

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 28 mei 2019 met nummer RvVb-A-1819-1026  
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0538-A

Verzoekende partij	de heer <b>Steven VANDENDRIESSCHE</b>  vertegenwoordigd door advocaat Victor PETITAT met woonplaatskeuze op het kantoor te 8310 Sint-Kruis, Sportstraat 49
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van <b>WEST-VLAANDEREN</b>  vertegenwoordigd door advocaten Steve RONSE en Thomas QUINTENS met woonplaatskeuze op het kantoor te 8500 Kortrijk, Beneluxpark 27B

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 27 april 2018 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 15 maart 2018.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge van 20 november 2017 ontvankelijk, doch ongegrond verklaard.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het wijzigen van de functie van woongebouw naar vakantiewoning op het perceel gelegen te 8200 Sint-Michiels, Wittemolenstraat 2, met als kadastrale omschrijving afdeling 24, sectie A, nummer 403F.

### 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 7 mei 2019.

Advocaat Victor PETITAT, voert het woord voor de verzoekende partij.

Advocaat Thomas QUINTENS, voert het woord voor de verwerende partij.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

### III. FEITEN

De verzoekende partij dient op 29 september 2017 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het wijzigen van de functie van woongebouw naar vakantiewoning” op het perceel gelegen te Wittemolenstraat 2, 8200 Sint-Michiels.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Brugge-Oostkust’, vastgesteld met koninklijk besluit van 7 april 1977 in woongebied.

Het perceel ligt ook binnen de grenzen van het bijzonder plan van aanleg nummer 91 ‘Centrum’ goedgekeurd op 15 maart 1994, in een zone voor woongebouw/handel, detailhandel, horeca, kantoren/bergplaatsen, ambachtelijke werkplaatsen en kleine ondernemingen.

Het perceel ligt ook binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening regionaalstedelijk gebied Brugge’, goedgekeurd op 4 februari 2011. Het perceel ligt niet in een deelgebied waarvoor dit ruimtelijk uitvoeringsplan in voorschriften voorziet.

Het perceel ligt ook binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Koning Albert I-laan’, ten tijde van het administratief beroep reeds voorlopig goedgekeurd op 24 oktober 2017 en thans definitief goedgekeurd op 29 mei 2018, waarmee het bijzonder plan van aanleg nummer 91 ‘Centrum’ wordt opgeheven.

Er wordt geen openbaar onderzoek georganiseerd.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 10 november 2017 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 20 november 2017 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college beslist:

“ ...

*Het college van burgemeester en schepenen heeft kennis genomen van het advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, uitgebracht op 10 november 2017.*

*De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar heeft volgende elementen aangewezen om te worden opgenomen in voorliggende beslissing :*

#### **Voorwerp van de aanvraag:**

*De woning werd zonder vergunning omgevormd tot vakantiewoning. Met voorliggende aanvraag wenst men de functiewijziging te regulariseren. Er is geen woonfunctie meer aanwezig, het pand wordt volledig aangeboden als toeristische accommodatie.*

#### **Historiek:**

##### **Stedenbouwkundige vergunning**

*Geen relevante dossiers.*

#### **Toetsing aan de regelgeving:**

##### **Stedenbouwkundige voorschriften**

*Bouwplaats ligt binnen het **gewestplan Brugge-Oostkust** (KB van 7 april 1977) in woongebied. In deze gebieden gelden de stedenbouwkundige voorschriften van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen:*

#### Art.5. De woongebieden:

1.0. De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven.

#### DEFINITIES

##### Artikel 2

Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan:

##### Kamer:

*Gastenkamer: een uitgeruste inrichting met een of meer afgescheiden en daartoe uitgeruste kamers of ruimtes die deel uitmaken van de persoonlijke en gebruikelijke eengezinswoning of aanpalende bijgebouwen ervan. De exploitant heeft zijn hoofdverblijfplaats in het toeristische logies. De ruimte waar de toerist het ontbijt en eventuele andere maaltijden wordt aangeboden, is niet toegankelijk voor derden en kan dus geen enkele vorm van restaurant of café inhouden.*

*Vakantiewoning: een uitgeruste woning of studio, of een uitgerust appartement, waarvoor een persoonlijk gebruiksrecht wordt verleend, met mogelijkheid voor de toerist om zelf maaltijden te bereiden.*

##### Deel 2 - Bouwwerken, constructies en dergelijke

##### Hoofdstuk 1: Stedenbouwkundige vergunning

##### Artikel 6

Onverminderd de Vlaamse of provinciale reglementering, mag niemand zonder voorafgaande stedenbouwkundige vergunning:

##### §1. Bepalingen geldend voor volledig Brugs grondgebied

1. Het gebruik of de functie van een gebouw wijzigen waardoor het gebouw geheel of gedeeltelijk zal gebruikt worden als:

- horecazaak (café, dancing, restaurant, hotel)
- recreatiecentrum (lunapark, dansschool, schietstand, bowling, cinema, dancing)
- handelszaak
- werkplaats of nijverheidsgebouw
- één- of meergezinswoning
- opslagplaats voor afvalstoffen
- garage, parkeerplaats of parkeergebouw
- verblijfsrecreatie bijvoorbeeld vakantiewoning, gastenkamer, hotel
- kantoorfunctie, vrij beroep, dienstverlening, met uitzondering van max. 100m<sup>2</sup> oppervlakte en met behoud van wonen als hoofdfunctie.

Ook het onderling wijzigen van functies binnen deze categorieën is vergunningplichtig.

(...)

#### **Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening:**

##### Beschrijving van de omgeving

Het pand is gelegen aan het begin van de Wittemolenstraat, ter hoogte van het kruispunt met de Rijselstraat. De woning vormt samen met de woning nr. 4 een koppelbouw. De woningen zitten ingesloten tussen de parking van de Lidl en de uitweg van de Kleine Rijselstraat.

##### Toetsing van het project met de omgeving

*De woning werd zonder vergunning omgevormd naar vakantiewoning. Met voorliggende aanvraag wenst men de situatie te regulariseren. Het pand bestaat uit een gelijkvloerse verdieping met de leefruimtes (keuken, eetplaats en zitplaats) en de badkamer. Op de verdieping bevinden zich drie slaapkamers. Op de plannen staat ingetekend dat er twee eenpersoonskamers en een tweepersoonskamer voorzien zijn.*

*In 2011 werd door Toerisme Vlaanderen een vergunning afgeleverd voor de uitbating van de vakantiewoning. Er is echter nooit een stedenbouwkundige vergunning aangevraagd. Conform artikel 6§1 is het wijzigen van de functie van een woning naar vakantiewoning echter vergunningsplichtig.*

*De woning ligt in BPA 91 Centrum. Op het perceel zijn volgende bestemmingen vastgelegd.*

*Eerste 5 m t.o. v. rooilijn: zone 26, de volgende 12 m: zone 1, de rest van het*

*perceel: zone 2 Bestemming zone 1:*

*Hoofd - en nevenbestemming: Woongebouw/handel, detailhandel, horeca, kantoren*

*Bestemming zone 2:*

*Hoofdbestemming: handel, detailhandel, horeca, kantoren/bergplaatsen*

*Nevenbestemming: handel, ambachtelijke werkplaatsen, kleine ondernemingen*

*Bestemming zone 26:*

*Hoofdbestemming: voortuinstrook*

*Nevenbestemming: verharding voor voetpaden, terrassen en opritten.*

*Het omvormen van de woning naar vakantiewoning is binnen de vastgelegde bestemmingen niet mogelijk. Er kan bijgevolg geen gunstig advies worden gegeven voor de functiewijziging.*

