevrije woningen kan vergund worden, ook als er meerdere woongelegenheden zijn, het geen zin heeft om deze woongelegenheden in het gebouw afzonderlijk te beschouwen door het opsplitsen van het bouwvolume in individuele woongelegenheden. De constructie moet als één geheel beschouwd worden.

De verzoekende partij verwijst naar de definities van 'bouwvolume' en 'constructie' in artikel 4.4.1 VCRO.

Het is volgens de verzoekende partij duidelijk dat de decreetgever met artikel 4.4.15 VCRO de fysieke uitbreiding van het bouwvolume van een vergunde woning (hiermee doelende op een vergunde constructie) in zonevrij gebied beoogt te beperken. Van een dergelijke uitbreiding is hier geen sprake. De aanvraag voldoet aan de definitie van 'verbouwen', namelijk *"aanpassingswerken doorvoeren binnen het bestaande bouwvolume van een constructie waarvan de buitenmuren voor ten minste zestig procent behouden worden"*. De werken bestaan erin een interne scheidingsmuur te verplaatsen, zonder enige wijziging aan het bestaande bouwvolume van de constructie door te voeren en zonder dat er enige impact is op de buitenmuren van de constructie.

De motivering van de bestreden beslissing dat artikel 4.4.15 VCRO van toepassing zou zijn, kan dan ook niet gevolgd worden.

De bestreden beslissing erkent ook dat het om een verbouwing gaat: *"Overwegende dat het voorstel is om via een interne verbouwing de volumeverdeling tussen de 2 bestaande woongelegenheden te wijzigen"*. De verwerende partij getuigt met deze motivering van een inherente tegenspraak. Men kan niet tegelijkertijd overwegen dat de aanvraag concreet betrekking

heeft op een verbouwing om deze vervolgens verder juridisch te evalueren als een uitbreiding van een woning. Deze begrippen sluiten elkaar immers uit.

De verzoekende partij stelt dat destijds identiek dezelfde discussie werd gevoerd in de procedure die geleid heeft tot het arrest nr. A/2011/0148 van 24 oktober 2011. Ook in deze procedure was het bouwvolume van de woongelegenheden van de constructie van de verzoekende partij het rechtstreekse voorwerp van de procedure. De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar meende toen dat het bouwvolume beperkt moest worden tot 1000 m³ gelet op artikel 4.4.15 VCRO. De Raad heeft hier ondubbelzinnig komaf meegemaakt door er op te wijzen dat in de betrokken situatie (het wettelijk bestaan van een tweewoonst onder één dak) artikel 4.4.15 VCRO niet toepasselijk was omdat het bestaande bouwvolume, zoals gedefinieerd in artikel 4.1.1, 12° VCRO, behouden blijft en er dus geen sprake is van een uitbreiding. De situatie in de huidige aanvraag is volledig identiek. Een herverdeling waarbij het totale bouwvolume ongewijzigd blijft kan bezwaarlijk als een uitbreiding beschouwd worden. Uit het voormelde arrest volgt op zich reeds dat het standpunt van de verwerende partij fout is.

De verzoekende partij verwijst tevens naar het arrest nr. 202.416 van de Raad van State van 26 maart 2010. Naar analogie met deze rechtspraak, kan volgens de verzoekende partij ook in de voorliggende feiten de redenering omtrent de volumecompensatie gevolgd worden. Er is geen reden om deze constructie niet toe te passen op een compenserende volumevermeerdering en -vermindering tussen twee woongelegenheden binnen dezelfde bebouwing.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat de verzoekende partij voorbij gaat aan het gegeven dat de aanvraag betrekking heeft op twee zelfstandige, volwaardige woningen. Door de voorgestelde werken wordt het volume van één van de woningen uitgebreid boven de 1000 m³, wat in toepassing van artikel 4.4.15 VCRO niet toegestaan is voor zonevrije woningen. De uitbreidingsmogelijkheden van zonevrije woningen moeten restrictief worden geïnterpreteerd.

De verwerende partij wenst er op te wijzen dat de rechtsvraag die aan de orde is, niet dezelfde is als deze die aan bod kwam tijdens de procedure die geleid heeft tot het arrest nr. A/2011/0148 van 24 oktober 2011. De zaak die toen voorlag was een opsplitsing van de woning naar twee zelfstandige, volwaardige woningen. Hierbij was dus per definitie geen sprake van de uitbreiding van een bestaande zonevrije woning gezien er toen slechts één woning was die net werd opgesplitst in twee noodzakelijkerwijze kleinere woningen. Ondertussen betreft dit echter sinds enkele jaren twee zelfstandige en volwaardige woningen, waardoor voor elk van de twee woningen voortaan rekening moet worden gehouden met de juridische beperkingen inzake uitbreiding, zoals opgelegd door art. 4.4.15 VCRO.

