

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. A/2013/0133 van 9 april 2013  
in de zaak 2009/0057/A/3/0033

*In zake:*

de nv [REDACTED]

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

*verzoekende partij*

*tegen:*

de deputatie van de provincieraad van **VLAAMS-BRABANT**

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

*verwerende partij*

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 13 november 2009, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 6 oktober 2009.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meise van 6 oktober 2009 verworpen.

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

Het betreft een perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 24 maart 2010, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Filip VAN ACKER heeft verslag uitgebracht.

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

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

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

### **III. FEITEN**

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

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

Het gebouw werd opgericht in 1956 en omvatte oorspronkelijk een zithoeckeuken, een slaapkamer en een sanitair gedeelte. Naderhand werden verschillende aanpassingen en wijzigingen doorgevoerd (carport, uitbreiding diepte van de constructie, overdekt terras, verhogen nokhoogte...) en dit door zowel de vorige als de huidige eigenaar. De voorliggende aanvraag dient ter regularisatie van de verschillende uitbreidingen en verbouwingen.

Het perceel is, zo blijkt uit de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan ‘Halle-Vilvoorde-Asse’, gelegen in parkgebied.

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

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 9 december 2008 tot en met 6 januari 2009, wordt één bezwaarschrift ingediend.

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

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

“ ...

Beknopte beschrijving van de aanvraag

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

...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

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

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

...

**BESLUIT:**

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

...

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op datum van 18 maart 2009 een ongunstig advies met de volgende motivering:

“...

*Het ingediende bouwaanvraagdossier is volledig en de procedure tot behandeling van deze aanvraag is correct verlopen. Ik sluit mij volledig aan bij de planologische en ruimtelijke motivering van deze aanvraag, zoals opgebouwd door het college van burgemeester en schepenen. Bijgevolg wordt deze aanvraag ‘ongunstig’ geadviseerd.*

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meise weigert op 30 maart 2009 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij en overweegt hierbij het volgende:

“...

Historiek.

- *Op het perceel bevindt zich een houten chalet, kadastraal gekend als paviljoen waarvan de oprichting plaats had voor de wet op de stedenbouw.*
- *Door de jaren heen werd de chalet door de voormalige eigenaars verbouwd en uitgebreid.*
- *Het goed heeft een eerste maal het voorwerp uitgemaakt van een regularisatiedossier (ontvangstbewijs op 7 januari 2003) voor het uitbreiden van een woning (chalet) en het oprichten van een carport. Het college heeft in zitting van 30/06/2003 de stedenbouwkundige weigering afgeleverd ingevolge het bindend ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar van 10 maart 2003 – ref.186/AB/102659/03-B45 om reden dat niet kon bewezen worden dat op de bouwplaats een vergund woongebouw stond.*

- De aanvrager heeft tegen deze beslissing beroep aangetekend dat werd verworpen bij ministerieel besluit van 12 juli 2006. In dit besluit wordt eveneens gesteld dat het ontwerp niet beantwoordt aan de voorschriften van het gewestplan en evenmin voldaan is aan de uitzonderingsbepaling van artikel 145 bis.
- Het goed heeft voor de eerste maal het voorwerp uitgemaakt van een proces-verbaal van overtreding, vastgesteld door het Agentschap Inspectie RWO, op 4 maart 2003 – ref.186/AB/900114/03.
- In 2007 werden er opnieuw werken uitgevoerd aan en rond het gebouw door een nieuwe eigenaar.
- Op 30 maart 2007 werd voor de tweede maal proces-verbaal opgesteld (PV – BR.66.LF.001714/06) voor het uitvoeren van vergunningsplichtige werken zonder vergunning. De huidige eigenaar/overtreder dient nu een regularisatieaanvraag in voor alle wederrechtelijk uitgevoerde werken.

...

#### Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

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

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

...

Gelet op het schrijven van 18 maart 2009 – ref. 8.00/2/CBS.124749 van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar waarbij hij zich aansluit bij de inhoud van hogervermelde beslissing en een ongunstig advies uitbrengt.

...

#### **BIJGEVOLG BESLIST HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN IN DE ZITTING VAN 30 maart 2009 HET VOLGENDE:**

*Het college van burgemeester en schepenen weigert de vergunning omwille van de hierboven vermelde redenen.*

..."

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

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

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

“  
...

