

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2015/0222 van 14 april 2015
in de zaak 1314/0133/A/4/0126

In zake: de nv **IMMORODE**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Konstantijn ROELANDT
kantoor houdende te 9000 Gent, Recolettenlei 9
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

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

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 31 oktober 2013, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 29 augustus 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Huldenberg van 25 april 2013 verworpen.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het regulariseren van een gebouw met de uitbreiding met een afdak, de functiewijziging van een zolder naar een verblijfsgelegenheid en het wijzigen van de raamindeling.

De bestreden beslissing heeft betrekking op percelen gelegen te Huldenberg (Sint-Agatha-Rode), Leuvensebaan 317 en met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie A, nummer 352d, 352m en 352s.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 27 januari 2015, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Nathalie DE CLERCQ heeft verslag uitgebracht.

De verwerende partij is schriftelijk ter zitting verschenen.

Advocaat Evert VERVAET die loco advocaat Konstantijn ROELANDT verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

De verwerende partij is schriftelijk verschenen.

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

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

III. FEITEN

1.

Op 19 november 2009 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Huldenberg aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning voor het “slopen bestaand gebouw en heropbouwen garage/tuinberging” op een perceel gelegen te “Leuvensebaan 317 te Huldenberg - Sint-Agatha-Rode en met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie A nummer (s) 352m, s”.

Op 26 januari 2012 wordt een proces-verbaal met stakingsbevel opgesteld, waarin wordt vastgesteld:

“
...

Ik stel vast dat de vergunning van 19 november 2009 niet nageleefd wordt. Op de dakverdieping die op de bouwplannen aangeduid staat als zolder is men bezig met het inrichten van een woongelegenheid. Er werden muren geplaatst waardoor de dakverdieping opgedeeld werd in drie ruimtes: een leefruimte met open keuken voorzien van alle nutsvoorzieningen, een slaapkamer en een badkamer met bad, toilet en badkamermeubel.

Op de benedenverdieping werd onderaan de trap bij de inkomdeur een nis gecreëerd waar de elektriciteitskast hangt en waar nog een bijkomend toiletgeplaatst werd.

In de linker zijgevel werd ter hoogte van de dakverdieping een extra raam geplaatst.

In het dak werden vooraan twee veluxramen en achteraan één veluxraam geplaatst. Achteraan het gebouw werd het dak verder doorgetrokken waardoor er een afdak gecreëerd werd. Dit afdak wordt ondersteund door een houten gebinte en vier houten palen. De ruimte onder het afdak wordt gebruikt voor het stapelen van hout en het plaatsen van materieel.

...”

2.

Op 8 januari 2013 (datum van de verklaring van volledigheid) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Huldenberg een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van het bijgebouw (perceel 352m). Volgens

het aanvraagformulier heeft deze regularisatieaanvraag betrekking op “uitbreiding met een afdak, functiewijziging zolder, wijzigen raamindeling”.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan ‘Leuven’, gelegen in parkgebied.

Het Agentschap voor Natuur en Bos adviseert op 18 februari 2013 als volgt:

“ ...

Bespreking stedenbouwkundige vergunning

Het betreft hier een renovatie -en verbouwing van een bijgebouw, dienende als garage en berging.

Op datum van 16-12-08 werd er hiervoor een negatief advies uitgebracht aangezien de beuken die er rechts van staan in het gedrang kwamen; Na herziening van de verbouwing kon er door ANB op datum van 05-08-09 wel een positief advies worden uitgebracht voor het afbreken van dit gebouw en het heropbouwen met als bestemming garages en berging.

De huidige aanvraag behelst de regularisatie van een bijkomend afdak en van het veranderen van gevelvensters ten opzichte van de voorgaande vergunde aanvraag. Daar deze afwijkende werken geen bezwarende invloed hebben op de waarden van het parkgebied en het geïntegreerd afdak dienst doet als berging, kan dit gedeelte van deze aanvraag door het Agentschap aanvaard worden.

Het inrichten echter van een extra woongelegenheid in dit bijgebouw kan echter niet aanvaard worden, daar dit regelrecht in strijd is met het hierboven aangehaalde artikel 14.4.4.

Conclusie

*Het Agentschap- voor Natuur en Bos-brengt bijgevolg een **negatief advies** uit voor wat het tweede gedeelte van deze regularisatieaanvraag betreft, **de extra woongelegenheid**.*

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Huldenberg verleent op 4 april 2013 het volgende ongunstig advies:

“ ...

Gelet op de aanvraag tot regularisatie voor een functiewijziging van een zolder tot een woning, het uitbreiden van het dak en het wijzigen van de linker zijgevel.

Gelet op de ligging van het perceel binnen parkgebied, volgens het van toepassing zijnde gewestplan Leuven; Overwegende dat de parkgebieden in hun staat bewaard moeten worden of zijn bestemd om zodanig ingericht te worden, dat ze in de al dan niet verstedelijkte gebieden, hun sociale functie kunnen vervullen (artikel 14 van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen);

Gelet op het openbaar onderzoek dat liep van 20 februari 2013 tot 21 maart 2013 en dat geen bezwaren opleverde;

Gelet op de historiek op het perceel:

**stedenbouwkundige vergunningen*

- 136/2008/SAR - het afbreken van een gebouw en het oprichten van een gebouw met garages en tuinberging -weigering d.d. 30/04/2009;
- 64/2009/SAR - slopen gebouw en heroprichten gebouw met garages en tuinberging - vergunning d.d. 19/11/2009;

*stedenbouwkundig attest

- SA/18/2006/SAR - 125/SSA/113661/06 - ongunstig d.d. 11/01/2007;

*bouwmisdrijf

- 2012/0001 bouwmisdrijf ref 8.00/2/GSI.901970 - niet naleven van de stedenbouwkundige vergunning; Gelet op het gunstig advies van het agentschap Onroerend Erfgoed d.d. 5/03/2013 (ref. 4.002/24045/103.6 Gelet op het gedeeltelijk gunstig advies van het agentschap voor Natuur en Bos d.d. 18/02/2013 (ref. ANB/mva/13/0406):

- gunstig advies inzake de regularisatie van een bijkomend afdak en het veranderen van gevelvensters ten opzicht van de voorgaande vergunde aanvraag d.d. 19/11/2009;

- ongunstig advies inzake het voorzien van een extra woongelegenheid aangezien dit in strijd is met de stedenbouwkundige voorschriften van art. 14.4.4. van het koninklijk besluit van 28-12-1972 voor wat betreft "parkgebied";

Gelet op de regularisatieaanvraag met betrekking tot een wijziging in de linker zijgevel;

Overwegende dat de betreffende regularisatieaanvraag de gewijzigde positie van 3 vensters betreft, 2 op de benedenverdieping en 1 op de bovenverdieping, en het toevoegen van een extra raam op de bovenverdieping; Gelet op de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening artikel 4.4.19 inzake de vergunbaarheid van aanpassingen aan bestaande zonevrije constructies, niet zijnde woningbouw;

Overwegende dat bovenstaande regularisatieaanvraag vergunbaar is volgens artikel 4.4.19 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening; en dat de betreffende regularisatieaanvraag geen impact heeft op de goede ruimtelijke ordening;

Gelet op de regularisatieaanvraag met betrekking tot de functiewijziging van een zolder tot een woning; Gelet op het ongunstig advies van het agentschap voor Natuur en Bos d.d. 18/02/2013;

Gelet op art. 1, 9° van het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering, 5 juni 2009, betreffende de aanwijzing van de instanties die advies dienen te verlenen bij een vergunningsaanvraag;

Gelet op art. 4.3.3. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening inzake het weigeren of opleggen van voorwaarden indien uit verplicht in te winnen adviezen blijkt dat het aangevraagde in strijd is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening;

Overwegende dat de regularisatieaanvraag inzake de functiewijziging van een zolder tot een woning in functie van de goede ruimtelijke ordening niet wordt toegelaten;

Overwegende dat de bovenstaande regularisatieaanvraag in strijd is met artikel 14.4.4 van het koninklijk besluit d.d. 28/12/1972; dat de oorspronkelijke toestand terug hersteld dient te worden;

Gelet op de regularisatieaanvraag met betrekking tot de uitbreiding van het dak van de garage/tuinberging in functie van houtopslag;

Overwegende dat een open dakconstructie tegen de achtergevel wordt gebouwd met een bouwdiepte van 2m, een breedte van 8m85, een bebouwde oppervlakte van 17,70m² en een kroonlijsthoogte van 2m15 in het verlengde en met dezelfde dakhelling als het bestaande dak;

Overwegende dat de vergunde garage/tuinberging een bebouwde oppervlakte van 75m² heeft; dat de bebouwde oppervlakte van de vergunde garage/tuinberging toeneemt tot 92,70m²;

Gelet op de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening artikel 4.4.19 inzake de vergunbaarheid van uitbreidingen van bestaande zonevrije constructies, niet zijnde

woningbouw;

Overwegende dat bovenstaande regularisatieaanvraag niet vergunbaar is volgens artikel 4.4.19 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening; dat de oorspronkelijke toestand terug hersteld dient te worden;

...

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar sluit zich in zijn advies van 15 april 2013 aan bij deze motivering van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Huldenberg.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Huldenberg weigert op 25 april 2013, op grond van zijn eerder advies van 4 april 2013, een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij.