De verwerende partij stelt dat ze ook de relevantie van het door verzoekende partij aangehaalde arrest van de Raad van State niet inziet. Dit arrest behandelde immers een zaak van verbouwingswerken binnen delen van één en dezelfde woning, hetgeen overigens ook duidelijk blijkt uit de door de verzoekende partij geciteerde passages. Deze rechtspraak heeft bijgevolg geen betrekking op werken betreffende meerdere, zelfstandige volwaardige woningen, hetgeen in voorliggende zaak wel degelijk het geval is.

3.

De verzoekende partij stelt in haar wederantwoordnota nog dat het feit dat er in artikel 4.4.12 VCRO sprake is van "woongelegenheden" (meervoud), impliceert dat de decreetgever bij de opmaak van de VCRO is uitgegaan van de hypothese dat er binnen één constructie meerdere woongelegenheden zijn ondergebracht en dat verbouwingswerken, zoals van deze aanvraag, die geen invloed hebben op de constructie in zijn geheel, principieel vergunbaar zijn.

Ook het arrest van de Raad van State van 26 maart 2010, waar de verzoekende partij reeds naar verwees, is relevant in het voorliggende geschil. In het bedoelde arrest oordeelde de Raad immers dat er slechts sprake is van een 'uitbreiding' indien het totale volume toeneemt. Het feit dat er bij deze aanvraag twee woongelegenheden vervat zitten in eenzelfde constructie maakt niet dat het bedoelde standpunt uit het voornoemde arrest niet kan worden toegepast.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij stelt in haar tweede middel dat verwerende partij de aanvraag ten onrechte niet heeft getoetst aan artikel 4.4.12 VCRO dat de basisrechten voor verbouwingen aan een bestaande zonevreemde woning bepaalt. De verwerende partij zou de aanvraag foutief geweigerd hebben op grond van artikel 4.4.15 VCRO.

Volgens de verzoekende partij betreft de aanvraag het verplaatsen van een interne scheidingsmuur zonder enige wijziging aan het bestaande bouwvolume van de constructie en zonder impact op de buitenmuren van de constructie.

2.

De Raad stelt vast dat de aanvraag werken betreft aan twee te onderscheiden zonevreemde woningen die aan elkaar grenzen. De Raad leidt dit onder meer af uit de vaststellingen in zijn arrest nummer A/2011/0148 van 24 oktober 2011, waarbij de aanvraag als voorwerp het opsplitsen van één woning naar twee volwaardige woningen had.

De Raad heeft in dit arrest het beroep van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar tegen de beslissing van de verwerende partij waarbij een stedenbouwkundige vergunning werd verleend voor opsplitsen van één woning naar twee afzonderlijke woningen, verworpen. De Raad heeft met het vermelde arrest de beslissing van de verwerende partij van 20 januari 2010, waarbij de aanvraag voor het opsplitsen van één woning naar twee volwaardige woningen, werd vergund, niet vernietigd.

De verzoekende partij veronderstelt verkeerdelijk dat de voorliggende aanvraag aanzien kan worden als een verbouwing van een bestaande zonevreemde woning die voldoet aan de voorwaarden van artikel 4.4.12 VCRO. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij aanvoert is er immers geen sprake van één woning die verbouwd wordt en waarin het aantal woongelegenheden hetzelfde blijft, maar is er wel degelijk sprake van twee afzonderlijke woningen. Het gegeven dat de twee woningen als één tweewoonst omschreven worden, zoals de verzoekende partij argumenteert, doet geen afbreuk aan de vaststelling dat het twee afzonderlijke woningen zijn.

2.1

Artikel 4.1.1, 16° VCRO verwijst voor een definitie van het begrip woning naar artikel 2, §1, eerste lid, 31°, van de Vlaamse Wooncode, dat luidt:

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

De beschrijvende nota van de aanvraag stelt zelf dat het gaat om twee verschillende woningen. In de beschrijvende nota wordt onder meer het volgende gesteld:

“

De woningen worden herverdeeld met de reden dat de verhouding tussen beide woningen niet evenredig is.

...

De scheiding wordt gemaakt net naast de inkom van woning 1, zodat de leefruimte en avondzithoek deel uit maken van woning 2. De scheidingslijn ligt nu over het gelijkvloers als op het verdiep op dezelfde lijn zodoende een duidelijke grens kan worden gemaakt tussen de twee woningen en een bepaald oppervlakte kan worden toegerekend."