#### Beschrijving van de aanvraag

*De aanvraag betreft de regularisatie van de uitbreiding en verbouwing van een houten paviljoen. Het oorspronkelijke paviljoen opgericht in 1956, was 80.50m<sup>2</sup> en omvatte een zithoeukeuken, slaapkamer en sanitair. Na 1962 werd het gebouw uitgebreid met twee slaapkamers tot 128.30m<sup>2</sup> en werd er een carport bijgebouwd. In de jaren tachtig deed het tijdelijk dienst als woning. Een vorige aanvraag tot regularisatie van deze uitbreiding en functiewijziging naar woning werd geweigerd.*

*De huidige eigenaar heeft het paviljoen in 2007 grondig vernieuwd. De raamopeningen werden gewijzigd en de gevelbekleding werd vernieuwd. Het dak werd volledig vernieuwd en de helling gewijzigd van 15° naar 35°, waardoor een supplementaire verdieping ontstaat onder het dak. Er werd ook een houten terras aangebracht en een kleine berging (3.50m<sup>2</sup>) bijgebouwd. De voorliggende aanvraag betreft de regularisatie van deze werken.*

...

#### Beoordeling

...

2.

...

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

*“De parkgebieden moeten in hun staat bewaard worden of zijn bestemd om zodanig ingericht te worden, dat ze, in de al dan niet verstedelijkte gebieden, hun sociale functie kunnen vervullen.”*

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

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

*3. De vergunning werd geweigerd om reden van de strijdigheid met artikel 145bis van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999. Inmiddels trad de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening in werking en dient de aanvraag getoetst te worden aan de reglementering die van toepassing is op het moment van de beslissing.*

*Een tuinpaviljoen dat niet voor permanente bewoning gebruikt wordt kan niet als woning bestempeld worden. Volgens het besluit van de Vlaamse regering van 14/04/2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen is een stedenbouwkundige vergunning nodig voor het wijzigen van de hoofdfunctie verblijfsrecreatie naar wonen.*

*Volgens artikel 4.4.16 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening vormen de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling van een aanvraag voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw. Artikel 4.4.19.§1 stelt dat het uitbreiden van een bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw, vergunbaar is, op voorwaarde dat de uitbreiding noodzakelijk is omwille van een aantal opgesomde redenen. De aanvraag voldoet niet aan één van deze voorwaarden. Volgens §2 van dit artikel zijn aanpassingswerken aan een zonevreemde constructie vergunbaar op voorwaarde dat het overdekte volume niet wordt uitgebreid. Het ontwerp voorziet door het verhogen van het dak en de uitbreiding een toename van het volume van 265m<sup>3</sup> (toestand voor 1962) tot 494m<sup>3</sup> nu. De aanvraag is bijgevolg niet vergunbaar.*

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

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

*...*

Dit is de bestreden beslissing.

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

##### **A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep**

De bestreden beslissing werd op 14 oktober 2009 conform artikel 4.7.23, §3 VCRO betekend aan de verzoekende partij. Het voorliggende beroep, ingesteld met een aangetekende brief van 13 november 2009, is bijgevolg tijdig conform artikel 4.8.16, §2, 1°, a VCRO.

##### **B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang en de hoedanigheid van de verzoekende partij**

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij de aanvrager van de vergunning is en bijgevolg conform artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 1° VCRO over het rechtens vereiste belang beschikt.

De Raad stelt eveneens vast dat de verzoekende partij over de vereiste hoedanigheid beschikt, gelet op de rechtsgeldige beslissing om in rechte te treden van 3 november 2009.

## V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging – Enig Middel

### Standpunt van de partijen

1.

In haar enig middel roept de verzoekende partij de volgende schendingen in:

“ ...

*Schending van de artikel 4.1.1., 4.4.12 en 4.4.15 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna genoemd Vlaamse Codex), van artikel 2 van de Vlaamse Wooncode, van de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 houdende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van artikel 53 § 3 Stedenbouwdecreet, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (zoals van toepassing gebleven op de behandeling van het beroep conform artikel 7.5.8. van de Vlaamse Codex)*

...”

De verzoekende partij voert aan dat de deputatie ten onrechte heeft geoordeeld dat de constructie geen woning is. De verzoekende partij stelt dat een niet permanent bewoonde woning ook nog steeds een woning is. De verzoekende partij voert aan dat er in het verleden een domiciliëring is geweest tussen 11 april 1988 en 23 mei 1989. Het voorwerp van de aanvraag betreft volgens de verzoekende partij dan ook geen tuinpaviljoen. De aanvraag diende dan ook getoetst te worden aan de artikelen 4.4.12 en 4.4.15 VCRO en niet aan artikel 4.4.19 VCRO.