*(...)*

### **Ongunstig.**

**BIJGEVOLG BESLIST HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN  
SCHEPENEN IN DE ZITTING VAN 20 NOVEMBER 2017 HET VOLGENDE:**

*Het college van burgemeester en schepenen weigert de stedenbouwkundige vergunning.  
...*

Tegen die beslissing tekent de verzoekende partij op 29 december 2017 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 22 februari 2018 om het beroep ontvankelijk doch ongegrond te verklaren en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert als volgt:

*“ ...*

*Het ontwerp voorziet het wijzigen van de functie van woongebouw naar vakantiewoning (regularisatie).*

*De aanvraag is gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd BPA "Centrum" (goedgekeurd dd. 15/03/1994). De bepalingen van het BPA zijn van toepassing en de*

aanvraag wijkt er van af. In de weigering van het college van burgemeester en schepenen wordt het volgende aangehaald m.b.t. de afwijkingen:

De belangrijkste voorschriften van het BPA:

Het perceel is gelegen in 3 bestemmingszones:

Eerste 5 m t.o.v. rooilijn: zone 26

De volgende 12 m: zone 1

De rest van het perceel: zone 2

Bestemming zone 1:

- o Hoofd — en nevenbestemming: Woongebouw/handel, detailhandel, horeca, kantoren

Bestemming zone 2:

- o Hoofdbestemming: handel, detailhandel, horeca, kantoren/bergplaatsen
  - o Nevenbestemming: handel, ambachtelijke werkplaatsen, kleine ondernemingen
- Bestemming zone 26:
- o Hoofdbestemming: voortuinstrook
  - o Nevenbestemming: verharding voor voetpaden, terrassen en opritten.

Afwijking	Voorschriften BPA	ontwerp
Bestemming zone 1	Woongebouw Handel, detailhandel, horeca, kantoor	vakantiewoning
Bestemming zone 2	Handel, detailhandel, horeca, kantoor Bergplaatsen	vakantiewoning

De Vlaamse codex ruimtelijke ordening voorziet in artikel 4.4.1.:

In een vergunning kunnen, na een openbaar onderzoek, beperkte afwijkingen worden toegestaan op stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften met betrekking tot perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen.

Afwijkingen kunnen niet worden toegestaan voor wat betreft :

1° de bestemming;

2° de maximaal mogelijke vloerterreinindex;

3° het aantal bouwlagen.

Het gevraagde is in strijd met de toegelaten bestemmingen. Er kan niet worden afgeweken van de opgelegde bestemming. De aanvraag komt bijgevolg niet in aanmerking voor vergunning.

Op 08/12/2017 werd de Codextrein (het decreet houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving) goedgekeurd. Een eerste deel artikelen is reeds in werking getreden op 30/12/2017.

Met artikel 4.4.9/1. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening wordt nu een nieuwe afwijkingsmogelijkheid geboden voor het afwijken van voorschriften van een BPA, voor zover dit plan ouder is dan 15 jaar op het ogenblik van de indiening van de aanvraag. Artikel 4.4.9/1. is reeds in werking getreden op 30/12/2017 (ook voor lopende dossiers).

Hoewel er juridisch ruimere afwijkingsmogelijkheden ontstaan, moet de aanvraag ook nog steeds getoetst worden aan de goede ruimtelijke ordening. Een afwijking kan enkel toegestaan worden, indien dit ook ruimtelijk aanvaardbaar is.

In artikel 4.4.9/1. wordt expliciet vermeld dat elke aanvraag tot afwijking wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek. Voorliggende aanvraag werd niet onderworpen aan een openbaar onderzoek, zodat er nog steeds een **legaliteitsbelemmering** bestaat om de aanvraag te kunnen vergunnen. Het is niet aangewezen om alsnog een openbaar onderzoek te gaan organiseren in graad van beroep.

De nieuwe afwijkingsmogelijkheid (artikel 4.4.9/1. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) was nog niet van toepassing op het ogenblik dat er in eerste aanleg beslist werd over het dossier. Aangezien de aanvraag op het

*moment van de beslissing juridisch gezien sowieso niet mogelijk was, moest het college van burgemeester en schepenen geen uitspraak doen over de wenselijkheid van de functiewijziging naar vakantiewoning (beoordeling van de goede ruimtelijke ordening). Een vakantiewoning brengt een andere dynamiek teweeg dan een eengezinswoning. Het college van burgemeester en schepenen en de burens moeten de mogelijkheid krijgen om een standpunt in te nemen over de wenselijkheid van de functiewijziging naar vakantiewoning op deze locatie. Er moet ook gewezen worden op het gevaar van een precedent-vorming.*

*Bijgevolg stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar aan de deputatie voor om het ingestelde beroep ongegrond te verklaren en de gevraagde stedenbouwkundige vergunning te weigeren.*

*...*

Na de hoorzitting van 27 februari 2018 verklaart de verwerende partij het beroep op 15 maart 2018 ongegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

*“ ...*

## **2      GELDENDE WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE VOORSCHRIFTEN**

*De aanvraag is volgens het **gewestplan Brugge-Oostkust (KB 7 april 1977)** gelegen in **woongebied**.*

*De woongebieden zijn bestemd voor wonen, alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf voor zover deze taken van bedrijf om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen, voor agrarische bedrijven.*

*Deze bedrijven, voorzieningen en inrichtingen mogen echter maar worden toegestaan voor zover ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving*

*Het perceel ligt binnen het **gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Afbakening regionaal stedelijk gebied Brugge"** (BVR dd. 04/02/2011). Voorliggende aanvraag ligt niet in een specifiek deelgebied.*

*De aanvraag is gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd **BPA "Centrum"** (goedgekeurd dd. 15/03/1994).*

*De aanvraag is tevens gelegen binnen de contouren van een **voorlopig vastgesteld gemeentelijk RUP "Koning Albert I Laan en omgeving te Sint-Michiels"** (voorlopig vastgesteld gemeenteraad 24 oktober 2017).*

*(...)*

*De Deputatie motiveert haar standpunt als volgt :*

### **5A      BESCHRIJVING VAN DE AANVRAAG**

*De **plaats van de aanvraag** is gelegen in de Wittemolenstraat 2 in Sint-Michiels (Brugge). Betreffend perceel is gelegen aan het begin van de Wittemolenstraat, ter hoogte van het kruispunt met de Rijselstraat. De woning vormt samen met woning nr. 4 een koppelbouw. De woningen zitten ingesloten tussen de parking van de Lidl en de uitweg van de Kleine Rijselstraat.*

*Het **ontwerp** voorziet het wijzigen van de functie van woongebouw naar vakantiewoning (regularisatie). Er is geen woonfunctie meer aanwezig. Het pand wordt volledig aangeboden als toeristische accommodatie.*

### **5B      TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN**

De aanvraag is gelegen binnen de perimeter van het **gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan "Afbakening regionaal stedelijk gebied Brugge"** (definitief vastgesteld bij besluit van de Vlaamse Regering van 04.02.2011).

De aanvraag ligt niet in een specifiek deelgebied, zodat de bestaande bestemmings- en inrichtingsvoorschriften onverminderd van toepassing blijven.