De Raad oordeelt dat ook uit deze gegevens blijkt dat de aanvraag betrekking heeft op twee afzonderlijke halfopen zonevreemde woningen die aan elkaar grenzen maar die niet aanzien kunnen worden als één woning.

2.2

In de bestreden beslissing oordeelt de verwerende partij als volgt dat de aanvraag een uitbreiding van een zonevreemde woning betreft:

"Overwegende dat overeenkomstig artikel 4.4.12 van de Vlaamse Codex Ruimtelijk Ordening in alle bestemmingsgebieden geldt 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; dat overeenkomstig artikel 4.4.15 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;

...

Overwegende dat het voorstel is om via een interne verbouwing de volumeverdeling tussen de 2 bestaande woongelegenheden te wijzigen;

Overwegende dat bij het aanvraagdossier volgende volumeverdeling wordt voorgesteld:

- voor de werken is het volume	van woongelegenheden 1:	1376,34 m ³
	van woongelegenheden 2:	1257,23 m ³
- na de werken is het volume	van woongelegenheden 1:	1104,09 m ³
	van woongelegenheden 2:	1529,48 m ³

Overwegende dat het volume van woning 2 vermeerderd wordt van 1257,23 m³ naar 1529,48 m³; dat de bestaande keuken, leefruimte en avondzithoek van woongelegenheden 1 na verbouwing gevoegd worden bij de woning 2; dat een vergroting van het volume van de woning strijdig is met artikel 4.4.15; dat bij een verbouwing het bouwvolume dient beperkt te worden; dat dit maximaal 1000 m³ kan bedragen; dat er geen uitzonderingsbepaling bestaat voor de uitbreiding van woningen die een volume hebben van meer dan 1000 m³; dat het principe dat het volume van een zonevreemde woning niet onbeperkt kan toenemen ook vastgelegd is in artikel 4.4.14 welk handelt over 'herbouwen'; dat de deputatie terzake het standpunt van het college van burgemeester en schepenen bijtreedt;"

De verwerende partij heeft op basis van de feitelijke gegevens van het dossier geoordeeld dat het volume van de eerste zonevreemde woning vermindert van 1376,34 m³ naar 1104,09 m³ en dat het volume van de tweede zonevreemde woning vermeerderd van 1257,23 m³ naar 1529,48 m³. Volgens de verwerende partij gaat het aldus om de uitbreiding van een zonevreemde woning (woning 2) en bijgevolg toetst zij de aanvraag aan artikel 4.4.15 VCRO.

De Raad stelt vast dat de beoordeling in de bestreden beslissing niet onjuist of kennelijk onredelijk is en dat de verzoekende partij er niet in slaagt om het tegendeel aan te tonen.

Artikel 4.4.12 VCRO luidt:

“In alle bestemmingsgebieden geldt 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 4.1.1, 12° VCRO definieert verbouwen als volgt:

“aanpassingswerken doorvoeren binnen het bestaande bouwvolume van een constructie waarvan de buitenmuren voor ten minste zestig procent behouden worden;”

Uit deze bepalingen volgt dat de verbouwingswerken aan een zonevreemde woning moeten worden doorgevoerd binnen het bestaande bouwvolume van de constructie. Aangezien de aanvraag betrekking heeft op twee afzonderlijke zonevreemde constructies en het bouwvolume van de twee woningen wijzigt, kan artikel 4.4.12 VCRO geen toepassing vinden. Ook de verwerende partij kwam in de bestreden beslissing tot deze conclusie.

Artikel 4.4.15 VCRO bepaalt:

“Het uitbreiden van een bestaande zonevreemde woning is vergunbaar, 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.

De mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, gelden niet in:

- 1° ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden;*
- 2° recreatiegebieden, zijnde de als dusdanig door een plan van aanleg aangewezen gebieden, en de gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan, die onder de categorie van gebiedsaanduiding “recreatie” sorteren.”*

Het volume van de tweede zonevreemde woning wordt uitgebreid van 1257,23 m³ naar 1529,48 m³. Het kan dan ook niet worden betwist dat artikel 4.4.15 VCRO van toepassing is op de voorliggende aanvraag. Dit artikel bevat voorwaarden waaraan de uitbreiding van een zonevreemde woning moet beantwoorden. De verwerende partij heeft de aanvraag op een zorgvuldige wijze beoordeeld en heeft op een correcte wijze geoordeeld dat de aanvraag niet in overeenstemming is met artikel 4.4.15 VCRO omdat het bouwvolume niet beperkt wordt tot 1000m³. De verzoekende partij toont de onjuistheid of de kennelijke onredelijkheid van deze beoordeling niet aan.