De verzoekende partij meent dat het hier niet gaat om een functiewijziging aangezien de bestemming ‘verblijfsrecreatie’ is (tweede verblijf) en dat zij dit niet wenst te wijzigen in een functie wonen. De verzoekende partij meent dat een dergelijk tweede verblijf wel degelijk kan worden beschouwd als een woning in de zin van artikel 4.4.12 en 4.4.15 van de VCRO. De verzoekende partij onderbouwt haar stelling als volgt:

“ ...

*Luidens artikel 4.1.1 16° van de Vlaamse Codex moet als woning worden beschouwd: “een goed, vermeld in artikel 2, §1, eerste lid, 31°, van de Vlaamse Wooncode”*

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

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

*Het begrip "huisvesting" slaat dus niet noodzakelijk op een "permanent" verblijf of een "hoofdverblijf". Ook een tweede verblijf van een gezin dient om dit gezin te huisvesten en is dus een woning in de zin van de Vlaamse Wooncode.*

*Andere definities in de Vlaamse Wooncode bevestigen dit:*

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

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

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

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

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

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

*Ook de Raad van State oordeelde reeds dat met name een studentenkamer een "woongelegenheid" is in de zin van artikel 2 van het besluit van 2 oktober 1971<sup>4</sup>. De Raad stelde met name dat een "woongelegenheid" "in zijn spraakgebruikelijke betekenis worden begrepen als een gelegenheid of een ruimte om te wonen of waarin men gehuisvest wordt". De Raad stelde in dit arrest vast dat "de aangevraagde werken de huisvesting (beogen) van acht studenten in aparte kamers. Het feit dat het studentenverblijf ook een aantal gemeenschappelijke delen bevat voor de gehuisveste studenten doen aan die vaststelling niets af. Bijgevolg hebben de aangevraagde werken tot gevolg dat het aantal woongelegenheden in de zin van het Vrijstellingsbesluit gewijzigd wordt en vallen zij niet onder de vrijstellingsgrond in artikel 2 van dat besluit."*

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

*Tot al wat kan dienen kan men nog de vergelijking maken met de regels die een verplichting instellen tot het vragen van een verkavelingsvergunning voorafgaand aan de verdeling van een goed.*

*Sinds de Stedenbouwwet geldt er een verplichting om een vergunning te verkrijgen voor een verkaveling "voor woningbouw". Deze bepaling is thans vervat in artikel 4.2.15 van de Vlaamse Codex.*

*Deze verkavelingsvergunningsplicht geldt ook voor de verkavelingen met het oog op het bouwen van vakantiewoningen. Deze verkavelingen werden in het verleden zelfs*



geregeld door een specifiek K.B.. Ook in die context is men er steeds van uitgegaan, en gaat de Vlaamse Codex er overigens nog steeds van uit, dat een vakantiewoning een woning is.

Men kan bezwaarlijk zonder decretale basis een niet permanent bewoonde woning niet als "woning" beschouwen voor het ene deel van de Vlaamse Codex, en wel als woning voor een ander deel (bv. inzake verkavelingen) van de Vlaamse Codex. In het licht van al deze gegevens is het duidelijk dat een constructie die bestemd is als "tweede verblijf" nog steeds een woning is in de zin van artikel 4.4.12 en 4.4.15 van de Vlaamse Codex, zodat ze in aanmerking kan komen voor een vergunning voor een verbouwing en een uitbreiding, mits het aantal woongelegenheden niet wijzigt (wat het geval is), mits het volume kleiner is dan 1.000 m<sup>3</sup> (wat eveneens het geval is) en mits uiteraard er geen vergunningsplichtige functiewijziging plaatsvindt (wat eveneens het geval is, gelet op de beoogde bestemming "tweede verblijf").

Het middel is gegrond.

...

2.

De verwerende partij antwoordt hierop als volgt:

“ ...

1. Volgens de vaste rechtspraak van de Raad van State moet het begrip ‘vergunde woning’ in zijn spraakgebruikelijke betekenis worden begrepen, namelijk een plaats die werd vergund om er te wonen, om er vast verblijf te houden. Een plaats bestemd voor recreatief verblijf, dus om er niet vast verblijf te houden, kan niet als een “vergunde woning” worden beschouwd.