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 27 mei 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 6 augustus 2013 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren op grond van de volgende beoordeling:

“ ...

b) Het goed is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan. Het goed maakt geen deel uit van een goedgekeurde niet vervallen verkaveling. Volgens het gewestplan Leuven is het goed gelegen in een parkgebied. Art. 14 van het KB van 28 december 1972, betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, is van kracht. Art 14 bepaalt dat de parkgebieden in hun staat moeten worden bewaard of bestemd zijn op te worden ingericht zodat ze hun sociale functie kunnen vervullen. Het betrokken project voorziet in wijzigingen aan een bijgebouw dat werd opgericht ter vervanging van een ander voorafgaand bijgebouw, waarbij dient afgewogen of deze ingrepen de parkfunctie ondersteunen. Het betrokken park is een ommuurd privaat domein dat niet voor het publiek toegankelijk is en waarbij de publieke functie gereduceerd is tot een groenelement als rustpunt in het omliggende dorpsweefsel. Het uitbreiden en bewoonbaar maken van het bijgebouw draagt op geen enkele wijze bij tot de sociale functie waarvoor het park bestemd is. De werken zijn niet strikt noodzakelijk voor de openstelling, het behoud of de aanleg van het park.

c) De omzendbrief betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen van 8 juli 1997 heeft verdere bepalingen vastgelegd inzake de inrichting van de parkgebieden. Er is in de parkgebieden geen absoluut bouwverbod, maar enkel de 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. Gemeenschapsvoorzieningen zijn er mogelijk wanneer de bestaande gebouwen hiertoe geschikt zijn en de openstelling voor het publiek op langere termijn niet in het gedrang wordt gebracht. De aanvraag beantwoordt hier op geen enkele manier aan, daar het gewoon de bestaande functie versterkt, die hier evenmin aan voldoet (bedrijfszetel van een immobiliënbedrijf).

d) Voor bestaande vergunde gebouwen buiten de daartoe geëigende zone zijn er de afwijkingsbepalingen van het hoofdstuk 4.4. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. De aanvraag betreft een vergunde tuinberging. Het wijzigen van de

gevelopeningen kan vallen onder art. 4.4.16. van de afwijkingsbepalingen: verbouwen binnen het bestaande volume, en is voor vergunning vatbaar, wat ook uit de andere adviezen blijkt.

e) De uitbreiding met een houtberging dient getoetst aan het art. 4.4.19 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Hierin worden een aantal afwijkingsmogelijkheden opgelijst (milieuvorwaarden, gezondheidsvoorwaarden, enz...) waaronder het aangevraagde niet valt. Er is dus geen afwijking mogelijk voor deze houtberging. De aanvrager voert aan dat het afdak nauwelijks een ruimtelijke implicatie heeft. Dit is, los van de planologische context, en verdergaand op de plaatselijk bestaande situatie inderdaad het geval, maar elke toevoeging aan het bestaande gebouw brengt dit echter in een toestand die verder staat van de werkelijke bestemming van de zone: een publieke groene zone met een zo laag mogelijke bebouwingsgraad.

f) De wijziging van de functie op de verdieping naar woongelegenheid kan getoetst worden aan het art. 4.4.23 inzake de toelaatbare functiewijziging. Dit artikel verwijst naar een uitvoeringsbesluit en legt een aantal basisvoorwaarden op inzake de toepassing. In het uitvoeringsbesluit van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen komt het omvormen van een gebouw, of deel van een gebouw, tot woongelegenheid, binnen een parkgebouw niet voor. Er is dus geen afwijkingsbepaling van toepassing. De aanvrager stelt hier tegenover dat het om een gastenverblijf gaat voor bezoekers en familie, complementair aan het landhuis en dus niet bedoeld voor permanent verblijf. Zelfs indien deze bedoeling als geloofwaardig wordt ingeschat is het evenmin mogelijk een ruimte om te vormen naar een niet-permanent verblijf. Een niet-permanent verblijf valt onder de functiecategorie recreatie en hoort evenmin thuis in het parkgebied. Ofwel wordt de residentiële functie versterkt, ofwel de recreatieve, maar in geen geval de parkfunctie. Het inbrengen van een gastenverblijf draagt ook niet bij tot de openstelling, het behoud of de aanleg van het park.

De aanvrager stelt verder dat het gebouw dat werd afgebroken ter plaatse en vervangen door de berging een woning betrof gekend bij het kadaster sinds 1890 en daaruit rechten kunnen worden geput om een beperkte woonfunctie aan te houden. Al in de eerste aanvraag tot stedenbouwkundig attest, waarbij een herbouw van een woning werd voorgesteld, werd gesteld dat het initiële gebouw niet de karakteristieken vertoonde van een woning, en dat onvoldoende aangetoond was dat het om een woning ging. Uit het fotomateriaal gevoegd bij de aanvraag tot stedenbouwkundig attest kan inderdaad afgeleid worden dat dit gebouwtje hooguit een schuur of karhuis was, met twee grote poorten in de zijgevel en geen enkele gevelopening die typerend is voor een functie als woning. Mogelijk bevond zich ooit een portiers- of andere woning op deze plaats bij dit schuurtje, waarvan sporen in het kadaster, maar zelfs als deze hypothese zou kunnen worden kracht bijgezet, geeft dit niet aan het betrokken gebouw zelf de functie van woning. Bovendien is het originele gebouw afgebroken en kan er ook geen enkel recht meer uit geput worden.

In deze kan enkel gesteld worden dat geen vergunning werd bekomen tot het heroprichten van een woning, maar wel tot het heroprichten van een berging, en dat er ondertussen geen sprake meer kan zijn van een bestaande, vergund geachte, niet-verkrotte woning. Herbouw van woningen kan mogelijk zijn, maar nooit regulariserend. Evenmin kan er een woonfunctie aan het gebouw toegekend worden. Samengevat kan enkel vergunning verleend worden voor het verplaatsen van ramen, maar gezien dit ondersteunend is aan de gevraagde functiewijziging, is het niet raadzaam om voor dit zeer ondergeschikt onderdeel van de aanvraag een gedeeltelijke vergunning te verlenen.

Conclusie

De aanvraag komt niet in aanmerking voor vergunning, om volgende redenen:

- *de aanvraag is in strijd met de planologische bestemmingsbepalingen voor het parkgebied gezien ze op geen enkele wijze bijdraagt tot de openstelling, het behoud of de aanleg van het park;*
- *er zijn geen afwijkingsbepalingen voor de uitbreiding van zonevreemde gebouwen die van toepassing kunnen zijn op de aanvraag;*
- *er zijn geen afwijkingsbepalingen die de bestemmingswijziging van berging naar verblijf toelaten in parkgebied, ongeacht of dit om een permanente woongelegenheid of een gastenverblijf gaat.*

...

Na de hoorzitting van 28 augustus 2013 beslist de verwerende partij op 29 augustus 2013 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

5.2 Beschrijving van de aanvraag

De aanvraag behelst de regularisatie van de gewijzigde uitvoering van een gebouw dat in 2009 vergund werd als een gebouw met garages op de benedenverdieping en een tuinberging op de verdieping onder het zadeldak. Bij de uitvoering werden enkele raamopeningen in de kopgevel van het gebouw gewijzigd, daarnaast werd een houtberging (afdak) toegevoegd en onder het dak een woongelegenheid met één slaapkamer ingericht.

5.3 Beschrijving van de plaats

De aanvraag heeft betrekking op een gebouw gelegen aan de rand van een groot ommuurd parkdomein met daarop centraal een landhuis. De hoofdingang is daarbij gelegen aan de Leuvensebaan, zijnde de hoofdstraat van Sint-Agatha-Rode, terwijl de ingang van dit gebouw langs de achterzijde van het park te bereiken is via de Oude Waversebaan, een smalle kasseibaan die enkele woonstraten ontsluit, om met een grote bocht terug op de Leuvensebaan uit te komen. Naast het betrokken gebouw is nog een garagegebouw gelegen en aanliggende ruime verharding. De omgeving is residentieel, nabij de rand met een open landbouwgebied, met het groene park dat hier eenzijdig het straatbeeld overheerst.

5.4 Historiek

- *op 11 januari 2007 werd een ongunstig stedenbouwkundig attest afgegeven voor het heropbouwen van een woning;*
- *op 30 april 2008 werd door het college van burgemeester en schepenen een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het afbreken van een gebouw en het oprichten van een gebouw met garages en tuinberging;*
- *op 19 november 2009 werd door het college van burgemeester en schepenen een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het slopen van een gebouw en het heroprichten van een gebouw met garages en tuinberging;*
- *in 2012 werd een PV van bouw misdrijf opgemaakt voor het niet-naleven van de vergunning.*

5.5 Adviezen

- *Onroerend Erfgoed Vlaams-Brabant, bracht op 5 maart 2013 een gunstig advies uit met betrekking tot de ligging in het beschermd dorpsgezicht ‘Dorpskern’ (KB 3 juli*

- 1979), en in het park dat is opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed;
- het agentschap voor Natuur en Bos bracht op 18 februari 2013 een deels gunstig en deels ongunstig advies uit met betrekking tot de ligging in een parkgebied. Inzake de gevelwijzigingen is het advies gunstig, inzake de houtberging voorwaardelijk gunstig (als het geen andere functie krijgt dan op het plan weergegeven), en inzake de bestemmingswijziging tot woning ongunstig.

5.6 Openbaar onderzoek

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek werden er geen bezwaarschriften ontvangen.

5.7 Beoordeling

a) Hoofdstuk III, afdeling I, artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het algemeen waterbeleid (Belgisch Staatsblad 14 november 2003) legt bepaalde verplichtingen op, die de watertoets worden genoemd. Deze watertoets houdt in dat de eventuele schadelijke effecten van het innemen van ruimte ten koste van de watersystemen worden ingeschat. De aanvraag is niet gelegen binnen een overstromingsgevoelige zone. Er dringen zich in het kader van de watertoets geen maatregelen op inzake overstromingsvrij bouwen of beperkingen inzake de inname van komberging.