De aanvraag is gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd **BPA "Centrum"**(goedgekeurd dd. 15/03/1994). De bepalingen van het BPA zijn van toepassing en de aanvraag wijkt er van af. In de weigering van het college van burgemeester en schepenen wordt het volgende aangehaald m.b.t. de afwijkingen:

De belangrijkste voorschriften van het BPA:

Het perceel is gelegen in 3 bestemmingszones:

Eerste 5 m t.o.v. rooilijn: zone 26

De volgende 12 m: zone 1

De rest van het perceel: zone 2

Bestemming zone 1:

- Hoofd — en nevenbestemming: Woongebouw/handel, detailhandel, horeca, kantoren

Bestemming zone 2:

- Hoofdbestemming: handel, detailhandel, horeca, kantoren/bergplaatsen
- Nevenbestemming: handel, ambachtelijke werkplaatsen, kleine ondernemingen

Bestemming zone 26:

- Hoofdbestemming: voortuinstrook
- Nevenbestemming: verharding voor voetpaden, terrassen en opritten.

Afwijking	Voorschriften BPA	ontwerp
Bestemming zone 1	Woongebouw Handel, detailhandel, horeca, kantoor	vakantiewoning
Bestemming zone 2	Handel, detailhandel, horeca, kantoor Bergplaatsen	vakantiewoning

De Vlaamse codex ruimtelijke ordening voorziet in artikel 4.4.1.:

In een vergunning kunnen, na een openbaar onderzoek, beperkte afwijkingen worden toegestaan op stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften met betrekking tot perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen.

Afwijkingen kunnen niet worden toegestaan voor wat betreft :

- 1° de bestemming;
- 2° de maximaal mogelijke vloerterreinindex;
- 3° het aantal bouwlagen.

Het gevraagde is in strijd met de toegelaten bestemmingen. Er kan niet worden afgeweken van de opgelegde bestemming. De aanvraag komt bijgevolg niet in aanmerking voor vergunning.

Op 08/12/2017 werd de Codextrein (het decreet houdende wijziging van diverse bepalingen inzake ruimtelijke ordening, milieu en omgeving) goedgekeurd. Een eerste deel artikelen is reeds in werking getreden op 30/12/2017.

Met artikel 4.4.9/1. VCRO wordt nu een nieuwe afwijkingsmogelijkheid geboden voor het afwijken van voorschriften van een BPA, voor zover dit plan ouder is dan 15 jaar op het ogenblik van de indiening van de aanvraag. Artikel 4.4.9/1. is reeds in werking getreden op 30/12/2017 (ook voor lopende dossiers).

Hoewel er juridisch ruimere afwijkingsmogelijkheden ontstaan, moet de aanvraag ook nog steeds getoetst worden aan de goede ruimtelijke ordening. Een afwijking kan enkel toegestaan worden, indien dit ook ruimtelijk aanvaardbaar is.

*In artikel 4.4.9/1. VCRO wordt expliciet vermeld dat elke aanvraag tot afwijking wordt onderworpen aan een openbaar onderzoek. Voorliggende aanvraag werd niet onderworpen aan een openbaar onderzoek, zodat er nog steeds een **legaliteitsbelemmering** bestaat om de aanvraag te kunnen vergunnen. Het is niet aangewezen om alsnog een openbaar onderzoek te gaan organiseren in graad van beroep.*

*De nieuwe afwijkingsmogelijkheid (artikel 4.4.9/1. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening) was nog niet van toepassing op het ogenblik dat er in eerste aanleg beslist werd over het dossier. Aangezien de aanvraag op het moment van de beslissing juridisch gezien sowieso niet mogelijk was, moest het college van burgemeester en schepenen geen uitspraak doen over de wenselijkheid van de functiewijziging naar vakantiewoning (beoordeling van de goede ruimtelijke ordening). Een vakantiewoning brengt een andere dynamiek teweeg dan een eengezinswoning. Het college van burgemeester en schepenen en de burens moeten de mogelijkheid krijgen om een standpunt in te nemen over de wenselijkheid van de functiewijziging naar vakantiewoning op deze locatie. Er moet ook gewezen worden op het gevaar van een precedent-vorming.*

*Op de hoorzitting en zelfs na de hoorzitting wordt aangedrongen om alsnog een openbaar onderzoek te organiseren.*

*De deputatie wenst om bovenvermelde redenen niet op in te gaan.*

*Bovendien is de aanvraag eveneens gelegen binnen de contouren van het voorlopig vastgesteld gemeentelijk RUP Koning Albert I Laan en omgeving Sint-Michiels, voorlopig vastgesteld bij besluit van de gemeenteraad op 24 oktober 2017.*

*Voor het perceel in kwestie geldt als hoofdbestemming : wonen.*

*Nevenbestemming : handel, diensten, kantoren, vrije beroepen, zorgwonen en gastenkamers.*

*Gelet op de verplichte hoofdbestemming wonen, is een functiewijziging naar vakantiewoning zoals gevraagd door de aanvrager niet mogelijk.*

*Het openbaar onderzoek is afgelopen op 22 januari en aanvrager heeft tegen het voorlopig vastgesteld RUP geen bezwaar ingediend.*

*Ook om die reden is het houden van een openbaar onderzoek weinig zinvol.*

*De aanvraag is strijdig met het voorlopig vastgesteld RUP. Overeenkomstig artikel 4.3.2 VCRO kan een vergunning geweigerd worden indien de aanvraag onverenigbaar is met een voorlopig vastgesteld ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan. Dit is in casu het geval.*

## **5C      BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING**

*Een vakantiewoning brengt een andere dynamiek teweeg dan een eengezinswoning (zoals bijvoorbeeld m.b.t. geluidsoverlast). Het uitbaten van gastenkamers heeft in principe een minder grote impact aangezien de uitbater dan ook ter plaatse verblijft zodat er meer sociale controle van de te verwachten bezoekers bestaat.*

*Er moet ook gewezen worden op het gevaar van een precedent-vorming.*

## **5D      CONCLUSIE**

*Overwegende dat het ontwerp voorziet in het wijzigen van de functie van woongebouw naar vakantiewoning (regularisatie); dat de aanvraag strijdig is met het BPA "Centrum" (MB 15/03/1994); dat de aanvraag niet valt binnen de*



*afwijkingsmogelijkheden van artikel 4.4.1 §1 VCRO; dat er ook niet kan worden afgeweken op grond van artikel 4.4.9/1 VCRO gelet op het ontbreken van een openbaar onderzoek; dat de aanvraag eveneens strijdig is met het voorlopig vastgesteld RUP "Koning Albert I Laan en omgeving te Sint-Michiels";*

*Gelet op het verslag van de heer Gedeputeerde Carl VEREECKE, gegeven in zitting van heden;*

**BESLUIT:**

**Artikel 1:** *Het beroep ingesteld door PETITAT ADVOCATEN namens VANDENDRIESSCHE STEVEN, Dopheidelaan 20, 8210 Zedelgem tegen de weigeringsbeslissing dd. 20/11/2017 van het college van burgemeester en schepenen te BRUGGE houdende weigering aan VANDENDRIESSCHE STEVEN, Dopheidelaan 20, 8210 Zedelgem, tot het wijzigen van de functie van woongebouw naar vakantiewoning, gelegen Wittemolenstraat 2, 8200 Sint-Michiels (Brugge), wordt **ontvankelijk doch ongegrond** verklaard.*

**De stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd.**

...

Dat 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*

De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 4.4.1, §1 en 4.7.23, §1 VCRO, van artikel 1.3.6 van het voorlopig vastgesteld ruimtelijk uitvoeringsplan (RUP) 'Koning Albert I-laan', van artikel 5.1.10 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (Inrichtingsbesluit), van de hoorplicht, de rechten van verdediging en van het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel.