2.1.4.2. De gronden van de verzoekende partijen werden door het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgesteld gewestplan Leuven tot parkgebied bestemd. Een gewestplan bezit een bindende en verordenende kracht, waarvan alleen mag worden afgeweken in de gevallen en in de vormen door het decreet bepaald. De gewestplanbestemming parkgebied vindt derhalve toepassing, ongeacht het door de verzoekende partijen voorgehouden gebrek aan daadwerkelijke uitvoering van het bestemmingsvoorschrift door de verwerende partij.

2.1.4.3. Artikel 43, § 2, zesde lid, 6/ van het coördinatiedecreet bepaalt niet wat onder “vergunde woning” moet worden verstaan, zodat dit begrip in zijn spraakgebruikelijke betekenis moet worden begrepen, met name een plaats die werd vergund om er te wonen, om er vast verblijf te houden. Aan dit begrip kan geen ruimere betekenis worden gegeven omdat het zevende lid van artikel 43, § 2 van het voornoemde decreet het begrip “gebouwen” hanteert. Deze laatste bepaling verwijst immers naar alle in het zesde lid vermelde mogelijkheden, waaronder een aantal op “gebouwen” betrekking hebben, wat het gebruik van het ruimere begrip “gebouwen” in het zevende lid verklaart.

2.1.4.4. De vergunningsaanvraag die tot het bestreden besluit heeft geleid, betreft de uitbreiding van een bij beslissing van 26 juli 1963 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Holsbeek vergund “week-end huis”. Een weekendhuis is een plaats bestemd voor recreatief verblijf, niet om er vast verblijf te houden en kan niet als een “vergunde woning” in de zin van artikel 43, § 2, zesde lid, 6/ van het coördinatiedecreet worden begrepen.

*De omstandigheden dat op 28 september 1976 een vergunning voor het bijbouwen van een kamer aan dit weekendhuis werd verleend, dat de notariële aankoopakte van 15 juli 1999 het gebouw als een “woning” zou omschrijven en dat in het advies van 30 maart 2000 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Holsbeek wordt vermeld dat “de aanvragers sinds 10.07.1999 volgens het bevolkingsregister gedomicilieerde bewoners zijn”, zonder nadere aanduiding op welk adres de verzoekende partijen gedomicilieerd zijn, tonen geen wijziging van het gebruik van dit weekendhuis naar een vast verblijf aan, temeer daar de verzoekende partijen zelf aangeven dat zij hun “woning” recreatief gebruiken, hetgeen in het voordeel van het betreffende parkgebied zou zijn.*

...

*De verzoekende partij verwijst naar artikel 2, § 1, 1<sup>e</sup> lid, 31<sup>o</sup> Vlaamse Wooncode, dat het begrip woning definieert als:*

*31<sup>o</sup> woning: elk onroerend goed of het deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande;*

*Nog afgezien van het feit dat de Vlaamse Wooncode geen deel uitmaakt van de wetgeving op de ruimtelijke ordening, moet worden vastgesteld dat het pand van de verzoekende partij niet “hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting”, maar hoofdzakelijk bestemd is voor “verblijfsrecreatie”, namelijk het sporadische verblijf tijdens vakanties of vrije dagen.*

*De verzoekende partij betwist niet dat haar pand de functie verblijfsrecreatie heeft en er geen vast verblijf wordt gehouden, minstens dat voor een functiewijziging ‘verblijfsrecreatie → wonen’ geen vergunning werd verkregen.*

*Bijgevolg heeft de bestreden beslissing op goede gronden overwogen dat een tuinpaviljoen dat niet voor permanente bewoning wordt gebruikt niet als woning kan worden beschouwd en dat bijgevolg toepassing moet worden gemaakt van de artikelen 4.4.16 en volgende VCRO, namelijk de basisrechten voor bestaande zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw.*

*De bestreden beslissing overweegt dat het project van de verzoekende partij onder andere strijdig is met artikel 4.4.19, § 2 VCRO, dat bepaalt:*

*Aanpassingwerken aan of bij een zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw zijn vergunbaar, op voorwaarde dat het overdekte volume niet wordt uitgebreid.*

*Het project concipieert onder andere het verhogen van het dak en de uitbreiding van het volume van 265 m<sup>3</sup> tot 494 m<sup>3</sup>. De bestreden beslissing besluit bijgevolg op correcte wijze tot verwerping van het beroep van de verzoekende partij.*