De uitbreiding (met een afdak) valt onder de ondergrens van de toepassing van de provinciale verordening op het afkoppelen van hemelwater. De aanvraag houdt dus geen wezenlijke vermindering in van de infiltratiecapaciteit van de bodem. Er dienen geen bijzondere maatregelen te worden vooropgesteld. In deze omstandigheden kan in alle redelijkheid verwacht worden dat er geen schadelijk effect wordt veroorzaakt in de plaatselijke waterhuishouding, noch dat dit mag verwacht worden ten aanzien van het eigendom in aanvraag.

b) Het goed is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan. Het goed maakt geen deel uit van een goedgekeurde niet vervallen verkaveling. Volgens het gewestplan Leuven is het goed gelegen in een parkgebied. Art. 14 van het KB van 28 december 1972, betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, is van kracht. Art 14 bepaalt dat de parkgebieden in hun staat moeten worden bewaard of bestemd zijn om te worden ingericht zodat ze hun sociale functie kunnen vervullen. Het betrokken project voorziet in wijzigingen aan een bijgebouw dat werd opgericht ter vervanging van een ander voorafgaand bijgebouw, waarbij dient afgewogen of deze ingrepen de parkfunctie ondersteunen. Het betrokken park is een ommuurd privaat domein dat niet voor het publiek toegankelijk is en waarbij de publieke functie gereduceerd is tot een groenelement als rustpunt in het omliggende dorpsweefsel. Het uitbreiden en bewoonbaar maken van het bijgebouw draagt op geen enkele wijze bij tot de sociale functie waarvoor het park bestemd is. De werken zijn niet strikt noodzakelijk voor de openstelling, het behoud of de aanleg van het park.

c) De omzendbrief betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen van 8 juli 1997 heeft verdere bepalingen vastgelegd inzake de inrichting van de parkgebieden. Er is in de parkgebieden geen absoluut bouwverbod, maar enkel de 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. Gemeenschapsvoorzieningen

zijn er mogelijk wanneer de bestaande gebouwen hiertoe geschikt zijn en de openstelling voor het publiek op langere termijn niet in het gedrang wordt gebracht. De aanvraag beantwoordt hier op geen enkele manier aan, daar het gewoon de bestaande functie versterkt, die hier evenmin aan voldoet (bedrijfszetel van een immobiliënbedrijf). De beroeper argumenteert in een bijkomende nota dat de woonst kan gebruikt worden door een conciërge of tuinier, uit het dossier blijkt echter niet hoe dit afdwingbaar zou gemaakt worden, noch dat dit het initiële opzet van de inrichting van de woonst was.

d) Voor bestaande vergunde gebouwen buiten de daartoe geëigende zone zijn er de afwijkingsbepalingen van het hoofdstuk 4.4. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. De aanvraag betreft een vergunde tuinberging. Het wijzigen van de gevelopeningen kan vallen onder art. 4.4.16. van de afwijkingsbepalingen: verbouwen binnen het bestaande volume, en is voor vergunning vatbaar, wat ook uit de andere adviezen blijkt.

e) De uitbreiding met een houtberging dient getoetst aan het art. 4.4.19 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening inzake het uitbreiden van gebouwen (geen woningen). Hierin worden een aantal afwijkingsmogelijkheden opgelijst (milieuvoorwaarden, gezondheidsvoorwaarden, enz...) waaronder het aangevraagde niet valt. Er is dus geen afwijking mogelijk voor deze houtberging. De aanvrager voert aan dat het afdak nauwelijks een ruimtelijke implicatie heeft. Dit is, los van de planologische context, en verdergaand op de plaatselijk bestaande situatie inderdaad het geval, maar elke toevoeging aan het bestaande gebouw brengt dit echter in een toestand die verder staat van de werkelijke bestemming van de zone: een publieke groene zone met een zo laag mogelijke bebouwingsgraad.

f) De wijziging van de functie op de verdieping naar woongelegenheid kan getoetst worden aan het art. 4.4.23 inzake de toelaatbare functiewijziging. Dit artikel verwijst naar een uitvoeringsbesluit en legt een aantal basisvoorwaarden op inzake de toepassing. In het uitvoeringsbesluit van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen komt het omvormen van een gebouw, of deel van een gebouw, tot woongelegenheid, binnen een parkgebied niet voor. Er is dus geen afwijkingsbepaling van toepassing. De aanvrager stelt hier tegenover dat het om een gastenverblijf gaat voor bezoekers en familie, complementair aan het landhuis en dus niet bedoeld voor permanent verblijf. Zelfs indien deze bedoeling als geloofwaardig wordt ingeschat is het evenmin mogelijk een ruimte om te vormen naar een niet-permanent verblijf. Een niet-permanent verblijf valt onder de functiecategorie recreatie en hoort evenmin thuis in het parkgebied. Ofwel wordt de residentiële functie versterkt, ofwel de recreatieve, maar in geen geval de parkfunctie. Het inbrengen van een gastenverblijf draagt ook niet bij tot de openstelling, het behoud of de aanleg van het park.

De aanvrager stelt verder dat het gebouw dat werd afgebroken ter plaatse en vervangen door de berging een woning betrof gekend bij het kadaster sinds 1890 en daaruit rechten kunnen worden geput om een beperkte woonfunctie aan te houden. Al in de eerste aanvraag tot stedenbouwkundig attest, waarbij een herbouw van een woning werd voorgesteld, werd gesteld dat het initiële gebouw niet de karakteristieken vertoonde van een woning, en dat onvoldoende aangetoond was dat het om een woning ging. Uit het fotomateriaal gevoegd bij de aanvraag tot stedenbouwkundig attest kan inderdaad afgeleid worden dat dit gebouwtje hooguit een schuur of karhuis was, met twee grote poorten in de zijgevel en geen enkele gevelopening die typerend is voor een functie als woning. Mogelijk bevond zich ooit een portiers- of andere woning op deze plaats bij dit schuurtje, waarvan sporen in het kadaster, maar zelfs als deze hypothese zou kunnen

worden kracht bijgezet, geeft dit niet aan het betrokken gebouw zelf de functie van woning. Bovendien is het originele gebouw afgebroken en kan er ook geen enkel recht meer uit geput worden.

In deze kan enkel gesteld worden dat geen vergunning werd bekomen tot het heroprichten van een woning, maar wel tot het heroprichten van een berging, en dat er ondertussen geen sprake meer kan zijn van een bestaande, vergund geachte, niet-verkrotte woning. Herbouw van woningen kan mogelijk zijn, maar nooit regulariserend. Evenmin kan er een woonfunctie aan het gebouw toegekend worden. De verdere toepassing van afwijkingsbepalingen voor herbouw en uitbreidingen aan woningen zijn dan ook op geen enkele manier aan de orde. Dit geldt ook voor het art. 4.4.19 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening inzake de 'recent afgebroken woningen'. Dit afwijkingsartikel laat toe om aan woningen waarvoor een verbouwings- (of gedeeltelijke herbouw) vergunning werd toegekend, verder uit te breiden naar een totale herbouw, binnen de geldigheidsduur van de vergunning. Hier gaat het niet om een woning en werd al eerder een volledige herbouw vergund. Bovendien dient de termijn van 'winddicht zijn na drie jaar', niet opgeteld te worden bij de 2 jarige geldigheidsduur van de vergunning, maar geteld te worden vanaf de 'aanvang der werken' (document dat aan de gemeente overhandigd moet worden en dus de startdatum aangeeft voor deze termijn), zodat ook niet zeker is of aan deze voorwaarde zou voldaan zijn. Ook hier is dus geen enkele rechtsgrond te vinden.

De beroeper voert nog aan dat kan gebruik gemaakt worden van het art. 4.4.9 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, dat toelaat om een afwijking te geven op basis van een vergelijkbare categorie of subcategorie van gebiedsaanduiding volgens het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008, verwijzend naar de concordantielijst (art. 7.4.13 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, gekend als de 'clichering' van de gewestplannen). In de typevoorschriften, gevoegd bij het besluit van de Vlaamse Regering van 11 april 2008 zitten de parkgebieden als subcategorie (6.2.) onder de categorie van gebiedsaanduiding 6. 'Overig groen'. Daarbij worden de volgende typevoorschriften aangegeven:

'Het gebied is bestemd voor de instandhouding, het herstel en de ontwikkeling van een park of parken. Dit gebied heeft ook een sociale functie. Binnen dit gebied zijn natuurbewoud, bosbouw, landschapszorg en recreatie nevensgeschikte functies. Alle werken, handelingen en wijzigingen die nodig of nuttig zijn voor deze functies zijn toegelaten. De genoemde werken, handelingen en wijzigingen zijn toegelaten voor zover de ruimtelijke samenhang in het gebied, de cultuurhistorische waarden, horticulturele waarden, landschapswaarden en natuurwaarden in het gebied bewaard blijven.'

Dit voorschrift voegt hoegenaamd niet de functie wonen toe aan de bestemmingsbepalingen voor het parkgebied, zodat hieruit ook geen enkele rechtsgrond kan geput worden.

Samengevat kan enkel vergunning verleend worden voor het verplaatsen van ramen, maar gezien dit ondersteunend is aan de gevraagde functiewijziging, is het niet raadzaam om voor dit zeer ondergeschikt onderdeel van de aanvraag een gedeeltelijke vergunning te verlenen.

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

- de aanvraag is in strijd met de planologische bestemmingsbepalingen voor het parkgebied gezien ze op geen enkele wijze bijdraagt tot de openstelling, het behoud of de aanleg van het park;*

- *er zijn geen afwijkingsbepalingen voor de uitbreiding van zonevreemde gebouwen die van toepassing kunnen zijn op de aanvraag;*
- *er zijn geen afwijkingsbepalingen die de bestemmingswijziging van berging naar verblijf toelaten in parkgebied, ongeacht of dit om een permanente woongelegenheid of een gastenverblijf gaat.*

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Tweede middel

Standpunten van de partijen

In dit middel voert de verzoekende partij een schending aan van artikel 14.4.4 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen en van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

De verzoekende partij zet uiteen:

“ ...

Verzoekende partij heeft aan verwerende partij meegedeeld dat het de bedoeling is dat bezoekende familieleden (kinderen) occasioneel gebruik maken van de zolderruimte, maar het is zeker niet de bedoeling van beroepster om het gebouw te laten dienen als een woning voor 'permanent verblijf'. Er zal niemand gedomicilieerd worden in deze woongelegenheid. Dit kan evt. als voorwaarde aan de vergunning worden gekoppeld.

Uiteraard wordt aan de logies van het gebouw onbeperkt toegang verschaft tot het park, waardoor het zijn sociale rol meer dan tevoren kan vervullen en dus wel degelijk kan beschouwd worden als verenigbaar met artikel 14.4.4 van het inrichtingsbesluit.