*Eerste onderdeel*

**1.1**

De verzoekende partij stelt dat de overweging in de bestreden beslissing, dat de aangevraagde functiewijziging naar vakantiewoning niet mogelijk zou zijn omwille van de strijdigheid met de krachtens het voorlopig vastgesteld RUP 'Koning Albert I-laan' verplichte hoofdbestemming "wonen", een schending inhoudt van de hoorplicht, de rechten van verdediging, het zorgvuldigheidsbeginsel en artikel 4.7.23, §1 VCRO doordat dit weigeringsmotief noch opgenomen werd in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, noch werd opgeworpen door de verwerende partij tijdens de hoorzitting van 27 februari 2018 en zodoende niet aan tegenspraak werd onderworpen.

**1.2**

De verwerende partij verwijst in eerste instantie naar artikel 4.7.21, §1 VCRO waaruit volgt dat een administratief beroep bij de deputatie een devolutieve werking heeft en dat de vergunningverlenende overheid in graad van beroep de aanvraag in haar volledigheid beoordeelt. Vervolgens wijst zij erop dat een vergunningsprocedure geen justitiële (of tucht-) procedure is en dat de rechten van verdediging aldus niet van toepassing zijn.

Vervolgens stelt de verwerende partij dat de hoorplicht impliceert dat de persoon ten aanzien van wie een bepaalde bestuurshandeling wordt genomen in de mogelijkheid wordt gesteld om zijn standpunt op nuttige wijze te doen kennen. Dienaangaande haalt zij aan dat de verzoekende partij een beroepschrift en een nota naar aanleiding van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar heeft neergelegd en dat er tevens een hoorzitting werd georganiseerd op 7 februari 2018 waarop zij haar standpunt mondeling heeft kunnen uiteenzetten. Zij besluit dat de hoorplicht werd gerespecteerd.

De verwerende partij voert nog aan dat er geen enkele norm of beginsel van toepassing is die haar verbiedt om nieuwe motieven aan te halen die nog niet waren opgeworpen in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar of tijdens de hoorzitting en wijst daarbij op de devolutieve werking van het administratief beroep. Zij verwijst ook naar rechtspraak van de Raad (RvVb A/1617/1001) waarin wordt gesteld dat het recht om te worden gehoord niet inhoudt dat het bestuur, alvorens te kunnen beslissen, zijn (potentiële) motieven aan de betrokken partijen moet meedelen met de vraag wat zij van die motieven vinden.

### 1.3

De verzoekende partij stelt in haar antwoord op het standpunt van de verwerende partij dat deze er ten onrechte van uitgaat dat ze de weigeringsbeslissing kon schragen op artikel 4.3.2 VCRO zonder dit vooraf aan haar ter kennis te brengen. Zij verwijst daarbij naar rechtsleer waaruit blijkt dat wanneer een overheid in de loop van een procedure zijn zienswijze verandert, de betrokkene op grond van de hoorplicht vooraf op de hoogte moet worden gebracht en zeker wanneer de juridische grondslag wordt gewijzigd.

Zij voert verder aan dat artikel 4.7.23, §1 VCRO uitdrukkelijk bepaalt dat de deputatie haar beslissing neemt op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en dat deze dus enkel eigen motieven mag hanteren wanneer zij het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet zou volgen, wat in deze niet het geval is.

Vervolgens voert de verzoekende partij aan dat de verwerende partij door dit eigenlijke ambtshalve middel op te werpen, haar verschalkt heeft zonder dat zij de kans krijgt om hiertegen verweer te voeren. Zij stelt daarover ook dat, in tegenstelling tot wat de verwerende partij stelt, de rechten van verdediging als algemeen rechtsbeginsel “sacrosanct” zijn en zodoende ook voor een orgaan van actief bestuur, zoals de verwerende partij, gelden. Zij voert, onder verwijzing naar rechtsleer nog aan dat ook voor de Raad van State wordt aangenomen dat wanneer een ambtshalve middel wordt opgeworpen, de partijen de kans moeten krijgen om hierover een standpunt in te nemen. Door dit niet te doen schendt de verwerende partij volgens haar dus de rechten van verdediging en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Tenslotte merkt de verzoekende partij op dat in de rechtspraak waarnaar de verwerende partij verwijst, het middel van de schending van de rechten van verdediging niet aanbod komt en dus niet relevant is op dat vlak. Zij verwijst daarna zelf naar rechtspraak waarin de Raad (RvVb A/2014/0040) toezag op de naleving van de rechten van verdediging door te stellen dat die deputatie (in het aangehaalde arrest) door een administratief beroep onontvankelijk te verklaren wegens laattijdigheid, louter op basis van twijfel omtrent de datum van niet-aanplakking, de rechten

van verdediging schond van de partij die zich kon beroepen op het attest van niet-aanplakking afgeleverd door de gemeente.

### *Tweede onderdeel*

#### 2.1

De verzoekende partij stelt dat de overweging in de bestreden beslissing, dat een vakantiewoning strijdig zou zijn met de krachtens het voorlopig vastgesteld RUP 'Koning Albert I-laan' aangegeven hoofdbestemming "wonen" en de aangevraagde functiewijziging aldus dient te worden geweigerd, een schending inhoudt van artikel 4.4.1, §1 VCRO, artikel 1.3.6 van het voorlopig vastgesteld RUP 'Koning Albert I-laan', artikel 5.1.10 van het Inrichtingsbesluit en van het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel, omdat de weigering van de vergunning op grond van artikel 4.3.2 VCRO een mogelijkheid betreft en de aangevraagde vergunning geen afwijking van de voorlopig vastgestelde bestemmingsvoorschriften betreft zodat deze overeenkomstig artikel 4.4.1 VCRO kon worden vergund en omdat de functie als vakantiewoning geenszins strijdig is met de planologische hoofdbestemming "wonen", minstens niet met de toelaatbare nevenbestemming "handel" of "diensten".

In haar toelichting wijst de verzoekende partij er vooreerst op dat haar eigendom gelegen is in de Deelzone II (Ten Dreve – Wittemolenstraat) van het RUP en wijst daarbij op de bijhorende bestemmingsvoorschriften met als hoofdbestemming "wonen".

Daarop stelt de verzoekende partij dat het hoofdbestemmingsvoorschrift van het voorlopig vastgesteld RUP slechts een nadere invulling kan zijn van het woongebied zoals omschreven in de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan, aangezien voorschriften van een RUP immers niet kunnen afwijken van de voorschriften van hogere plannen conform artikel 2.2.13, §3 VCRO. Daarbij wijst verzoekende partij erop dat artikel 5.1.10 van het Inrichtingsbesluit verblijfsrecreatie en verblijfsaccommodatie (als toeristische voorzieningen) evenzeer verenigbaar acht met het woongebied en dat dit ook in de rechtsleer, waarnaar zij verwijst, wordt bevestigd. Zij verwijst daarbij ook naar rechtspraak van de Raad van State waaruit blijkt dat 'vakantiehuizen' dienen te worden ondergebracht bij het begrip 'toeristische voorzieningen' en bijgevolg wel in overeenstemming met de gewestplannen kunnen worden ondergebracht in woongebied.

Vervolgens wijst verzoekende partij op de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen waarin wordt gesteld dat slechts wanneer toeristische logies niet meer verenigbaar kunnen worden geacht met de onmiddellijke omgeving van het woongebied, bijvoorbeeld ten gevolge van hun specifieke functie of hun ruimtebehoefte, zij verwezen zullen worden naar de daartoe speciaal bestemde zones. Zij stelt dat thans een gelijkaardige bepaling wordt voorzien in het voorlopig vastgesteld RUP 'Koning Albert I-laan'. Zij besluit vervolgens dat de voorliggende functiewijziging naar vakantiewoning geen ontoelaatbare bestemmingswijziging inhoudt in de zin van artikel 4.4.1, §1 VCRO.