**2.** *De benaming van het kwestieuze pand als tuinpaviljoen volgt rechtstreeks uit de aanvraag van de verzoekende partij (stuk 1). Bovendien beschouwt de bestreden beslissing het tuinpaviljoen als een tweede verblijf zoals voorgestaan door de verzoekende partij. De benaming heeft bijgevolg geen weerslag op de toepasselijke wetgeving en de uiteindelijke beslissing.*

*De bestreden beslissing is op afdoende wijze gemotiveerd.*

*Het enig middel is ongegrond.*

*...*

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij nog:

*“ ...*

*Dit verweer kan niet bijgevalen worden.*

*De rechtspraak van de Raad van State betreft stuk voor stuk gevallen waarin de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening nog niet diende te worden toegepast. Omdat de in die zaken aan de orde zijnde decretale bepalingen het begrip “woning” niet definiëren, is de Raad van State zelf overgegaan tot het formuleren van een definitie voor dit begrip. Volgens de Raad is een vakantiewoning dan inderdaad geen woning.*

*Sinds 1 september 2009 is er echter wél een decretale definitie, zodat de definitie die de Raad van State heeft geformuleerd niet langer relevant is.*

*De Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, en meer bepaalt artikel 4.1.1, 16°, neemt uitdrukkelijk de definitie van de Vlaamse Wooncode over. De bewering van de verwerende partij dat de Vlaamse Wooncode niet relevant zou zijn, valt in het licht hiervan niet te begrijpen. Op grond van een duidelijke decretale bepaling is de definitie van de Vlaamse Wooncode overgenomen in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Elk ander oordeel zou ingaan tegen het decreet.*

*De verzoekende partij heeft in zijn verzoekschrift aangegeven dat een vakantiewoning wel degelijk hoofdzakelijk bestemd is tot huisvesting, daar het begrip “huisvesting” op zich op geen enkele wijze een permanent verblijf impliceert. Integendeel, de Van Dale stelt dat het werkwoord “huisvesten” onder meer betekent een “(tijdelijk) verblijf verschaffen.”*

*Een tijdelijke huisvesting blijft een huisvesting, en een gebouw dat bestemd is om mensen tijdens een vakantie te huisvesten is bijgevolg een woning.*

*Het woord “hoofdzakelijk” in de definitie van de Vlaamse Wooncode spreekt dit niet tegen. Dit woord maakt het mogelijk een onderscheid te maken tussen de hoofdbestemming en eventuele nevenbestemmingen, en maakt duidelijk dat enkel als de hoofdbestemming “huisvesting” is, er sprake is van een woning. Op die manier wordt vermeden dat constructies die slechts bij uitzondering voor huisvesting worden aangewend, als een woning worden beschouwd (bijvoorbeeld een school waar in de vakantie enkele klassen worden ontruimd om te dienen als slaapzaal voor een vakantiecamp, een leegstaand kantoorgebouw dat in de winter dienst doet als noodopvang voor daklozen, ...). Een recreatiewoning heeft geen andere functie dan huisvesting. Als het gebouw gebruikt wordt, dan wordt het gebruikt als huisvesting. Dat het gebruik niet voortdurend is, spreekt niet tegen dat huisvesting de hoofdzakelijke bestemming is.*

*Overigens kan ook een vakantiewoning voortdurend gebruikt worden. Zo is het goed mogelijk dat bepaalde bungalows in een vakantiepark nagenoeg permanent in gebruik zijn, zij het door steeds wisselende gebruikers. Het spreekt voor zich dat ook deze bungalows recreatiewoningen zijn.*

*Voor het overige weerlegt de verwerende partij niet dat de Vlaamse Wooncode in de praktijk ook wordt toegepast op vakantieverblijven.*

*Voor de volledigheid kan de verzoekende partij nog verwijzen naar de bepalingen van artikel 5.4.1. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Dit artikel luidt als volgt:*

*...*

*Deze bepaling gaat er impliciet van uit dat de bepalingen inzake het conformiteitsonderzoek dat vermeld is in artikel 5, §2 van de Vlaamse Wooncode ook van toepassing zijn op weekendverblijven, ook al zijn ze niet permanent bewoond. Artikel 5 van de Wooncode bepaalt in §1 de elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten waaraan elke woning moet voldoen, en in §2 dat de Vlaamse Regering de procedure vaststelt voor de beoordeling van de conformiteit van de woning met deze vereisten. Deze regeling is enkel van toepassing op “woningen” in de zin van de Vlaamse Wooncode, en dus in de zin van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Men kan er dan ook niet aan voorbij dat een de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening een weekendverblijf in dit artikel duidelijk als een woning beschouwt.*