*Bovendien zal de zolderruimte kunnen dienen voor tijdelijk verblijf van personeel die het park **onderhouden** (conciërge, tuiniers...). Het onderhoud van de tuin neemt bij regelmaat van de klok al gauw enkele dagen in beslag, zodat het geen overbodige luxe is dat het personeel tijdelijk op het domein zelf kan verblijven. Een verblijf in functie van het onderhoud van het park past ontegensprekelijk binnen artikel 14.4.4. van het Inrichtingsbesluit aangezien zonder onderhoud het park teloor gaat en dus ook geen sociale rol meer kan vervullen. Een niet permanente woongelegenheid voor het personeel draagt dan ook bij tot de sociale functie van het parkdomein en is bijgevolg verenigbaar met de gewestplanbestemming "parkgebied".*

De aanvraag is dan ook verenigbaar met de gewestplanbestemming "parkgebied".

Verwerende partij repliceert enkel dat zij niet inziet hoe het gebruik van het bijgebouw door de conciërge of tuinier afdwingbaar zou kunnen gemaakt worden.

*Een dergelijk antwoord is niet afdoende in de zin van de Formele Motiveringswet. Bovendien is het onjuist nu verwerende over de mogelijkheid beschikt om "voorwaarden" te koppelen aan de vergunning bv. dat het gebouw enkel maar mag gebruikt worden als conciërgerie of evt. familieleden die niet gedomicilieerd zijn op het adres van de woning.
...*

De verwerende partij repliceert:

" ...

In dit tweede middel argumenteert verzoekende partij dat de vermelde bepalingen en beginselen zijn geschonden doordat de deputatie van oordeel is dat de aanvraag niet verenigbaar is met de bestemming 'parkgebied' omdat de aanvraag niet bijdraagt tot de sociale functie van het parkdomein. Volgens verzoeker kan het argument dat het gebruik door een conciërge of tuinier niet afdwingbaar is, het standpunt niet motiveren.

Dit standpunt kan echter geenszins worden bijgetreden.

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.

De omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, voegt hier onder meer aan toe:

"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 geldt geen absoluut bouwverbod. De bouwmogelijkheden zijn echter aanzienlijk beperkt. 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.

...

Bij de inplanting van de tot de normale uitrusting van een park behorende accommodaties 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."

Verzoeker toont geenszins aan dat een woonst voor conciërge of tuinier noodzakelijk is i.f.v. het gebruik van het parkgebied. Verzoeker beperkt er zich toe te stellen dat een tijdelijk verblijf voor personeel 'geen overbodige luxe' zou zijn omdat het onderhoud van het park 'bij regelmaat van klok al gauw enkele dagen in beslag neemt', doch toont er geenszins de noodzaak van aan.

Uw Raad zal ook zelf in het verzoekschrift kunnen lezen dat het de bedoeling is dat de accommodatie (ook) tijdelijk zou gebruikt worden door familieleden.

De stelling dat een tijdelijke verblijfplaats voor het onderhoudspersoneel bijdraagt aan de sociale functie van het parkgebied, is op zijn minst betwistbaar.

Tot slot valt niet in te zien op welke wijze een eventuele voorwaarde m.b.t. de bewoning door een conciërge of tuinman, afdwingbaar kan worden gemaakt.

De deputatie heeft dan ook terecht geoordeeld dat de aanvraag niet vergunbaar is en motiveert dit afdoende in de bestreden beslissing zelf.
...

De verzoekende partij dupliceert:

“ ...
20. Verzoekster wijst erop dat in beginsel de planologische bestemming geenszins een weigeringsgrond kan uitmaken ingevolge artikel 4.4.13. VCRO.

Krachtens art. 14, 4.4. van het Inrichtingsbesluit moeten de parkgebieden in hun staat bewaard worden of bestemd zijn om zodanig ingericht te worden, dat ze, in de al dan niet verstedelijkte gebieden, hun sociale functie kunnen vervullen.' Het huisvesten van een conciërge of tuinman draagt juist bij tot het kunnen in standhouden van de bestemming als parkgebied.
...”

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij stelt in het tweede middel in essentie dat de aanvraag verenigbaar is met de gewestplanbestemming parkgebied en dat de motivering in de bestreden beslissing op dat punt niet afdoende en onjuist is.

2.

De verzoekende partij omschrijft in het betrokken aanvraagformulier de werken of handelingen waarvoor een vergunning wordt aangevraagd als “regularisatieaanvraag : uitbreiding met een afdak, functiewijziging zolder, wijzigen raamindeling”. In een nota die is gevoegd bij de aanvraag stelt de verzoekende partij met betrekking tot de gevraagde functiewijziging dat zij op 19 november 2009 een stedenbouwkundige vergunning heeft verkregen om het bestaand gebouw te slopen en te herbouwen als garage/tuinberging, dat de werken in 2010 en 2011 werden uitgevoerd en dat tijdens de werken is besloten om de bovenste verdieping geschikt te maken voor occasioneel verblijf.

3.

Het wordt niet betwist dat de aanvraag volgens de gewestplanbestemming gelegen is in “parkgebied”.

Artikel 14, 4.4 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna : inrichtingsbesluit), luidt als volgt:

“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”.

De aangehaalde bepaling legt de verplichting op om het terrein dat reeds als park bestaat als zodanig te bewaren, hetzij, het terrein waaraan men de bestemming van park heeft gegeven, zodanig in te richten dat het ook die functie voor de gehele bevolking kan vervullen. Hieruit volgt dat in een parkgebied slechts handelingen en werken kunnen worden vergund die behoren of bijdragen tot de inrichting van het parkgebied.

Een verblijfsgelegenheid strekt niet tot de inrichting van het parkgebied. De verwerende partij beslist derhalve niet ten onrechte dat de aangevraagde functiewijziging in strijd is met de bestemming parkgebied.

De argumentatie van de verzoekende partij dat degene die gebruik zullen maken van de verblijfsgelegenheid onbeperkte toegang tot het park zullen hebben en dat tevens een tijdelijk verblijf mogelijk is voor personeel die het park onderhoudt, doet geen afbreuk aan de voorgaande conclusie.

De kritiek van de verzoekende partij op de formele motivering in de bestreden beslissing aangaande de onverenigbaarheid met de gewestplanbestemming, die overigens ruimer is dan voorgehouden in de uiteenzetting van het tweede middel, kan, gelet op het bovenstaande, niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing leiden.

4.

Het tweede middel is ongegrond.

B. Eerste middel

Standpunten van de partijen

In dit middel voert de verzoekende partij een schending aan van de artikelen 4.4.20, 4.4.24, 4.4.13, 4.4.15, 4.6.2, §1 en 4.1.1, eerste lid, 16° VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van de materiële motiveringsplicht en het redelijkheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij zet uiteen:

“ ...

16. *Verzoekende partij heeft tijdens de administratieve beroepsprocedure aan verwerende partij middels een aanvullende nota meegedeeld dat zij van oordeel is dat de aanvraag vergunbaar is op grond van artikel 4.4.20 van de VCRO aangezien het een heropbouw betreft van een recent afgebroken woning, waarvan de aanvrager nu het plan wenst te wijzigen.*

Verwerende partij oordeelt in het bestreden besluit in hoofddorde dat artikel 4.4.20 van de VCRO niet van toepassing is omdat het afgebroken gebouw geen "woning" was. Zij motiveert haar stelling als volgt : (...)

Welnu, voormelde motivering is vanuit menig oogpunt ondeugdelijk.

Uit de info van de Federale Overheidsdienst Financiën, Dienst Patrimoniumdocumentatie, d.d. 7 augustus 2006 blijkt dat de recent afgebroken gebouw altijd een "woning" - weliswaar in slechte toestand - is geweest :

"Het gebouw gekadastraerd Huldenberg 4^e afdeling, sectie A nummer 352M staat in de kadastrale legger ingeschreven met aard puin.

Volgens de kadastrale documentatie betreft het een oude woning in slechte toestand." [eigen onderlijning].

Het wordt alleszins niet betwist dat het om dit gebouw gaat. Het perceel 352M is exact het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft. Verzoekende partij wijst hiervoor naar de webapplicatie CadGIS:

...

De gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar heeft bij de beoordeling van de aanvraag tot planologisch attest nr. 2 de bewijswaarde van deze objectieve overheidsinformatie ten onrechte naast zich neergelegd en een oordeel gevormd op zijn eigen volstrekt subjectieve inzichten. Verwerende partij heeft klaarblijkelijk het dossier van het planologisch attest ter hand genomen en neemt nu klakkeloos de overwegingen in de weigering van het planologisch attest over zonder de inhoud van het document van 7 augustus 2006 bij haar beoordeling te betrekken. Dat op zich is al een schending van de formele motiveringsplicht.

Bovendien is een planologisch attest louter "informatief" en kunnen er geen rechten uit worden geput. Bijgevolg kunnen evenmin, omgekeerd, negatieve elementen uit een beslissing over een planologisch attest tegen verzoekende partij gebruikt worden, aangezien deze over geen enkel rechtsmiddel beschikte om deze foutieve interpretatie te betwisten.

Verwerende partij steunt haar oordeel - net zoals de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar - ten onrechte louter en alleen op uiterlijke kenmerken (uitzicht van een karhuis of schuur).

Uit artikel 4.1.1. eerste lid, 16° van de VCRO, samen gelezen met artikel 2, §1, eerste lid, 31° van de Vlaamse Wooncode, blijkt dat de verschijningsvorm van een gebouw geen criterium is om te oordelen of een gebouw als een "woning" kan worden beschouwd :

"16° woning: een goed, vermeld in artikel 2, §1, eerste lid, 31°, van de Vlaamse Wooncode"

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

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

Verwerende partij negeert voormelde bepalingen volkomen wanneer zij het volgende aanneemt:

"Uit het fotomateriaal gevoegd bij de aanvraag tot stedenbouwkundig attest kan inderdaad afgeleid worden dat dit gebouwtje hooguit een schuur of karhuis was, met twee grote poorten in de zijgevel en geen enkele gevelopening die typerend is voor een functie als woning."

Dat verwerende partij wel degelijk artikelen als "toetssteen" diende te gebruiken, werd in de rechtspraak van Uw Raad bevestigd : (...)[eigen onderlijning].