In ondergeschikte orde voert de verzoekende partij nog aan dat in het geval de functiewijziging wel moet worden getoetst aan de bestemmingsvoorschriften van het voorlopig vastgesteld RUP en/of onverenigbaar zou zijn met de hoofdbestemming wonen en de nevenbestemming, dat een vakantiewoning als een vorm van verblijfsrecreatie of accommodatie, net zoals de expliciet vernoemde gastenkamers, eveneens onder de toelaatbare nevenbestemming "handel of diensten" kan worden begrepen.

Zij stelt dat het feit dat vakantielogies hoofdzakelijk als toeristische voorziening of verblijfsrecreatie kunnen worden gekwalificeerd, niet wegneemt dat ze ook nog onder een andere stedenbouwkundige functie kunnen vallen, zoals dat voorheen het geval was voor een hotel dat

overeenkomstig het besluit van de Vlaamse regering van 14 mei 2000 zowel onder de functie verblijfsrecreatie als onder de functie horeca viel. Zij stelt dat er bij het verschaffen van een recreatief verblijf ook een dienst wordt verleend, zodat een vakantiewoning niet alleen als verblijfsrecreatie maar ook als dienst kan worden beschouwd, waarbij ze vervolgens verwijst naar een Brusselse ordonnantie van 8 mei 2014 betreffende het toeristische logies waarin een toeristisch logies in uitvoering van de Europese Richtlijn 2006/123/EG van 12 december 2006 werd beschouwd als dienstenactiviteit. Ten slotte voert zij daaromtrent aan dat een dienstverstrekker tevens een 'handelaar' is, in de zin van artikel III.1 van het Wetboek Economisch Recht, vermits het begrip 'handel' ook de handel in diensten kan omvatten.

## 2.2

De verwerende partij wijst vooreerst op het bestemmingsvoorschrift 'woongebied' van het gewestplan Brugge-Oostkust waarin de eigendom van de verzoekende partij gelegen is en vervolgens ook op het bestemmingsvoorschrift 'wonen' van Deelzone II 'Ter Dreve – Wittemolenstraat' van het RUP waarin het tevens gelegen is.

Vervolgens voert zij aan dat er geen sprake kan zijn van strijdigheid van het RUP met artikel 2.2.13, §3 VCRO aangezien dat artikel enkel gewag maakt van provinciale en gewestelijke uitvoeringsplannen en er *in casu* geen van die uitvoeringsplannen van toepassing is. Bijgevolg kunnen de bestemming en de voorschriften van een gemeentelijk RUP afwijken van de bestemming en de voorschriften van een gewestplan. In dat verband wijst de verwerende partij er nog op dat de verzoekende partij de mogelijkheid had om lopende het openbaar onderzoek een bezwaar in te dienen tegen het voorlopig vastgesteld RUP en daar kennelijk aan verzaakt heeft.

Vervolgens stelt zij dat, waar de verzoekende partij onder verwijzing naar bepaalde rechtspraak en rechtsleer tracht aan te tonen dat gastenverblijven wel degelijk toegestaan zijn in woongebied, zij deze rechtspraak en rechtsleer *in casu* niet dienstig kan aanhalen, aangezien daarin telkens wordt uitgegaan van gewestplanvoorschriften in de zin van het Inrichtingsbesluit. Het voorlopig vastgesteld RUP heeft voor de zone waarbinnen de eigendom van verzoekende partij gelegen is specifieke voorschriften die afwijken van het gewestplan, zodat de aangehaalde rechtspraak en rechtsleer niet *mutatis mutandis* kan worden toegepast.

De verwerende partij haalt aan dat de hoofdbestemming wonen is en dat een aantal nevenbestemmingen limitatief worden opgesomd, dat blijkt dat de categorie 'vakantiewoning' niet wordt vermeld en dus niet is toegelaten in deze zone. Bovendien wijst ze erop dat de categorie 'vakantiewoning' zich duidelijk onderscheidt van de categorie 'gastenkamers' (wel opgenomen als mogelijke nevenbestemming), aangezien de eigenaar bij deze laatste nog steeds woonachtig is in de woning, hetgeen bij een vakantiewoning niet het geval is.

Ten slotte stelt de verwerende partij nog dat, nog daargelaten de vraag of het uitbaten van een vakantiewoning als dienst of handel kan gekwalificeerd worden, het standpunt van de verzoekende partij dat een vakantiewoning aldaar toegelaten is conform het voorlopig vastgesteld RUP aangezien het onder de bestemming 'diensten en handel' zou ressorteren, niet kan worden gevolgd nu vastgesteld dient te worden dat dergelijke bestemmingen enkel toegestaan zijn als nevenbestemming. Dergelijke nevenbestemming kan dus slechts toegelaten worden als de hoofdbestemming 'wonen' tevens wordt ingevuld, wat thans niet het geval is.

## 2.3

De verzoekende partij wijst er in haar antwoord op het standpunt van de verwerende partij in de eerste plaats op dat zij geenszins de schending van artikel 2.2.13, §3 VCRO aanvoert in het tweede middel (tweede onderdeel), maar alleen heeft gesteld dat de bestemmingsvoorschriften van het

voorlopig vastgesteld RUP bezwaarlijk anders kunnen worden geïnterpreteerd dan in het geldende gewestplan.

Daarop aansluitend stelt zij dat het begrip “wonen” in het RUP ook niet nader/anders wordt gedefinieerd en dus dezelfde betekenis heeft als onder het gewestplan. Zij stelt dat ze voornoemd artikel dan ook enkel aanhaalde om de hiërarchie der plannen/normen aan te tonen waaruit ook volgt dat de interpretatie van de daarin gehanteerde gelijkkluidende begrippen eveneens in overeenstemming moet zijn en dat de door haar aangehaalde rechtspraak en rechtsleer omtrent de verenigbaarheid van werken en activiteiten met de bestemming “wonen” van het gewestplan bijgevolg ook (nog steeds) relevant is ten aanzien van diezelfde bestemming in het RUP.

Vervolgens haalt de verzoekende partij nog aan dat de verwerende partij ten onrechte stelt dat de toegelaten nevenfuncties limitatief zouden zijn opgevat in het RUP. Volgens haar blijkt uit de verwijzing in het RUP naar alle mogelijke ‘inrichtingen’ en niet naar ‘de hiervoor genoemde inrichtingen’ dat dit geenszins het geval is. Zij stelt dat aldus uit het RUP zelf blijkt dat alle mogelijke inrichtingen die verenigbaar zijn met het woongebied toegelaten zijn en enkel diegene verboden die door hun schaal of aard van activiteiten de draagkracht van de omgeving overschrijden en/of de rust en de veiligheid of het woonklimaat van de omgeving aantasten.

Ten slotte haalt de verzoekende partij nog aan dat een vakantie-“woning” overigens nog steeds een woning blijft, zodat de hoofdfunctie nog steeds kan worden vervuld en geenszins totaal ongedaan gemaakt wordt en dat zij de woning tevens nog als tweede verblijf kan gebruiken. Zij besluit dat een vakantiewoning dus weldegelijk past binnen de toelaatbare nevenfuncties hetzij als toeristisch logies, hetzij als handel of dienst, minstens dat uit niets blijkt dat het gebruik als vakantiewoning door zijn schaal of aard de draagkracht van de omgeving zou overschrijden en/of de rust en de veiligheid of het woonklimaat van de omgeving zou aantasten.