*...*

#### *Beoordeling door de Raad*

##### **1.**

De verwerende partij oordeelt dat het gebouw een tweede verblijfplaats is en niet permanent bewoond wordt, zodat het niet als een woning bestempeld kan worden. De verwerende partij weigert de regularisatie aanvraag waarbij zij besluit dat de aanvraag niet voldoet aan één van de voorwaarden voor het uitbreiden van een zonevrije constructie, niet zijnde woningbouw overeenkomstig artikel 4.4.19 VCRO.

De verzoekende partij betwist niet dat het gebouw gebruikt zal worden als een tweede verblijfplaats en dus niet zal dienen als hoofdverblijfplaats. Zij betwist evenmin dat de aanvraag betrekking heeft op werken die uitgevoerd zijn aan een bestaande zonevrije constructie. In zoverre de verwerende partij de constructie aanduidt als een ‘tuinpaviljoen’, stelt de verzoekende partij dat uit de toegevoegde foto’s duidelijk blijkt dat de constructie een woning is. Volgens de verzoekende partij oordeelt de verwerende partij in de bestreden beslissing partij dan ook foutief dat de constructie geen woning is, gelet op het feit dat er geen sprake is van permanente bewoning.

##### **2.**

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij bij de uiteenzetting van haar middel de schending inroept van de formele motiveringsplicht zoals uitgedrukt in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

Uit de uiteenzetting van haar middel blijkt evenwel dat zij de motieven waarop de bestreden beslissing is gegrond wel degelijk kent, doch deze bekritiseert op hun feitelijke en juridische juistheid en hun onredelijkheid. De verzoekende partij heeft dus blijkbaar geen schade ondervonden van enige schending van een formele motiveringsplicht, zodat dit middel, voor zover het gesteund is op de schending van de formele motiveringsplicht, niet dienstig kan worden ingeroepen.

De Raad begrijpt de ingeroepen schending van de motiveringsplicht dan ook als een schending van de materiële motiveringsplicht aangezien die noopt tot een onderzoek naar de deugdelijkheid van de motieven van de bestreden beslissing. De materiële motiveringsplicht houdt in dat de

bestreden beslissing moet gedragen worden door rechtens aanvaardbare motieven die steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten. Deze motieven kunnen blijken, hetzij uit de beslissing zelf, hetzij uit de stukken van het administratief dossier.

3.

De verwerende partij beschikt als vergunningverlenend bestuursorgaan over een discretionaire bevoegdheid zodat de Raad zijn beoordeling omtrent de vraag of de constructie gekwalificeerd kan worden als een woning niet in de plaats kan stellen van die van de verwerende partij.

In de hem opgedragen legaliteitsbeoordeling kan de Raad bovendien enkel rekening houden met de motieven die opgenomen zijn in de bestreden beslissing, en onderzoeken of de verwerende partij haar appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

De verwerende partij overweegt dat de aanvraag dient getoetst te worden aan de artikelen van de VCRO en stelt:

“ ...

*Een tuinpaviljoen dat niet voor permanente bewoning gebruikt wordt kan niet als woning bestempeld worden. Volgens het besluit van de Vlaamse regering van 14/04/2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen is een stedenbouwkundige vergunning nodig voor het wijzigen van de hoofdfunctie verblijfsrecreatie naar wonen.*

...”

3.

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

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

“ ...

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

...”

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

“ ...

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

...”

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

De verwerende partij overweegt louter dat er geen sprake is van een woning omdat het goed niet permanent bewoond wordt. De Raad stelt dan ook vast dat de verwerende partij in de bestreden

beslissing de aanvraag niet toetst aan het artikel 4.1.1, 16° VCRO en aan het artikel 2, §1, eerste lid, 31° van de Vlaamse Wooncode.

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

Het enige middel is in de aangegeven mate gegrond.

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

1. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 6 oktober 2009, waarbij aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het regulariseren van de verbouwing en uitbreiding van een paviljoen op een perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].

De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van het huidige arrest.

3. De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 9 april 2013, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, derde kamer, samengesteld uit:

Filip VAN ACKER, voorzitter van de derde kamer,

met bijstand van

Katrien VISSERS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Katrien VISSERS

Filip VAN ACKER