4.

In zoverre de verzoekende partij verwijst naar het arrest nr. 202.416 van de Raad van State van 26 maart 2010, oordeelt de Raad dat een vergelijking niet aan de orde is. Het voorwerp van de aanvraag in het arrest bij de Raad van State kan immers niet gelijkgesteld worden met het voorwerp uit de voorliggende aanvraag. Het voorwerp van de aanvraag in het arrest van de Raad van State betrof verbouwingswerken aan één woning, terwijl in het voorliggend beroep de aanvraag betrekking heeft op twee afzonderlijke zonevreemde woningen waarbij de twee woningen na de werken nog steeds een volume hebben van meer dan 1000m³.

5.

De Raad oordeelt dat de verzoekende partij er verkeerdelijk vanuit gaat dat de aanvraag niet dient getoetst te worden aan het artikel 4.4.15 VCRO. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij veronderstelt, heeft de aanvraag, gelet op het arrest met nummer A/2011/0148, niet één constructie als voorwerp, maar gaat het om twee afzonderlijke woningen.

De Raad verwerpt het middel.

B. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In haar eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 2.1.4° juncto artikel 2.2 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is (hierna Vrijstellingenbesluit).

De verzoekende partij stelt dat zij verkeerdelijk dacht dat er voor de aangevraagde werken een stedenbouwkundige vergunning vereist was. Volgens de verzoekende partij is de aanvraag overeenkomstig de artikelen 2.1, 4° en 2.2 van het Vrijstellingenbesluit niet vergunningsplichtig. De verzoekende partij overweegt dat de aanvraag betrekking heeft op 'binnenverbouwingen zonder stabiliteitswerken' in de zin van artikel 2.1, 4° van het Vrijstellingenbesluit. De geplande werken voorzien namelijk niet meer dan het uitbreken en plaatsen van enkele gyproc-wanden, het creëren van een afscheiding in snelbouwsteen en het verleggen van een trapje. De aanvraag omvat geen stabiliteitswerken. Tevens voldoet de aanvraag aan de voorwaarden die terzake gesteld worden in artikel 2.2 van hetzelfde besluit.

De verzoekende partij diende voor de voorziene werken desondanks een vergunningsaanvraag in, nadat de vraag of deze werken een voorafgaande stedenbouwkundige vergunning vereisten door de bevoegde diensten van de gemeente Maaseik bevestigend werd beantwoord. De verzoekende partij voelde zich daarom genoodzaakt de voorliggende aanvraag in te dienen, hetgeen geen afbreuk doet aan het feit dat zij zelf van oordeel blijft dat de handelingen niet vergunningsplichtig zijn, overeenkomstig het Vrijstellingenbesluit.

Vermits echter de werken ressorteren onder het Vrijstellingenbesluit was de verwerende partij gehouden de aanvraag zonder voorwerp te verklaren. De bestreden beslissing mist juridische grondslag.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat de verzoekende partij er aan voorbij gaat dat de bepalingen betreffende "binnenverbouwingen zonder stabiliteitswerken" uit het Vrijstellingenbesluit slechts van toepassing zijn voor zover deze werken worden uitgevoerd binnen één en dezelfde woning en niet over meerdere woningen heen. Zulks blijkt ook uit diverse passages uit de uitgave "Stedenbouwkundige vergunning, melding en vrijstelling", herziene druk (mei 2014) van het departement Ruimte Vlaanderen.

Voor het begrip "woning" verwijst artikel 4.1.1, 16° VCRO naar de definitie in artikel 2, §1, eerste lid, 31°, van de Vlaamse Wooncode, die luidt: "*elk onroerend goed of het deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande*". De aanvraag heeft wel degelijk betrekking op twee woningen (met huisnummers Labaerdijk 10 en Labaerdijk 12).

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij zich in rechte vergist waar ze stelt dat het begrip 'binnenverbouwingen' in de zin van artikel 2.1, 4° Vrijstellingenbesluit zo moet gelezen worden dat het gaat om verbouwingen in één en dezelfde wooneenheid. Volgens de verzoekende partij voegt de verwerende partij daarmee een voorwaarde toe aan de wet. De tekst van het Vrijstellingenbesluit vereist geenszins dat de werken binnen één woning moeten plaatsvinden. De enige vereiste die gesteld wordt is dat de werken binnenin een woning gebeuren. Er is nergens vereist dat dit in één woning zou zijn.