#### *Beoordeling door de Raad*

##### *Eerste onderdeel*

Artikel 4.7.23, §1 VCRO luidt als volgt:

*“§ 1. De deputatie neemt haar beslissing omtrent het ingestelde beroep op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar en nadat zij of haar gemachtigde de betrokken partijen op hun verzoek schriftelijk of mondeling heeft gehoord.*

*De Vlaamse Regering kan nadere regelen met betrekking tot de hoorprocedure bepalen.”*

Aan de hoorplicht, zoals vastgelegd in het aangehaald artikel, is voldaan indien degene die verzoekt te worden gehoord, op het ogenblik dat hij wordt gehoord, inzage heeft of beschikt over alle gegevens en stukken die door de bevoegde overheid bij de beoordeling van de aanvraag zullen worden betrokken en hij aan de bevoegde overheid zijn opmerkingen met betrekking tot de zaak heeft kunnen toelichten. Het houdt echter niet in dat het bestuur, alvorens te kunnen beslissen, zijn (potentiële) motieven aan de betrokken partijen moet meedelen met de vraag wat zij van die motieven vinden.

Daarnaast volgt uit voormeld artikel tevens dat de verwerende partij haar beslissing dient te nemen op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Dit houdt echter niet in dat de beoordeling van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar verplicht moet gevolgd worden door de verwerende partij, laat staan dat zij niet via een eigen onderzoek en dus op grond van eigen motieven haar beslissing zou mogen nemen. Wanneer zij uitspraak doet over het

ingestelde beroep treedt zij op als een orgaan van actief bestuur en dient zij de aanvraag conform artikel 4.7.21, §1, *in fine* VCRO in haar volledigheid te onderzoeken. Uit het voorgaande volgt dat uit de beslissing van de verwerende partij wel moet blijken dat zij het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar heeft beoordeeld, maar dat zij daarnaast ook nog steeds tot een eigen oordeel mag komen.

Uit de bestreden beslissing blijkt duidelijk dat de verwerende partij deze heeft genomen op grond van het verslag, aangezien zij zich de daarin opgenomen motivering eigen maakt. Daarnaast steunt zij haar beslissing tevens op een eigen motivering, namelijk op het feit dat het aangevraagde strijdig is met de bestemmingsvoorschriften van een voorlopig vastgesteld RUP en bijgevolg op grond van artikel 4.3.2 VCRO kan worden geweigerd.

De verzoekende partij stelt dat aangezien zij niet de kans heeft gekregen om op dit motief te antwoorden, nu dit eigen motief van de verwerende partij dus niet in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar was opgenomen en dit ook niet tijdens de hoorzitting werd opgeworpen, de verwerende partij de op haar rustende hoorplicht, alsook de rechten van verdediging schendt.

Die redenering kan niet worden bijgetreden. Vooreerst dient te worden opgemerkt dat de rechten van verdediging niet van toepassing zijn op een orgaan van actief bestuur dat een beslissing moet nemen in het kader van een administratieve (vergunnings)procedure. Tijdens een dergelijke procedure is deze er echter wel toe gehouden om de hoorplicht te respecteren, hetzij vanuit het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, hetzij vanuit een normatieve verplichting, die elkaar in voorkomend geval aanvullen.

De hoorplicht strekt niet zover dat de verwerende partij de verzoekende partij op voorhand op de hoogte dient te stellen omtrent de mogelijke toepassing van de negatieve anticipatiemogelijkheid van artikel 4.3.2 VCRO en de wijziging van het reglementair kader door de voorlopige vaststelling van het gemeentelijk RUP 'Koning Albert I-laan'.

Het voorlopig vastgesteld RUP 'Koning Albert I-laan', waarmee de aanvraag volgens de verwerende partij dus strijdig is, lag ter inzage op het gemeentehuis van 20 november 2017 tot en met 22 januari 2018. Bijgevolg had de verzoekende partij er kennis van kunnen nemen en haar standpunt daarover desgevallend kenbaar kunnen maken tijdens de hoorzitting voor de verwerende partij op 27 februari 2018.

Het eerste onderdeel van het tweede middel is ongegrond.

#### *Tweede onderdeel*

Artikel 2.2.13, §3 luidt in diens toepasselijke versie als volgt:

*“§ 3. De voorschriften van de gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen kunnen niet afwijken van de voorschriften van de provinciale en de gewestelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen, tenzij de provincieraad, respectievelijk de Vlaamse Regering daarvoor hun instemming verlenen. In dat geval vervangen de voorschriften van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, voor het grondgebied waarop ze betrekking hebben, de voorschriften van het provinciaal of gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, tenzij het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan het uitdrukkelijk anders bepaalt.*

*De instemming, vermeld in het eerste lid, wordt schriftelijk gegeven, uiterlijk op of naar aanleiding van de plenaire vergadering over het plan waarvoor de instemming vereist is.*

*Het besluit waarbij de instemming wordt verleend, bevat een omschrijving van het te plannen onderwerp en van het gebied waarop het plan of planonderdeel betrekking heeft, en vermeldt de voorschriften van het provinciaal of gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan die zullen worden opgeheven.”*

Uit voorgaande bepaling blijkt geenszins dat, zoals de verzoekende partij lijkt te beweren, gemeentelijke ruimtelijke uitvoeringsplannen niet zouden mogen afwijken van vroegere gewestplannen. Uit artikel 7.4.5 VCRO volgt integendeel dat de voorschriften van de ruimtelijke uitvoeringsplannen, voor het grondgebied waarop zij betrekking hebben, de voorschriften in de plannen van aanleg vervangen, tenzij het ruimtelijk uitvoeringsplan het uitdrukkelijk anders bepaalt.

De verzoekende partij beweert niet, noch toont zij aan, dat het gemeentelijk RUP ‘Koning Albert I-laan’ uitdrukkelijk bepaalt dat de voorschriften van dit RUP deze van het gewestplan niet vervangen. Dit blijkt ook niet uit de gegevens waarover de Raad beschikt.

Gelet op het voorgaande kan de verzoekende partij evenmin worden gevolgd in haar betoog dat uit de “plannen hiërarchie” volgt dat het begrip “wonen” in het RUP noodzakelijkerwijze dezelfde invulling moet krijgen als onder het gewestplan.

De Raad stelt vast dat het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft binnen Deelzone V (Sint-Michiels centrum) van het RUP ligt, in een “zone voor wonen”.

Artikel V.2.1.1.1 van het van het voorlopig vastgesteld RUP luidt als volgt (stuk 10 administratief dossier):

*“Hoofdbestemming:*

- *Wonen*

*Nevenbestemming:*

- *Handel*
- *Diensten*
- *kantoren*
- *Vrije beroepen*
- *Zorgwonen*
- *Gastenkamers*

*Meergezinsbebouwing is niet toegestaan.*

*Alle inrichtingen, die door hun schaal of aard van activiteiten de draagkracht van de omgeving overschrijden en/of de rust en de veiligheid of het woonklimaat van de omgeving aantasten, zijn verboden.”*

In de versie van het definitief vastgestelde RUP wordt in artikel V.2.1.1.1 tussen het derde en vierde lid nog het volgende toegevoegd:

*“De nevenbestemming dient complementair te zijn aan de hoofdbestemming van het betrokken gebouw. De nevenbestemming heeft een maximale oppervlakte van 100 m².*

*De nevenbestemmingen kunnen op gelijkvloerse verdieping als hoofdbestemming voorkomen.”*

Artikel 0.0.11 van het definitief vastgestelde RUP luidt in het thans relevante gedeelte als volgt:

“  
...

**Gastenkamer:** een uitgeruste inrichting met een of meer afgescheiden en daartoe uitgeruste kamers of ruimtes die deel uitmaken van de persoonlijke en gebruikelijke eengezinswoning of aanpalende bijgebouwen ervan. De exploitant heeft zijn hoofdverblijfplaats in het toeristische logies. De ruimte waar de toerist het ontbijt en eventuele andere maaltijden wordt aangeboden, is niet toegankelijk voor derden en kan dus geen enkele vorm van restaurant of café inhouden.