In casu kan niet geredelijk worden betwist dat verwerende partij de artikelen 4.1.1, 16° van de VCRO en artikel 2, §1, eerste lid, 31° van de Vlaamse Code niet bij haar beoordeling heeft betrokken en bijgevolg haar motivering waarom het recent afgebroken gebouw geen woning is, niet afdoende en geenszins draagkrachtig is.

Nog ter ondersteuning van de stelling dat de "verschijningsvorm" van een gebouw geen beoordelingsgrond is om uit te maken wanneer een gebouw een woning is, kan verwezen

worden naar een arrest van Uw Raad waarbij een 'noodwoning' ingericht in een agrarisch bedrijfsgebouw als een woning moet worden beschouwd, in de zin van art. 4.1.1. eerste lid, 16° VCRO: (...)

Volgens de Patrimoniumdocumentatie gold het recent afgebroken gebouw ook op 7 augustus 2006 wel degelijk nog steeds als een "woning" (stuk 3).

Het bestreden besluit is genomen met de materiële motiveringsplicht.

Ook het motief dat "de herbouw van woningen mogelijk kan zijn, maar nooit regulariserend", is evenmin deugdelijk want kennelijk in strijd met artikel 4.4.24 van de VCRO. Dit artikel stelt dat bij de beoordeling van een regularisatieaanvraag de actuele regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften en eventuele verkavelingsvoorschriften als uitgangspunt worden genomen en de regularisatievergunning wordt afgeleverd met inachtneming van de gebruikelijke beoordelingscriteria. De regelgeving m.b.t. de herbouw van recent afgebroken woningen is dan ook onverkort van toepassing op regularisatieaanvragen.

Het motief in het bestreden besluit dat het "niet zeker is" dat voldaan is aan de voorwaarde van artikel 4.4.20 van de VCRO nl. dat de aanvraag werd ingediend binnen de geldigheidstermijn van de initiële stedenbouwkundige vergunning tot herbouw, is niet draagkrachtig en duidelijk "pour les besoins de la cause" opgenomen. Uit geen enkel stuk blijkt dat de oorspronkelijke vergunning van 19 november 2009 van verzoekende partij zou zijn komen te vervallen en de aanvraag buiten de geldigheidstermijn van die vergunning zou zijn ingediend. Verzoekster brengt ten overvloede artikel 133/23 van het Decreet houdende de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999 in herinnering zoals dit van toepassing was op het moment van de afgifte van de eerste vergunning op 19 november 2009 :

"§ 1. Een stedenbouwkundige vergunning voor onbepaalde duur vervalt van rechtswege in elk van de volgende gevallen :

- 1° de verwezenlijking van de stedenbouwkundige vergunning wordt niet binnen twee jaar na de afgifte van de vergunning in laatste administratieve aanleg gestart;
- 2° de werken worden gedurende meer dan twee jaar onderbroken;
- 3° de vergunde gebouwen zijn niet winddicht binnen drie jaar na de aanvang van de werken."

Binnen de twee jaar is gestart met de werken en deze werden nooit gedurende meer dan twee jaar onderbroken. Uit het stakingsbevel van 22 januari 2012 blijkt dat op dat moment de werken tot uitvoering van de vergunning nog steeds aan de gang waren en op dat moment de vergunning niet als vervallen werd beschouwd.

Uit het bestreden besluit blijkt dat verwerende partij zich niet de moeite heeft getroost om bepaalde documenten op te vragen bij de gemeente Huldenberg om haar oordeel te staven, terwijl zij klaarblijkelijk wel in staat was het dossier m.b.t. het planologisch attest nr. 2 op te vragen en te onderzoeken. Indien verwerende partij een aanvraag weigert dient dit te gebeuren op basis van een grondig onderzoek van de feiten en niet op basis van een ongefundeerde en onzekere veronderstelling. Dergelijke handelswijze klemmt met het zorgvuldigheidsbeginsel en de formele motiveringsplicht die op "afdoende wijze" dient te gebeuren.

Het motief dat artikel 4.4.20 van de VCRO enkel een grondslag biedt om woningen waarvoor een verbouwings- (of gedeeltematijke herbouw) vergunning werd toegekend, verder uit te breiden naar een totale herbouw, steunt op een verkeerde lezing van het artikel, zodat ook dit motief het bestreden besluit niet kan dragen.

Tenslotte houdt ook het motief dat het originele gebouw werd afgebroken en er ook geen enkel recht meer uit kan geput worden, geen steek. Artikel 4.4.20 van de VCRO handelt juist over recent "afgebroken" woningen.
...

De verwerende partij repliceert:

“ ...

In dit eerste middel argumenteert verzoekende partij dat de aangevoerde bepalingen en beginselen zijn geschonden doordat in de bestreden beslissing wordt gesteld dat het afgebroken gebouw geen ‘woning’ was. De deputatie had zich volgens verzoeker niet mogen aansluiten bij de bevindingen van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar. Evenmin had de deputatie de verschijningsvorm van het gebouw mogen betrekken bij de beoordeling van de aanvraag. Zij had zich daarentegen moeten laten leiden door artikel 2, § 1, 1^e lid, 31^o van de Vlaamse Wooncode evenals door de informatie van de FOD Financiën, Dienst Patrimoniumdocumentatie.

Deze kritiek kan echter niet worden bijgetreden.

Verzoeker kan niet worden bijgetreden waar zij stelt dat het betrokken gebouw als woning moet worden beschouwd.

Vooreerst dient te worden opgemerkt dat de rechtspraak in het arrest RvVb., nr. A/2013/0133 van 9 april 2013 in casu geenszins kan worden toegepast aangezien het om twee totaal verschillende zaken gaat. In de vermelde zaak betrof het immers een tuinpaviljoen waar relatief recent (1988-1989) een domiciliëring was geweest. Bovendien was het gebouw op het ogenblik van de aanvraag nog steeds in gebruik voor niet permanente bewoning. De verblijfsfunctie van het gebouw stond dus niet ter discussie.

Dit terwijl het in casu gaat om een leegstaande constructie die sinds lange tijd in slechte staat was en die in 2009 werd verbouwd en bestemd werd tot garage met tuinberging. Er is in casu dan ook geen sprake van een al dan niet permanente verblijfsfunctie.

Het gaat dan ook niet op om de rechtspraak van het arrest RvVb., nr. A/2013/0133 van 9 april 2013 zonder meer toe te passen op onderhavige zaak.

Uw Raad heeft in het verleden reeds geoordeeld dat hoewel het in de eerste plaats de aanvrager van de (regularisatie)vergunning is die de aanvraag kwalificeert, de vergunningverlenende overheid door die kwalificatie niet gebonden is. Op grond van artikel 4.7.22 VCRO samen gelezen met artikel 4.7.23, § 1 VCRO, kan de vergunningverlenende overheid de aanvraag herkwalificeren in graad van administratief beroep (Rv.St., Felix Willems, nr. 224.656 van 16 september 2013).

Verzoeker omschrijft de aanvraag als een ‘regularisatieaanvraag voor een uitbreiding met een afdak, functiewijziging zolder en wijzigen raamindeling’. In de toelichtende nota is sprake van een ‘regularisatieaanvraag voor oprichten van een verblijfsruimte in de dakverdieping van een gebouw met woonfunctie’.

De deputatie is van oordeel dat het in casu gaat om een regularisatie van een bijgebouw (zie punt 1 'betreft' van de bestreden beslissing). De bestreden beslissing stelt verder dat de aanvraag moet worden beschouwd als een aanvraag houdende de regularisatie van de gewijzigde uitvoering van een gebouw dat in 2009 vergund werd als een gebouw met garages op de benedenverdieping en een tuinberging op de verdieping onder het zadeldak (zie punt 5.2. 'beschrijving van de aanvraag' van de bestreden beslissing).

Binnen de haar door de artikelen 4.7.22 en 4.7.23 VCRO toegekende bevoegdheid, heeft de deputatie geoordeeld dat er in casu sprake is van een aanvraag inzake de regularisatie van een gebouw, zijnde niet woningbouw.

Verzoeker kan evenmin worden bijgetreden waar zij stelt dat de deputatie diende rekening te houden met de informatie van de FOD financiën, Dienst Patrimoniumdocumentatie i.p.v. met de werkelijke toestand. De informatie van de FOD financiën, Dienst Patrimoniumdocumentatie, waarnaar verzoeker verwijst, stelt: "volgens de kadastrale documentatie betreft het een oude woning in slechte toestand".

Er kan echter bezwaarlijk worden voorgehouden dat een vergunningverlenende overheid zich bij haar beoordeling zou moeten laten leiden door louter administratieve gegevens zonder daarbij rekening te houden met de werkelijke toestand ter plaatse. Dergelijke administratieve informatie kan bij de beoordeling worden betrokken ter ondersteuning van feitelijke vaststellingen maar kan er geenszins toe leiden dat de deputatie bij haar beoordeling uitgaat van een toestand die niet overeenstemt met de werkelijkheid. Dit zou leiden tot een onzorgvuldige besluitvorming.

In casu kon de deputatie niet anders dan vast te stellen dat in 2009 een vergunning werd verleend voor een gebouw met garages op de benedenverdieping en een tuinberging op de verdieping.

Het staat bovendien onomstotelijk vast dat het gebouw ook in praktijk in gebruik is als garage met berging en geenszins als woning. Dit blijkt ook duidelijk uit de foto's die bij de aanvraag zijn gevoegd (zie: administratief dossier, Deel V, stuk nr. 16).

Er zijn geen redenen om aan te nemen dat het betrokken gebouw moet beschouwd worden als woning i.p.v. een garage met berging. Zowel de werkelijke toestand, de in 2009 verleende stedenbouwkundige vergunning en de vaststellingen die werden gedaan n.a.v. het verleende planologisch attest, wijzen er allemaal op dat er sprake is van een gebouw dat niet voor bewoning bestemd is. Enkel o.b.v. de informatie van de Dienst Patrimoniumdocumentatie besluiten dat het in casu een woning betreft, zou uiterst onzorgvuldig zijn.

Artikel 2, §1, 31° van de Vlaamse Wooncode spreekt inderdaad van 'elk onroerend goed of het deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande'. Zoals hierboven aangetoond, staat in casu echter vast dat het gebouw niet bestemd is als woning in de zin van artikel 2, §1, 31° van de Vlaamse Wooncode. Het gebouw is bestemd als garage en tuinberging. Er is dan ook geen sprake meer van een bestaande, vergund geachte, niet-verkrotte woning.