De verzoekende partij verwijst naar het Verslag aan de Regering over het vrijstellingenbesluit. Hieruit blijkt dat om uit te maken of er sprake is van een binnenverbouwing, het niet relevant is of de werken plaatsvinden in dezelfde wooneenheid, maar wel dat ze binnen in een gebouw gebeuren (dit is ook logisch : ook binnenverbouwingen in een appartementsgebouw zijn vrijgesteld op grond van dezelfde regel; nochtans is er daar per definitie sprake van meerdere woningen). De vraag of er al dan niet sprake is van twee woningen in de zin van artikel 4.1.1, 16° VCRO binnen eenzelfde constructie is irrelevant, aangezien het Vrijstellingenbesluit enkel de vraag stelt of de verbouwingen hebben plaatsgevonden binnen een gebouw, binnen een constructie, ongeacht het aantal wooneenheden dat er in zijn vervat. Er is geen discussie over de vraag dat de werken binnenin een gebouw worden uitgevoerd.

Ook voor wat betreft de vraag naar de stabiliteitswerken slaat de verwerende partij de bal mis. Zij meent ten onrechte dat er stabiliteitswerken uitgevoerd worden. De verwerende partij slaagt er ook niet in om concreet één werk aan te duiden op basis van de aanvraag die als een stabiliteitswerk zou kunnen worden beschouwd. De verwerende partij meent dat er sprake is van stabiliteitswerken omdat de verzoekende partij een architect heeft geraadpleegd om de werken voor te bereiden. Het hoeft geen betoog dat de aanwezigheid van een architect geen bewijs is van stabiliteitswerken. De aanwezigheid van een architect heeft hier enkel te maken met het esthetische aspect van de bouwplannen en impliceert dan ook niet dat er stabiliteitswerken zouden worden voorzien.

Beoordeling door de Raad

1.

De Raad verwijst vooreerst naar haar beoordeling aangaande het tweede middel waarin werd vastgesteld dat de aanvraag betrekking heeft op twee afzonderlijke zonevreemde woningen.

Het wordt niet betwist dat door de aanvraag het volume van de eerste zonevreemde woning vermindert van 1376,34m³ naar 1104,09m³ en het volume van de tweede zonevreemde woning vermeerderd van 1257,23m³ naar 1529,48m³.

Volgens de verzoekende partij betreffen de werken binnenverbouwingen zonder stabiliteitswerken waarvoor overeenkomstig artikel 2.1, 4° Vrijstellingenbesluit geen stedenbouwkundige vergunning nodig is. De verwerende partij heeft volgens de verzoekende partij de aanvraag foutief getoetst aan artikel 4.4.15 VCRO.

2.

Artikel 2.1, 4° Vrijstellingenbesluit, zoals dat gold ten tijde van de bestreden beslissing, bepaalt:

“...
...

Een stedenbouwkundige vergunning is niet nodig voor de volgende handelingen:

...
...

4° binnenverbouwingen zonder stabiliteitswerken;

...”

Artikel 2.2 Vrijstellingenbesluit bepaalt:

“ ...

De vrijstelling, vermeld in artikel 2.1, geldt alleen als de handelingen voldoen aan al de volgende voorwaarden :

1° de handelingen, vermeld in artikel 2.1, 1° tot 5°, 8°, 9°, 11° tot 14° en 16°, worden volledig uitgevoerd binnen een straal van 30 meter van een hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte residentiële woning of bedrijfswoning;

2° er wordt geen vergunningsplichtige functiewijziging doorgevoerd;

3° het aantal woongelegenheden blijft ongewijzigd;

4° (...)

5° de handelingen, vermeld in art. 2.1, 8°, 11°, 12° en 13° zijn niet gesitueerd in ruimtelijk kwetsbaar gebied, met uitzondering van parkgebied.

...”

Uit deze bepalingen volgt dat binnenverbouwingen zonder stabiliteitswerken in een zonevreemde woning in landschappelijk waardevol agrarisch gebied niet vergunningsplichtig zijn indien (1) die worden uitgevoerd binnen een straal van 30 meter van een hoofdzakelijk vergunde of vergund geachte residentiële woning; (2) er geen vergunningsplichtige functiewijzigingen worden doorgevoerd; en (3) het aantal woongelegenheden hetzelfde blijft.

3.

Los van de vraag of er sprake is van binnenverbouwingen zonder stabiliteitswerken die voldoen aan de voorwaarden uit artikel 2.2 Vrijstellingenbesluit, oordeelt de Raad dat de aanvraag niet onder het toepassingsgebied van het Vrijstellingsbesluit valt.