(...)

**Hoofdbestemming:** De hoofdbestemming van een bouwzone is deze waarvoor meer dan 50% van de vloeroppervlakte bestemd is voor de vooropgestelde bestemming.

(...)

**Nevenbestemming:** Nevenbestemmingen zijn alleen toegestaan wanneer de hoofdbestemming reeds gerealiseerd is of indien ze samen met de hoofdbestemmingen gerealiseerd worden. Het houden van een nevenbestemming zonder de aanwezigheid van de hoofdbestemming is bijgevolg niet toegestaan

...”

Uit voorgaande bepalingen blijkt dat het gebied waarin het perceel van de huidige aanvraag gelegen is, in de eerste plaats bestemd is voor ‘wonen’, en daarnaast voor een aantal limitatief opgesomde nevenbestemmingen.

De verzoekende partij kan dan ook niet worden gevolgd wanneer deze stelt dat het begrip ‘wonen’ in het RUP in dezelfde zin kan worden geïnterpreteerd als het begrip ‘woongebied’ in artikel 5.1.0 Inrichtingsbesluit, dat immers gewag maakt van andere bestemmingen die niet door het RUP worden weerhouden, waaronder de “toeristische voorzieningen”.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, kan een vakantiewoning niet worden beschouwd als een invulling van de hoofdbestemming ‘wonen’, waaraan het RUP een eigen invulling geeft. Een vakantiewoning kan ook niet worden beschouwd als een invulling van de door het RUP toegelaten nevenbestemming ‘gastenkamers’, gelet op het feit dat de exploitant niet zijn hoofdverblijfplaats heeft in de woning.

In ondergeschikte orde voert de verzoekende partij nog aan dat de een vakantiewoning in overeenstemming is met de door het RUP toegelaten nevenbestemmingen ‘handel’ of ‘diensten’. Nog daargelaten de vraag of een vakantiewoning als ‘handel’ of ‘diensten’ kan worden gekwalificeerd, blijkt uit de voorschriften van het RUP dat een nevenbestemming complementair dient te zijn aan de hoofdbestemming van het betrokken gebouw. Een vakantiewoning, waarbij de exploitant de woning dus niet zelf als hoofdverblijfplaats gebruikt en de hoofdbestemming ‘wonen’ aldus niet wordt ingevuld, voldoet niet aan deze voorschriften.

De verzoekende partij voert in meest ondergeschikte orde nog aan dat het artikel geen limitatieve opsomming bevat van nevenbestemmingen, maar dat uit artikel V.2.1.1.1, laatste lid RUP blijkt dat alle mogelijke inrichtingen die verenigbaar zijn met woongebied toelaatbaar zijn voor zover ze door hun schaal of aard van activiteiten de draagkracht van de omgeving niet overschrijden en/of de rust en de veiligheid of het woonklimaat van de omgeving niet aantasten. De Raad heeft hiervoor reeds vastgesteld dat het weldegelijk een limitatieve opsomming van nevenbestemmingen betreft en het door de verzoekende partij aangehaalde laatste lid van het artikel doet hieraan geen afbreuk. De overige leden van deze bepaling vormen immers een concretisering van de in de eerste leden bepaalde bestemmingen en kunnen dan ook enkel in verband worden gebracht met die bestemmingen.



De verwerende partij heeft, gelet op het voorgaande, in de bestreden beslissing terecht geoordeeld dat de door de verzoekende partij aangevraagde vergunning voor de functiewijziging van een woning naar een vakantiewoning strijdig is met de bestemmingsvoorschriften van het voorlopig vastgesteld gemeentelijk RUP en dat de vergunning dus op grond van artikel 4.3.2 VCRO kan worden geweigerd.

Het tweede onderdeel van het tweede middel is ongegrond.

Het middel wordt verworpen.

## **B. Eerste middel**

### *Standpunt van de partijen*

De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 4.4.9/1 en 4.7.21, §1 VCRO, van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet) en van het zorgvuldigheids- en motiveringsbeginsel.

### *Eerste onderdeel*

#### **1.1**

Volgens de verzoekende partij wordt er in de bestreden beslissing ten onrechte overwogen dat er een 'legaliteitsbelemmering' zou zijn om de aangevraagde vergunning te verlenen op grond van de afwijkingsmogelijkheid voorzien in artikel 4.4.9/1 VCRO omdat er geen openbaar onderzoek werd georganiseerd. Volgens verzoekende partij diende de verwerende partij op grond van de devolutieve werking van het hoger beroep en haar decretaal toegewezen bevoegdheid als orgaan van actief bestuur, op grond van de artikelen 4.7.21 en 4.7.23 VCRO in samenhang gelezen met het zorgvuldigheidsbeginsel, de zorgvuldigheid aan de dag te leggen om het dossier hetzij terug te sturen naar het college van burgemeester en schepenen om hen het openbaar onderzoek te laten organiseren, hetzij zelf een dergelijk openbaar onderzoek te organiseren om het gebrek daaraan te verhelpen.

De verzoekende partij stelt vervolgens dat de verwerende partij aldus over een volheid van bevoegdheid beschikt en dat diens beslissing op grond van de devolutieve werking van het hoger beroep in de plaats komt van de beslissing van het college. Als orgaan van actief bestuur dient de verwerende partij de aanvraag volledig opnieuw te beoordelen zowel wat de wettigheid als de opportuniteit betreft. Onder verwijzing naar rechtspraak van de Raad (RvVb A/2012/0177) is zij van mening dat niets de verwerende partij belet om, indien deze vaststelt dat een openbaar onderzoek ontbreekt, hetzij dit nog te laten doen door het college van burgemeester en schepenen, hetzij dit zelf te organiseren en dat het niet organiseren van het openbaar onderzoek zelfs onzorgvuldig is van de verwerende partij.

#### **1.2**

Volgens de verwerende partij ziet de verzoekende partij over het hoofd dat de afwijkingsgrond in artikel 4.4.9/1 VCRO helemaal geen verplichting inhoudt in hoofde van de vergunningverlenende overheid, maar louter een mogelijkheid betreft zoals blijkt uit de bewoordingen van dat artikel. Zij is vervolgens van mening dat de vergunningverlenende overheid ter zake dus over een discretionaire beslissingsbevoegdheid beschikt om al dan niet gebruik te maken van voormelde afwijkingsmogelijkheid.

#### **1.3**

De verzoekende partij stelt in haar antwoord op het standpunt van de verwerende partij dat deze in de bestreden beslissing niet binnen haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid heeft

geoordeeld om de afwijkingsmogelijkheid al dan niet toe te passen, maar daarentegen enkel heeft geoordeeld dat zij van deze afwijkingsmogelijkheid geen gebruik kon maken omdat er geen openbaar onderzoek was georganiseerd, wat volgens de verwerende partij immers een legaliteitsbelemmering uitmaakte.

### *Tweede onderdeel*

#### 2.1

De verzoekende partij stelt dat de motivering in de bestreden beslissing impertinent en zelfs intern tegenstrijdig is wanneer daarin wordt overwogen dat de verwerende partij niet wenst in te gaan op het verzoek om alsnog een openbaar onderzoek te organiseren in graad van beroep omdat het college van burgemeester en schepenen en de burens de mogelijkheid moeten krijgen om standpunt in te nemen over de wenselijkheid van de functiewijziging naar vakantiewoning, gelet op het feit dat een vakantiewoning een andere dynamiek teweeg brengt en er een gevaar op precedentvorming bestaat. Dienaangaande haalt zij aan dat elke administratieve beslissing genomen moet worden op grond van in feite en in rechte draagkrachtige/afdoende motieven, dat daarbij ook de grieven in graad van beroep op een afdoende wijze moeten worden beantwoord en dat voorgaande motivering in de bestreden beslissing geen draagkrachtig motief is, noch kan zijn vermits het openbaar onderzoek net de daarin aangehaalde inspraak tot voorwerp heeft.