Herbouw van woningen is mogelijk, maar nooit regulariserend. De verdere toepassing van afwijkingsbepalingen voor herbouw en uitbreidingen aan woningen zijn dan ook op geen enkele manier aan de orde.

Dit geldt ook voor het art. 4.4.19 VCRO inzake de 'recent afgebroken woningen'. Dit afwijkingsartikel laat toe om aan woningen waarvoor een verbouwings- (of gedeeltelijke herbouw) vergunning werd toegekend, verder uit te breiden naar een totale herbouw, binnen de geldigheidsduur van de vergunning. Hier gaat het zoals reeds aangetoond niet om een woning. Bovendien werd al eerder een volledige herbouw vergund.

Dat de deputatie hiermee aansluit bij de beoordeling van de gewestelijk stedenbouwkundig ambtenaar, maakt geenszins een schending uit van de motiveringsplicht. De bestreden beslissing motiveert waarom de deputatie zich aansluit bij die bevindingen:

"...Uit het fotomateriaal gevoegd bij de aanvraag tot stedenbouwkundig attest kan inderdaad afgeleid worden dat dit gebouwtje hooguit een schuur of karhuis was, met twee grote poorten in de zijgevel en geen enkele gevelopening die typerend is voor een functie als woning. Mogelijk bevond zich ooit een portiers- of andere woning op deze plaats bij dit schuurtje, waarvan sporen in het kadaster, maar zelfs als deze hypothese zou kunnen worden kracht bijgezet, geeft dit niet aan het betrokken gebouw zelf de functie van woning. Bovendien is het originele gebouw afgebroken en kan er ook geen enkel recht meer uit geput worden."

Deze vaststelling bovendien wordt aangevuld met een eigen motivatie waarom het betrokken gebouw niet als woning kan worden beschouwd:

"In deze kan enkel gesteld worden dat geen vergunning werd bekomen tot het heroprichten van een woning, maar wel tot het heroprichten van een berging, en dat er ondertussen geen sprake meer kan zijn van een bestaande, vergund geachte, niet-verkrotte woning. Herbouw van woningen kan mogelijk zijn, maar nooit regulariserend. Evenmin kan er een woonfunctie aan het gebouw toegekend worden. De verdere toepassing van afwijkingsbepalingen voor herbouw en uitbreidingen aan woningen zijn dan ook op geen enkele manier aan de orde. Dit geldt ook voor het art. 4.4.19 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening inzake de 'recent afgebroken woningen'. Dit afwijkingsartikel laat toe om aan woningen waarvoor een verbouwings- (of gedeeltelijke herbouw) vergunning werd toegekend, verder uit te breiden naar een totale herbouw, binnen de geldigheidsduur van de vergunning. Hier gaat het niet om een woning en werd al eerder een volledige herbouw vergund. Bovendien dient de termijn van 'winddicht zijn na drie jaar', niet opgeteld te worden bij de 2 jarige geldigheidsduur van de vergunning, maar geteld te worden vanaf de 'aanvang der werken' (document dat aan de gemeente overhandigd moet worden en dus de startdatum aangeeft voor deze termijn), zodat ook niet zeker is of aan deze voorwaarde zou voldaan zijn. Ook hier is dus geen enkele rechtsgrond te vinden."

De deputatie heeft dan ook terecht geoordeeld dat het betrokken gebouw niet kan beschouwd worden als een woning en heeft dit standpunt op afdoende wijze gemotiveerd in de bestreden beslissing zelf.

..."

De verzoekende partij dupliceert:

"...

17. De deputatie slaagt er niet in om de stelling, namelijk dat de toestand zoals deze zich voordeed ten tijde van de eerste vergunningsaanvraag in 2009, als beoordelingsbasis fungeert om te kunnen spreken van een woning en aldus artikel 4.4.15 VCRO toe te passen.

Nochtans heeft verzoekster op genoegzame wijze aangetoond dat visueel-vormelijke eigenschappen geen beoordelingselement vormen om tot de kwalificatie wonen te komen. Uw Raad heeft uitdrukkelijk geoordeeld dat de notie 'woning' slaat op het huisvesten van één of meer personen, zonder meer. De stedenbouwkundige vergunning en het stedenbouwkundig attest refereren enkel (impliciet) naar de visuele kenmerken van het gebouwen, doch niet naar de functie ervan.

Het argument dat de woning in 2009 een "leegstaande" constructie was, houdt geen steek. Het is uiteraard niet omdat woning op een bepaald ogenblik komen "leeg" te staan, dat ze hun karakter van "woning" verliezen.

Alleen al het feit al dat voor dergelijke constructies een "leegstandsheffing voor woningen" wordt aangerekend, toont aan dat een gebouw wegens leegstand geen functiewijziging heeft ondergaan.

*De motiveringsplicht en de ingeroepen wettelijke bepalingen en beginselen van behoorlijk bestuur werden geschonden.
..."*

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij stelt in het tweede middel in wezen dat het aangevraagde voldoet aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.20 VCRO en dat de motivering in de bestreden beslissing omtrent de toepassing van deze bepaling niet afdoende is en evenmin draagkrachtig.

2.

Artikel 4.4.20 VCRO betreft "Recent afgebroken zonevreemde woningen of andere constructies" en bepaalt:

"§ 1. De mogelijkheden, vermeld in onderafdeling 2, zijn van overeenkomstige toepassing op zonevreemde woningen of andere constructies die geheel of gedeeltelijk zijn afgebroken, indien voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden :

1° voorafgaand aan de afbraak werd een stedenbouwkundige vergunning tot verbouw of tot herbouw afgeleverd, en de aanvrager wenst het plan nu aan te passen of om te zetten naar herbouw;

2° de aanvraag wordt ingediend binnen de geldigheidstermijn van de initiële stedenbouwkundige vergunning tot herbouw of tot verbouw.

Telkens in onderafdeling 2 gerefereerd wordt aan het bestaande bouwvolume van een woning of een andere constructie, wordt daaronder voor de toepassing van het eerste lid het bouwvolume, voorafgaand aan de afbraak, verstaan.

§ 2. De mogelijkheden die ingevolge de toepassing van § 1 worden geboden, gelden niet in :

1° ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden;

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

Artikel 4.4.20, § 1 VCRO heeft betrekking op geheel of gedeeltelijk afgebroken zonevreemde woningen of andere constructies. Deze bepaling werd in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, als volgt toegelicht:

“De nieuwe onderafdeling 3 (nieuw artikel 133/11 DRO) omvat een specifieke uitzondering op de voorwaarde dat zonevreemde constructies moeten “bestaan” op het ogenblik van de vergunningaanvraag vooraleer zij kunnen worden verbouwd, herbouwd, of uitgebreid.”

Uit deze toelichting blijkt dat artikel 4.4.20 VCRO is bedoeld als uitzondering op de voorwaarde dat een zonevreemde woning of een zonevreemde constructie moet “bestaan” om in aanmerking te komen voor een stedenbouwkundige vergunning die strekt tot het verbouwen, uitbreiden of herbouwen van die constructie. Uit de hiervoor aangehaalde passus blijkt dat de decreetgever met “bestaande” constructies heeft bedoeld de op het ogenblik van de betrokken vergunningsaanvraag bestaande constructies.

3.

De verzoekende partij steunt het tweede middel op de stelling dat de aanvraag “een heropbouw betreft van een recent afgebroken woning, waarvan de aanvrager nu het plan wenst te wijzigen”.

Deze stelling klopt niet met de eerdere vergunningsaanvraag van de verzoekende partij van 1 juli 2009 (datum van ontvangstbewijs) “tot slopen bestaand gebouw en heropbouwen garage/tuinberging”. Deze aanvraag heeft geleid tot de stedenbouwkundige vergunning van 19 november 2009, waarin echter geen sprake is van een herbouw bestaande woning, maar wel integendeel van het herbouwen van een bestaand gebouw tot garage/berging.

De stelling stemt evenmin overeen met de handelingen en werken die de verzoekende partij zelf omschrijft in de aanvraag die heeft geleid tot de bestreden beslissing, met name “uitbreiding met een afdak, functiewijziging zolder, wijzigen raamindeling”.

Artikel 4.4.20 VCRO betreft, zoals reeds aangegeven, een uitzonderingsbepaling en dient derhalve restrictief geïnterpreteerd te worden. In de mate dat de bepaling betrekking heeft op een zonevreemde woningen, laat het toe om na de afbraak van een zonevreemde woning een stedenbouwkundige vergunning te bekomen “vermeld in onderafdeling 2” onder de dubbele voorwaarde dat voorafgaand aan de afbraak een stedenbouwkundige vergunning tot verbouw of herbouw werd afgeleverd en de aanvraag wordt ingediend binnen de geldigheidstermijn van de initiële stedenbouwkundige vergunning tot herbouw.

De stelling van de verzoekende partij komt er op neer dat bij een aanvraag op grond van artikel 4.4.20 VCRO een stedenbouwkundige vergunning kan worden bekomen voor het herbouwen van een “zonevreemde woning”, terwijl de stedenbouwkundige vergunning die werd verleend voorafgaand aan de afbraak betrekking kan hebben op een “andere constructie”. Een restrictieve interpretatie laat niet toe tot deze conclusie te komen.

Bovendien toont de verzoekende partij niet aan dat in weerwil van het voorwerp van een eerdere aanvraag (2009) en in weerwil van een eerder ongunstig stedenbouwkundig attest voor het herbouwen van een woning (2007) er thans wel moet aangenomen worden dat de betrokken afgebroken constructie als een woning moet beschouwd worden. Het argument van de verzoekende partij dat de constructie die werd afgebroken “een woning betrof gekend bij het kadaster sinds 1890” werd in de bestreden beslissing ontmoet. De verwerende partij overweegt onder meer (1) dat reeds “in de eerste aanvraag tot stedenbouwkundig attest, waarbij een herbouw van een woning werd voorgesteld, werd gesteld dat het initiële gebouw niet de karakteristieken vertoonde van een woning, en dat onvoldoende aangetoond was dat het om een woning ging”, (2) dat “uit het fotomateriaal gevoegd bij de aanvraag tot stedenbouwkundig attest (...) inderdaad (kan) afgeleid worden dat dit gebouwtje hooguit een schuur of karhuis was, met

twee grote poorten in de zijgevel en geen enkele gevelopening die typerend is voor een functie als woning en (3) dat “mogelijk zich ooit een portiers- of andere woning op deze plaats bij dit schuurtje (bevond), waarvan sporen in het kadaster, maar zelfs als deze hypothese zou kunnen worden kracht bijgezet, geeft dit niet aan het betrokken gebouw zelf de functie van woning”.

Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, worden in de bestreden beslissing niet “klakkeloos” de overwegingen overgenomen van de weigering van het stedenbouwkundig attest, maar blijkt uit de aangehaalde overwegingen integendeel een nieuw onderzoek, die de verwerende partij tot de conclusie brengt dat uit de kadastrale gegevens niet kan afgeleid worden dat de afgebroken constructie een woning betrof en uit foto's het tegendeel kan afgeleid worden. De Raad is in de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht enkel bevoegd na te gaan of de verwerende partij de haar toegekende appreciatiebevoegdheid inzake de beoordeling van de functie van de betrokken afgebroken woning 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 haar besluit is kunnen komen. De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij bij haar beoordeling ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de definitie van een woning in de Vlaamse Wooncode. Het gegeven dat een woning volgens deze definitie “hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of een alleenstaande”, belet echter niet dat de verwerende partij uit foto's van de betrokken afgebroken constructie kan afleiden dat het “gebouwtje hooguit een schuur of karhuis was”. In elk geval moet vastgesteld worden dat de verzoekende partij niet aantoont dat deze beoordeling onjuist of kennelijk onredelijk zou zijn en geen afdoende motivering kan vormen om tot de conclusie te komen dat de afgebroken constructie niet als een woning kan beschouwd worden.

4.

De bijkomende overwegingen in de bestreden beslissing dat “herbouw van woningen kan mogelijk zijn, maar nooit regulariserend”, dat “ook niet zeker is” dat is voldaan aan de voorwaarde van artikel 4.4.20 VCRO die betrekking heeft op de geldigheidstermijn van de initiële vergunning, dat artikel 4.4.20 VCRO enkel grondslag biedt om een vergunning voor verbouw of gedeeltelijke herbouw uit te breiden naar volledige herbouw en dat het originele gebouw werd afgebroken en er geen recht meer kan uit geput worden, zijn overtollige overwegingen waarvan een eventuele onregelmatigheid zonder invloed is op het afdoende karakter van de aangehaalde overwegingen dat de afgebroken constructie niet kan beschouwd worden als een woning. De eventuele gegrondheid van kritiek op een overtollige overweging kan niet tot de onwettigheid van het bestreden besluit leiden.

5.

Het eerste middel is ongegrond.

C. Derde middel

Standpunten van de partijen

In dit middel voert de verzoekende partij een schending aan van artikel 4.4.23, eerste lid VCRO, van de artikelen 1, 2 en 5 van het besluit van de Vlaamse regering tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevreedende functiewijzigingen, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van de materiële motiveringsplicht en het redelijkheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij zet uiteen:

“ ...

In de hypothese dat de aanvraag als een zonevreemde functiewijziging zou moeten worden beschouwd, dan nog is de aanvraag voor vergunning vatbaar.

De deputatie toetst de aanvraag, voor zover zij deze betrekking heeft op de functiewijziging naar wonen, aan art. 4.4.23 VCRO. De deputatie oordeelt dat de aanvraag deze toets niet doorstaat en motiveert dit als volgt: (...)

De redenering van verwerende partij loopt spaak.

Eerst en vooral duidt verzoekster op de relevante regelgeving. Zo luidt art. 4.4.23. eerste lid VCRO als volgt: (...)

De feiten tonen aan dat op het moment van de aanvraag het gebouw bestaat, niet is verkrot en hoofdzakelijk is vergund.

Dit wordt ook niet betwist, integendeel werd er op 19 november 2009 (stuk 2) een vergunning afgeleverd voor de sloop van het gebouw en de oprichting van garage met tuinberging. Het gebouw is dan ook hoofdzakelijk vergund in de zin van art. 4.1.1. eerste lid, 7°, b) VCRO. Op heden is het gebouw recent opgericht zodat het bestaat en zich niet in verkrotte toestand bevindt. doch verzoekster herhaalt dat dit niet wordt betwist door de deputatie.

Verder is het gebouw gelegen in de bestemming parkgebied. Deze bestemming valt uitdrukkelijk niet onder de noemer 'ruimtelijk kwetsbaar gebied', zodat ook aan de voorwaarde d), 1° is voldaan.

In het tweede punt (2°) wordt teruggegrepen naar het besluit van de Vlaamse regering, meer bepaald het besluit van 28 november 2003, waar overigens ook de deputatie naar verwijst.

De relevante artikelen van dit besluit worden afzonderlijk belicht (art. 1, eerste lid, 2°):

"In dit besluit wordt verstaan onder:

1° [...]

2° gebouwengroep: minstens drie gebouwen of gebouwencomplexen, al dan niet aan dezelfde kant van de straat gelegen, die samen geen functioneel, maar wel een ruimtelijk aaneengesloten geheel vormen;"

In het verslag aan de Koning wordt deze notie als volgt toegelicht (BS 10 februari 2004 (Ed. 2), p. 7677, verzoekster benadrukt):

*"« gebouwengroep" Het dient te gaan over **minstens drie gebouwen** of gebouwencomplexen, **al dan niet aan dezelfde kant van de straat gelegen**, die samen geen functioneel, maar wel een ruimtelijk aaneengesloten geheel vormen. Een boerderijcomplex, bestaande uit het woongebouw en twee losstaande stallen, is dus geen gebouwengroep, want het vormt één functioneel geheel. **Het moet dus werkelijk minstens 3 onafhankelijk van elkaar functionerende eenheden betreffen (van 3 verschillende eigenaars)**. Met in aparte onderdelen gesplitste onroerende goederen zal geen rekening worden gehouden. **Met ruimtelijk aaneengesloten geheel wordt een geheel van gebouwen bedoeld, die zeer dicht bij elkaar gelegen zijn. Wanneer de***

ruimte tussen de gebouwen meer dan 50 meter bedraagt, is dit reeds voldoende om niet meer van een ruimtelijk aaneengesloten geheel te spreken."

Een blik op de webapplicatie CadGIS geeft het volgende beeld (eigen compositie, verzoekende partij): [uittreksel CadGIS]

Het kwestieuze gebouw is gelegen op het perceel 352m. Binnen een afstand van 45 meter (cfr. blauwe lijn) liggen er vier verschillende gebouwen, gelegen op vier verschillende percelen, waarvan moet aangenomen worden dat zij een aaneengesloten ruimtelijk geheel vormen. Het gebouw behoort dan ook tot een 'gebouwgroep' in de zin van art. 1, eerste lid, 2° van het besluit van 28 november 2003.

Hierover wordt met geen woord gerept door de deputatie.

In artikel 2, §§2 en 3 van hetzelfde besluit van 28 november 2003 worden er nog enkele bijzondere voorwaarden geformuleerd:

"§2. De functiewijzigingen, vermeld in artikel 4 tot en met 9, kunnen enkel worden toegestaan als het gebouw of het gebouwencomplex gelegen is aan een voldoende uitgeruste weg, die op het ogenblik van de aanvraag reeds bestaat. Het begrip "voldoende uitgeruste weg" wordt gelezen in de zin die artikel 4.3.5 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening daaraan geeft.

De voorwaarde, vermeld in het eerste lid, heeft geen betrekking op de private toegangsweg tot het commerciële, ambachtelijke of industriële gebouw of gebouwencomplex of tot de woning voor zover deze private toegangsweg aansluit op een voldoende uitgeruste weg."

Er kan geen enkele betwisting bestaan over deze voorwaarden. De deputatie beschrijft de plaats van de aanvraag als volgt: (...)

Het wordt niet betwist dat de aanvraag is gelegen aan een voldoende uitgeruste weg. Minstens moet er aangenomen worden dat de aanvraag is gelegen aan een voldoende uitgeruste weg in de zin van art. 4.3.5. VCRO:

Art. 4.3.5. VCRO bepaalt als volgt: (...)

De Vlaamse regering heeft een besluit uitgevaardigd ter uitvoering van art. 4.3.5. §2, eerste lid VCRO.

Namelijk, het besluit van de Vlaamse regering van 17 november 2006 houdende de minimale weguitrusting. (BS 15 december 2006) Art. 2, eerste lid van het dit besluit bepaalt als volgt (verzoekster benadrukt):

"Er kan in het geval van individuele aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning worden afgeweken van de eisen inzake minimale weguitrusting, vastgelegd in artikel 4.3.5, § 2, eerste lid, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, **behoudens voor het elektriciteitsnet**, voor het bouwen van een woning, als aan al de volgende voorwaarden voldaan is : (...)"

Dit betekent dat in alle geval de aanwezigheid van een elektriciteitsnet behoort tot de minimale weguitrusting, opdat er van een 'voldoende uitgeruste weg' kan worden gesproken.

Verzoekster voegt hieronder een printscreen van de applicatie Google StreetView toe waarop duidelijk twee elektriciteitskasten kunnen worden waargenomen zodat er dan ook geen enkele discussie kan bestaan dat de huidige vraag gelegen is aan een weg die voldoet aan de minimale vereisten inzake wegwitruiming.

De derde paragraaf van art. 2 van het besluit van 28 november 2003 vereist dat het gebouw bouwfysisch geschikt is voor de functie, in casu de woonfunctie.

"§3. De functiewijzigingen, vermeld in artikel 4 tot en met artikel 10, kunnen enkel worden toegestaan als het gebouw of gebouwencomplex bouwfysisch geschikt is voor de nieuwe functie.