De verzoekende partij gaat er verkeerdelijk vanuit dat het om een ‘binnenverbouwing’ in de zin van het Vrijstellingenbesluit gaat.

De term ‘binnenverbouwing’ is niet gedefinieerd in het Vrijstellingenbesluit. Het begrip kan enkel opgevat worden als een verbouwing die volledig binnen een bestaand bouwvolume wordt uitgevoerd en dus niet tot een uitbreiding van het bouwvolume leidt.

Ook in het verslag aan de Vlaamse regering bij het Vrijstellingsbesluit wordt benadrukt dat de vrijstellingen van artikel 2.1 Vrijstellingenbesluit niet gelden indien de handeling leidt tot een wijziging van het bouwvolume. In het verslag aan de Vlaamse regering wordt het volgende gesteld:

“ ...

Werken die zich situeren op het private deel bij woningen hebben een dermate beperkt en gangbaar karakter, dat de overheid hier geen opportuniteitsoordeel over hoeft te vellen. Hiermee wordt bedoeld: de binnenverbouwing, werken aan de zij- en achtergevels, de normale tuinaanhorigheden en werken in de private tuinzone, mits voldaan wordt aan de afstands- en hoogtebepalingen.

Indien de handelingen leiden tot een wijziging van het bouwvolume, geldt de vrijstelling niet. Hiermee wordt niet het mathematische bouwvolume bedoeld, maar het werkelijke, fysisch aanwezige bouwvolume.

...”

Wat binnenverbouwingswerken zonder stabiliteitswerken betreft, luidt het in het verslag aan de Vlaamse regering als volgt:

“ ...

Voor zover binnenverbouwingswerken zonder stabiliteitswerken worden uitgevoerd, kunnen deze vrijgesteld worden van vergunning. Het vrijstellen van handelingen die stabiliteitswerken inhouden is niet wenselijk omwille van het belang van de medewerking van de architect. Met handelingen zonder stabiliteitswerken en zonder wijziging van het bouwvolume aan zijgevels achtergevels en daken worden onder andere bedoeld:

- aanbrengen van dakvlakvensters;*
- verkleinen van raamopeningen;*
- wijzigen van raamopeningen zonder te raken aan de stabiliteit van het gebouw;*
- aanbrengen van een voorzetrolluik of uitklapbare rolluifel;*
- aanbrengen van een dakterras (met respect voor de regelgeving lichten en zichten van het Burgerlijk Wetboek).*

Voor de definitie van de term “stabiliteitswerken” wordt verwezen naar artikel 4.1.1. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zoals hoger vermeld. Indien de handelingen leiden tot een wijziging van het bouwvolume, geldt de vrijstelling niet. Hiermee wordt niet het mathematische bouwvolume bedoeld, maar het werkelijke, fysisch aanwezige bouwvolume. Men kan dus geen gebouwonderdelen afbreken om elders bij te bouwen.

...”

De Raad heeft hierboven vastgesteld, en dit wordt niet betwist door de verzoekende partij, dat door de aanvraag het werkelijk fysisch aanwezige bouwvolume van de woningen wijzigt. Het volume van de eerste zonevrije woning vermindert immers van 1376,34m³ naar 1104,09m³, en het volume van de tweede zonevrije woning breidt uit van 1257,23m³ naar 1529,48m³.

De aanvraag heeft dan ook betrekking op twee zonevrije woningen waarbij het volume van de woningen gewijzigd wordt. De vaststelling dat het om twee afzonderlijke woningen gaat wordt bevestigd in het arrest van de Raad met nummer A/2011/0148 van 24 oktober 2011. De omstandigheid dat de twee woningen aan elkaar grenzen en zich “onder hetzelfde dak” bevinden doet niets af aan de vaststelling dat de aanvraag een wijziging betreft van het bouwvolume van elk van deze twee zonevrije woningen.

Aangezien de werken een wijziging van het bouwvolume van de twee woningen met zich meebrengen, kan er geen sprake zijn van ‘binnenverbouwingen’ waarop het Vrijstellingsbesluit van toepassing is.

4.

Deze vaststelling volstaat om het eerste middel te verwerpen.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

1.