Vervolgens stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij in de bestreden beslissing een zeer summier doch impertinent antwoord geeft op het verweer/de grief van verzoeker dat het ontbrekende openbaar onderzoek alsnog kon en diende te worden georganiseerd, wanneer deze daarin stelt dat het college van burgemeester en schepenen en de burens de mogelijkheid moeten krijgen om standpunt in te nemen over de wenselijkheid van de functiewijziging. Zij voert aan dat die inspraak net de bedoeling is van het openbaar onderzoek en dat ook het college van burgemeester en schepenen tijdens het openbaar onderzoek zijn bezwaren kan uiten en dat indien dit toch onmogelijk zou zijn, de verwerende partij ook om het advies van het college kon hebben gevraagd.

#### 2.2

De verwerende partij stelt dat zij in de bestreden beslissing uitdrukkelijk heeft gemotiveerd waarom zij het niet wenselijk achtte om alsnog een openbaar onderzoek te organiseren. Zij stelt daarin namelijk dat de afwijkingsmogelijkheid nog niet van toepassing was op het dossier toen in eerste aanleg een beslissing werd genomen en het college zich bijgevolg niet moest uitspreken over de wenselijkheid van de functiewijziging naar vakantiewoning, dat het college en de burens de mogelijkheid moeten krijgen om een standpunt in te nemen over die wenselijkheid en dat er moet worden gewezen op het gevaar van een precedentvorming. Deze motivering is volgens de verwerende partij geenszins kennelijk onredelijk.

De verwerende partij voert daarnaast ook nog aan dat er niet uit het oog mag worden verloren dat de aanvraag tevens werd geweigerd omdat deze in strijd is met de bestemming 'wonen' uit het voorlopig vastgestelde ruimtelijk uitvoeringsplan 'Koning Albert I-laan'. Zij stelt dat voorgaand weigeringsmotief op zich volstaat om de bestreden beslissing te dragen en dat in het licht daarvan kan worden geopperd dat het niet (laten) organiseren van een openbaar onderzoek een overtollig motief betreft, waarvoor zij verwijst naar rechtspraak van de Raad (RvVb A/2014/0177).

#### 2.3

De verzoekende partij voert in haar antwoord op het standpunt van de verwerende partij aan dat de redenen die de verwerende partij aanhaalt ter motivering voor het weigeren van een openbaar onderzoek totaal impertinent blijven zodat de bestreden beslissing op dit vlak weldegelijk kennelijk onredelijk is bij gebrek aan enig draagkrachtig motief. De verwerende partij weerlegt volgens

verzoekende partij haar kritiek in het verzoekschrift daarover niet, maar stelt enkel dat deze motieven eigenlijk overmatig zijn omdat de aanvraag sowieso strijdig is met het ontwerp van ruimtelijk uitvoeringsplan 'Koning Albert I-laan' en een openbaar onderzoek aldus zinloos zou zijn.

Wat dat betreft gaat het volgens de verzoekende partij ook om een impertinent motief omdat de verwerende partij daarmee vooruitloopt op een beoordeling ten gronde van een andere discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid voorzien in artikel 4.3.2 VCRO. Volgens de verzoekende partij gaat het daarbij ook om een mogelijkheid om de vergunning te weigeren en geen verplichting en is bij een dergelijke beoordeling het resultaat van een openbaar onderzoek wel degelijk dienend en relevant. Zij is bijgevolg van mening dat wanneer de verwerende partij overweegt dat het openbaar onderzoek zinloos zou zijn, aldus een al te voorbarig/vooringenomen/onzorgvuldig onderzocht motief wordt gehanteerd om koste wat het kost de vergunningsaanvraag te weigeren, eerder dan een zorgvuldige afweging van de aanvraag te maken na een openbaar onderzoek.

#### *Beoordeling door de Raad*

De verzoekende partij verwijt de verwerende partij in essentie dat zij heeft nagelaten om in graad van beroep alsnog een openbaar onderzoek te (laten) organiseren om de toepassing van de afwijkingsmogelijkheid van artikel 4.4.9/1 VCRO mogelijk te maken.

Zonder zich over de eventuele onzorgvuldigheid van de verwerende partij in verband met het niet organiseren van een openbaar onderzoek uit te spreken, stelt de Raad vast dat de bestreden beslissing niet enkel steunt op voormelde vermeende legaliteitsbelemmering maar ook op een andere weigeringsgrond, namelijk de strijdigheid van de aanvraag met de voorschriften van een voorlopig vastgesteld RUP overeenkomstig artikel 4.3.2 VCRO.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing bij de omschrijving van de aanvraag dat er geen woonfunctie meer aanwezig is en dat het pand volledig wordt aangeboden als toeristische accommodatie. Vervolgens stelt zij vast dat de functiewijziging naar een vakantiewoning niet mogelijk is, gelet op de hoofdbestemming wonen die door het RUP wordt voorzien. Zoals hierboven bij de beoordeling van het tweede middel werd geoordeeld, is die beoordeling door de verwerende partij geenszins onjuist of kennelijk onredelijk. Dit weigeringsmotief volstaat dan ook om de bestreden beslissing te dragen.

De kritiek van de verzoekende partij betreft dan ook kritiek op een overmatig motief, die zelfs indien deze gegrond zou zijn, niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden.

Ten overvloede stelt de Raad nog vast dat een eventuele vernietiging op grond van dit middel de verzoekende partij niet tot voordeel kan strekken. Het gemeentelijk RUP 'Koning Albert I-laan' werd intussen immers definitief goedgekeurd op 29 mei 2018 en de verwerende partij zou ingeval van een heroverweging overeenkomstig artikel 4.3.1, §1, 1°, a) VCRO in principe verplicht zijn om de vergunning te weigeren ingeval van strijdigheid met de hierin opgenomen verordenende stedenbouwkundige voorschriften. Zoals blijkt uit de beoordeling van het tweede middel, is de aanvraag niet verenigbaar met het bestemmingsvoorschrift uit artikel V.2.1.1.1 van het voorlopig vastgesteld gemeentelijk RUP 'Koning Albert I-laan' dat thans in *quasi* ongewijzigde vorm definitief werd vastgesteld.

Het middel wordt verworpen.

## **VI. KOSTEN**

1.

Met toepassing van artikel 33 DBRC-decreet legt de Raad de kosten van het beroep ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

Artikel 21, §7 DBRC-decreet bepaalt dat de Raad op verzoek een rechtsplegingsvergoeding kan toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en erelonen van de advocaat van de partij die ten gronde in het gelijk gesteld wordt.

2.

De verzoekende partij vraagt om een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro toe te kennen, die ten laste van de verwerende partij komt.

3.

De verwerende partij vraagt om een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro toe te kennen, die ten laste van de verzoekende partij komt.

4.

Aangezien de vordering tot vernietiging wordt verworpen, moet de verzoekende partij worden beschouwd als de in het ongelijk gestelde partij. De Raad legt de kosten van het beroep, bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partij bepaald op 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij, bijgevolg ten laste van de verzoekende partij.

## **BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
2. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partij, bepaald op 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verwerende partij, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 28 mei 2019 door de vijfde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Bart VOETS

Pieter Jan VERVOORT