Een gebouw of gebouwencomplex is bouwfysisch geschikt voor een nieuwe functie als aan het gebouw of gebouwencomplex uit financieel of bouwtechnisch oogpunt geen ingrijpende werken uitgevoerd hoeven te worden voor de nieuwe functie. Daarmee wordt bedoeld dat de functie gerealiseerd kan worden als de bestaande structuur van het gebouw grotendeels wordt benut en gevaloriseerd, waarbij het gebouw aangepast kan worden aan hedendaagse comfort-, energie- of milieueisen."

Reeds in het feitenrelaas had verzoekster gewezen op een stedenbouwkundig stakingsbevel d.d. 27 januari 2012. Verzoekster voegt dit stakingsbevel toe (stuk 4). Uit de foto's gevoegd bij dit stakingsbevel blijkt duidelijk dat het gebouw bouwfysische geschikt is voor een woonfunctie. Alle voorzieningen zijn voorhanden en het gebouw werd reeds als woning geconcepieerd door middel van voldoende isolatie, elektrische bedrading, sanitaire installaties. Het gebouw behoeft geen verdere ingrijpende werken om de woonfunctie te realiseren.

Verwerende partij hult zich in stilzwijgen op dit punt.

Evenwel struikelt de deputatie over het gegeven dat "in het uitvoeringsbesluit (...) komt het omvormen van een gebouw, of deel van een gebouw, tot woongelegenheid, binnen een parkgebied niet voor. Er is dus geen afwijkingsbepaling van toepassing."

Deze overwegingen stroken niet met de regelgeving ter zake.

Vooreerst heeft verzoekende partij erop gewezen dat ingevolge art. 4.4.23, eerste lid, 1°, d) het gebouw gelegen is parkgebied, dewelke door de decreetgever expliciet uit de verzameling 'ruimtelijk kwetsbare gebieden' wordt gesloten en daardoor wel onder het regime van de zonevreemde functiewijziging kan vallen.

De beweerde planologische onverenigbaarheid klopt niet.

Daarnaast moet worden aangestipt dat de functiewijziging naar woning wel wordt toegelaten door artikel 5 van het besluit zonevreemde functiewijzigingen :

"Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een vergunning worden verleend voor het geheel of gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een gebouw of gebouwencomplex, niet gebruikt of bedoeld voor de "landbouw" in de ruime zin, in maximaal één eengezinswoning per gebouwencomplex, voorzover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

- 1° het gebouw of gebouwencomplex maakt deel uit van een gebouwengroep;
 2° in de ruimere omgeving van het gebouw of het gebouwencomplex komen nog gebouwen voor met de vergunde functie wonen."

Reeds in een eerdere passage van de uiteenzetting onder het huidige middel heeft verzoekster genoegzaam aangetoond dat het gebouw deel uitmaakt van een gebouwengroep, gelet op de gebouwen in de onmiddellijke omgeving die samen een ruimtelijk aaneengesloten geheel vormen. Drie gebouwen in de onmiddellijke omgeving betreffen woningen zodat ingevolge de vervulling van de voorwaarde sub 1° tevens de voorwaarde sub 2° wordt vervuld.

Volledigheidshalve voegt verzoekster andermaal een printscreen waaruit het bovenstaande blijkt:

[printscreen]

Samenvattend kan gesteld worden dat art. 4.4.23. eerste lid, 1°, d) VCRO in samenhang gelezen met de art. 1, eerste lid, 2°, art. 2, §§2 en 3 en art. 5 van het besluit van 28 november 2003 toelaat dat een gebouw, niet bestemd voor een landbouwfunctie, en gelegen in de bestemming parkgebied, een functiewijziging naar wonen kan ondergaan.

Dit betekent dat de deputatie heeft met miskennis van de voormelde bepalingen, evenals een verkeerde beoordeling heeft gemaakt van de feiten zodat zij enerzijds, niet in redelijkheid tot een beoordeling kon komen en evenmin als een zorgvuldige overheid heeft gehandeld.

...

De verwerende partij repliceert:

"...

In dit derde middel argumenteert verzoekende partij dat de vermelde bepalingen en beginselen zijn geschonden doordat er in casu sprake is van een niet toelaatbare zonevreemde functiewijziging.

Dit standpunt kan echter geenszins worden bijgetreden.

Zoals gesteld in de bestreden beslissing, komt het omvormen van een gebouw, of deel van een gebouw, tot woongelegenheid of recreatiefunctie binnen een parkgebied niet voor in de lijst van toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen voorzien bij besluit van 28 november 2003.

Er is dus geen afwijkingsbepaling van toepassing.

Het middel dient als ongegrond te worden afgewezen.

Bijgevolg dient de vordering als ongegrond te worden afgewezen.

..."

De verzoekende partij dupliceert:

“ ...

21. *Verzoekster heeft in haar verzoekschrift aangetoond dat de huidige casus kan geplaatst worden onder toepassing van artikel 5 aangezien het tot een gebouwengroep behoort. Evenmin is parkgebied aan te merken als een ruimtelijk kwetsbaar gebied.*

De motivering van de deputatie is dan ook kennelijk onjuist.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert onder dit middel aan dat in de mate dat de aanvraag als een zonevreemde functiewijziging zou moeten worden beschouwd, de aanvraag kan vergund worden op grond van artikel 4.4.23 VCRO en artikel 5 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone.

Het middel steunt onder meer op de premisse dat “de feiten (aan)tonen (...) dat op het moment van de aanvraag het gebouw bestaat, niet is verkrot en hoofdzakelijk is vergund”.

2.

Artikel 4.4.23 VCRO heeft, zoals het opschrift van de afdeling waartoe ze behoort aangeeft, betrekking op “zonevreemde functiewijzigingen” van een gebouw of een gebouwencomplex. Het bepaalt:

“Art. 4.4.23. Het vergunningverlenende bestuursorgaan mag bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, afwijken van de bestemmingsvoorschriften, voor zover voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden: 1° het gebouw of het gebouwencomplex beantwoordt op het ogenblik van de aanvraag aan alle hiernavolgende vereisten:

- a) het gebouw of het gebouwencomplex bestaat,*
- b) het gebouw of het gebouwencomplex is niet verkrot,*
- c) het gebouw of het gebouwencomplex is hoofdzakelijk vergund,*
- d) het gebouw of het gebouwencomplex is niet gelegen in:*

- 1) ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden en agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde,*
- 2) recreatiegebieden, zijnde de als dusdanig door een plan van aanleg aangewezen gebieden, en de gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan, die onder de categorie van gebiedsaanduiding “recreatie” sorteren;*

2° de functiewijziging komt voor op een door de Vlaamse Regering vast te stellen lijst, waarin nadere regelen en bijkomende voorwaarden voor de betrokken wijzigingen van gebruik kunnen worden bepaald.

De weigering om een afwijking, vermeld in het eerste lid, te verlenen, geeft nimmer aanleiding tot een planschadevergoeding.”

Voor zover is voldaan aan de gestelde voorwaarden, mag de vergunningverlenende overheid bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, afwijken van de bestemmingsvoorschriften.

De vergunningverlenende overheid die beschikt op grond van deze bepaling dient onder meer na te gaan of het gebouw of het gebouwcomplex dat het voorwerp uitmaakt van de aanvraag op het ogenblik van de vergunningsaanvraag al dan niet bestaat, al dan niet verkrot is, al dan niet hoofdzakelijk vergund is en/of al dan niet gelegen is in een bestemmingsgebied dat wordt uitgesloten uit het toepassingsgebied van artikel 4.4.23 VCRO.

Artikel 4.4.1, 7° VCRO bepaalt dat “hoofdzakelijk vergund” een stedenbouwkundige vergunningstoestand is, waarbij geldt dat:

“a) bedrijven en hun constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien de voor een normale bedrijfsvoering noodzakelijke constructies vergund of vergund geacht zijn, ook wat de functie betreft,

b) overige constructies slechts hoofdzakelijk vergund zijn indien ten minste negentig procent van het bruto-bouwvolume van de constructie, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld en van de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, vergund of vergund geacht is, ook wat de functie betreft;”

Het al dan niet hoofdzakelijk vergund karakter heeft volgens deze bepaling ook betrekking op de functie van de betrokken constructie.

Uit het samenlezen van artikel 4.4.23 VCRO en artikel 4.4.1, 7° VCRO volgt onder meer dat een gebouw of gebouwencomplex ook naar functie hoofdzakelijk vergund moet zijn op het ogenblik van de vergunningsaanvraag voor een zonevreemde functiewijziging.

3.

Zoals hierboven reeds vastgesteld werd aan de verzoekende partij op 19 november 2009 een stedenbouwkundige vergunning verleend om het betrokken bestaand gebouw te slopen en te herbouwen als garage/tuinberging.

Uit het proces-verbaal met stakingsbevel van 26 januari 2012 - aangehaald in de feitenuiteenzetting -, dat krachtens artikel 6.1.5 VCRO geldt tot bewijs van het tegendeel, blijkt dat “de vergunning van 19 november 2009 niet nageleefd wordt”, dat “op de dakverdieping die op de bouwplannen aangeduid staat als zolder (...) men bezig (is) met het inrichten van een woongelegenheid” en dat “er (...) muren (werden) geplaatst waardoor de dakverdieping opgedeeld werd in drie ruimtes: een leefruimte met open keuken voorzien van alle nutsvoorzieningen, een slaapkamer en een badkamer met bad, toilet en badkamermeubel”.

Overigens blijkt ook uit de toelichtende nota die is gevoegd bij de aanvraag dat de verzoekende partij tijdens de werken heeft besloten om de bovenste verdieping geschikt te maken voor occasioneel verblijf.

De woon- of verblijfsgelegenheid betreft derhalve geen vergunde functie op het ogenblik van het indienen van de aanvraag die heeft geleid tot de bestreden beslissing.

4.

Het derde middel steunt derhalve op de foutieve premisse dat is voldaan aan de voorwaarden van artikel 4.4.23 VCRO. Deze vaststelling volstaat om het derde middel ongegrond te bevinden.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 14 april 2015, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vierde kamer, samengesteld uit:

Nathalie DE CLERCQ, voorzitter van de vierde kamer,
met bijstand van

Katrien VISSERS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Katrien VISSERS

Nathalie DE CLERCQ