In haar derde middel roept de verzoekende partij, in ondergeschikte orde, de schending in van de artikel 10 en 11 van de Grondwet en van het gelijkheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

Volgens de verzoekende partij is het onderscheid tussen uitbreidingen van zonevrije woningen waarvan het totale bouwvolume niet toeneemt en uitbreidingen van niet-zonevrije woningen niet pertinent. De verzoekende partij overweegt dat artikel 4.4.15 VCRO een voorwaarde stelt inzake het bouwvolume die enkel geldt voor zonevrije woningen. Niet-zonevrije woningen

kennen geen gelijkaardige voorwaarde die opgelegd wordt in geval van vergunningsaanvragen voor een uitbreiding.

De verzoekende partij neemt aan dat in het algemeen het onderscheid tussen zonevreemde en niet-zonevreemde woningen een wettig doel nastreeft, namelijk het vrijwaren van de goede ruimtelijke ordening, en dat daarom bepaalde strengere regels worden opgelegd voor zonevreemde woningen. Het gelijkheidsbeginsel wordt evenwel geschonden wanneer de maatregel wordt afgetoetst aan de specifieke, concrete situatie die zich hier voordoet. Het voorwerp van de aanvraag veroorzaakt geen enkele wijziging aan het totale volume van de bebouwing en de goede ruimtelijke ordening wordt dan ook op geen enkele wijze beïnvloed door de uitvoering van de geplande werken. In dit specifieke geval is de onderscheiden behandeling van zonevreemde en niet-zonevreemde bebouwingen dan ook niet evenredig ten aanzien van het nagestreefde doel, aangezien het opleggen van een beperking op het interne volume van een woongelegenheden op geen enkele wijze bijdraagt tot het vrijwaren van de goede ruimtelijke ordening indien het totale bruto-bouwvolume niet wijzigt.

De verzoekende partij suggereert volgende prejudiciële vraag tot het Grondwettelijk Hof te richten: *“Schendt artikel 4.4.15 VCRO de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in de mate dat het voor de uitbreiding van een bestaande, zonevreemde woningen voor het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning de voorwaarde van een maximaal bouwvolume van 1000 m³ oplegt, in het specifieke geval waarin de uitbreiding niet leidt tot een toename van het totale bouwvolume van de gehele vergunde zonevreemde constructie waarbinnen de woning is gelegen, en geen gelijkaardige voorwaarde wordt opgelegd inzake bestaande, niet-zonevreemde woningen in dezelfde omstandigheid geplaatst?”*

2.

De verwerende partij antwoordt dat dit middel en de voorgestelde prejudiciële vraag ten onrechte starten vanuit de premisse dat er sprake is van één zonevreemde constructie. Zoals in het verweer bij het eerste en het tweede middel reeds uiteengezet, gaat de verzoekende partij er aan voorbij dat de aanvraag betrekking heeft op twee zelfstandige volwaardige vergunde zonevreemde woningen.

De bepalingen uit de VCRO betreffende de basisrechten voor zonevreemde woningen moeten toegepast worden op elke zonevreemde woning afzonderlijk. Dit geldt dus ook voor artikel 4.4.15 VCRO dat een uitbreiding van een zonevreemde woning boven 1000 m³ verbiedt. Deze wettelijke beperking spruit, zoals verzoekende partij zelf blijkt te aanvaarden voort uit een gerechtvaardigd onderscheid tussen twee manifest verschillende categorieën van woningen, meer bepaald de woningen die zonevreemd zijn en diegene die niet zonevreemd zijn.

De verwerende partij verwijst naar het arrest van nr. 137/2010 van 9 december 2010, waarin het Grondwettelijk Hof reeds oordeelde dat het vroegere artikel 145bis, § 1, eerste lid, 6° van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet schendt in zoverre het, als voorwaarde voor het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning voor de uitbreiding van een gebouw dat gelegen is buiten een geëigende bestemmingszone, oplegt dat die uitbreiding een volumevermeerdering met 100 % niet mag overschrijden. Deze bepaling werd ondertussen in de VCRO vervangen door de absolute bovengrens van 1000 m³ uit artikel 4.4.15 VCRO.

De verwerende partij besluit dat er manifest geen schending van het gelijkheidsbeginsel voorligt en er bijgevolg ook geen reden is om de door de verzoekende partij voorgestelde vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen.

3.

De verzoekende partij herhaalt in haar wederantwoordnota dat, ondanks de principiële toelaatbaarheid van de onderscheiden behandeling van zonevrije en niet-zonevrije constructies, de onderscheiden behandeling in dit geval wel degelijk een schending van het gelijkheidsbeginsel uitmaakt, aangezien de goede ruimtelijke ordening door de voorziene werken op geen enkele wijze wordt beïnvloed.

Het gemaakte onderscheid is in dit geval niet pertinent. Er bestaat geen enkele twijfel over dat de voorziene werken binnenin de bestaande constructie geen enkele invloed hebben op het totale volume, noch op het uitzicht van de bestaande constructie. De onderscheiden behandeling die zou voortvloeien op basis van artikel 4.4.15 VCRO, draagt dus op geen enkele wijze bij tot het bereiken van het doel, zijnde het beschermen van de goede ruimtelijke ordening.

Aangezien de goede ruimtelijke ordening op geen enkele wijze wordt beïnvloed door de voorziene interne verbouwwerken, gaat het gemaakte onderscheid verder dan noodzakelijk voor het bereiken van het doel (zijnde de bescherming van de goede ruimtelijke ordening). Het gemaakte onderscheid is daarom niet alleen niet pertinent, maar ook niet evenredig.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij stelt dat het verschil in behandeling tussen zonevrije en niet-zonevrije woningen in principe een wettig doel nastreeft, namelijk het vrijwaren van de goede ruimtelijke ordening. Volgens de verzoekende partij is het onderscheid in dit specifieke geval echter niet pertinent en niet evenredig met het nagestreefde doel. Het opleggen van een beperking aan het interne volume van de woongegelegenheid draagt volgens de verzoekende partij niet bij tot het vrijwaren van de goede ruimtelijke ordening indien het totale bouwvolume van de constructie niet wijzigt.

2.

Het gelijkheidsbeginsel kan maar geschonden zijn als in rechte en in feite vergelijkbare situaties ongelijk werden behandeld, zonder dat die ongelijke behandeling op een objectief criterium berust en in redelijkheid verantwoord is; of als in rechte en in feite onvergelijkbare situaties gelijk werden behandeld zonder dat die gelijke behandeling op een objectief criterium berust en in redelijkheid verantwoord is.

Het komt toe aan de verzoekende partij om in het verzoekschrift met concrete en precieze gegevens de schending van het gelijkheidsbeginsel aan te tonen.

3.

De verzoekende partij betwist niet dat het zonevrij karakter van een woning een objectief criterium is dat redelijk verantwoord is en dat het verschil in behandeling tussen zonevrije en niet-zonevrije woningen een wettig doel nastreeft, namelijk het waarborgen van de goede ruimtelijke ordening.

Wanneer de verzoekende partij stelt dat in dit specifieke geval de onderscheiden behandeling van zonevrije en niet-zonevrije woningen niet evenredig is met het nagestreefde doel, aangezien het totale bouwvolume van de constructie niet toeneemt, dient de Raad dit middel te verwerpen.

De verzoekende partij gaat er immers vanuit dat het bouwvolume van de constructie niet wijzigt. De Raad heeft echter zowel in het eerste middel als in het tweede middel geoordeeld dat de

aanvraag betrekking heeft op twee afzonderlijke zonevreemde woningen die aan elkaar grenzen en waarvan het bouwvolume wijzigt. Het betreft dus niet een situatie van een uitbreiding van een zonevreemde woning die in een andere zonevreemde constructie gelegen is, zoals de verzoekende partij het meent te kunnen voorstellen. Het betreft twee afzonderlijke halfopen zonevreemde woningen. De verzoekende partij baseert haar derde middel dan ook op een verkeerde premisse.

Bovendien poneert de verzoekende partij dat de goede ruimtelijke ordening op geen enkele wijze beïnvloed wordt door de uitvoering van de geplande werken, terwijl het loutere gegeven dat het gezamenlijke volume van de twee zonevreemde woningen niet wijzigt, terwijl de ene woning wordt uitgebreid en de andere woning verkleint, geenszins aantoont dat het uitbreiden van het bouwvolume van een zonevreemde woning geen impact zou hebben op de goede ruimtelijke ordening.

Overeenkomstig artikel 26, §2, derde lid van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof is de Raad er niet toe gehouden om de door de tussenkommende partij opgeworpen prejudiciële vraag te stellen wanneer het antwoord op deze vraag niet onontbeerlijk is om uitspraak te doen.

De Raad oordeelt dat de verzoekende partij uitgaat van de foutieve premisse dat het bouwvolume niet wijzigt omdat zij aanneemt dat de aanvraag betrekking heeft op één zonevreemde constructie in plaats van op twee afzonderlijke zonevreemde woningen. Gelet op deze vaststelling, verwerpt de Raad de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel en is er dan ook geen noodzaak tot het stellen van de gesuggereerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof.

De Raad verwerpt het middel.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 22 november 2016 door de zesde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Nina HERRERIA-PASSAGE

Karin DE ROO