

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1617/0161 van 11 oktober 2016
in de zaak 1213/0629/SA/8/0594

In zake: mevrouw **Beatrijs VANDEPUTTE**, wonende te 3700 Tongeren,
Heideweg 53

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **LIMBURG**

verwerende partij

*Tussenkomen
partijen:*

1. de heer **Henri TROUWERS**
2. mevrouw **Brigitte KEIBECK**

vertegenwoordigd door:
advocaat Ludo GEUKENS
kantoor houdende te 3700 Tongeren, Moerenstraat 1
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

Verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 28 mei 2013 de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 17 april 2013.

De deputatie heeft het administratief beroep van tussenkomen partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Tongeren van 11 januari 2013 ingewilligd.

De deputatie heeft aan tussenkomen partijen een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het verbouwen en uitbreiden van een zonevreemde woning.

De bestreden beslissing heeft betrekking op het perceel gelegen te 3700 Tongeren, Heideweg 55, met als kadastrale omschrijving afdeling 18, sectie B, nummer 174K.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

Met het arrest van 14 januari 2014 met nummer S/2014/0013 heeft de Raad de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen en de behandeling van de vordering tot vernietiging toegewezen aan de eerste kamer.

Het schorsingsarrest werd met een aangetekende brief van 21 januari 2014 aan verzoekende partij betekend. Verzoekende partij heeft overeenkomstig artikel 4.8.19, lid 2 VCRO met een aangetekende brief van 31 januari 2014 tijdig een verzoek tot voortzetting ingediend.

2.

Verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en een afschrift van het administratief dossier neergelegd. Verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend. Tussenkommende partijen hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

3.

Partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van de eerste kamer van 16 september 2014, waarop de vordering tot vernietiging werd behandeld en de zaak in beraad werd genomen.

4.

Met een beschikking van 11 april 2016 heeft de voorzitter van de Raad het beroep toegewezen aan de achtste kamer.

Met een tussenarrest van 18 april 2016 met nummer RvVb/A/1516/0956 heeft de voorzitter van de achtste kamer de heropening van de debatten bevolen en partijen opnieuw opgeroepen voor de zitting van 10 mei 2016.

Kamervoorzitter Pascal LOUAGE heeft verslag uitgebracht.

Verzoekende partij, verwerende partij en tussenkommende partijen zijn schriftelijk verschenen.

4.

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

III. FEITEN

1.

Op 3 oktober 2012 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de heer Henri TROUWERS en mevrouw Brigitte KEIBECK bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Tongeren een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het verbouwen en uitbreiden van een zonevreemde woning”*.

De aanvraag betreft een gewijzigd ontwerp ten opzichte van een eerdere aanvraag voor het verbouwen van een zonevreemde woning (die in de bestreden beslissing wordt beschouwd als de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden), die bij besluit van verwerende partij van 19 december 2007 werd geweigerd, gelet op de vaststelling dat de uitbreiding een volumevermeerdering beoogde van meer dan 100%, en de onvoldoende samenhang met een aanpalend gebouw/oorspronkelijke geheel.

2.

Het perceel is volgens het gewestplan 'St. Truiden - Tongeren', vastgesteld bij koninklijk besluit van 5 april 1977, gelegen in agrarisch gebied.

3.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 18 oktober tot en met 16 november 2012, worden twee bezwaarschriften ingediend, onder meer door verzoekende partij.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling, adviseert op 22 oktober 2012 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Tongeren weigert op 11 januari 2013 de stedenbouwkundige vergunning:

“ ...

Toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften

...

2) Overeenstemming met dit plan / afwijkingsbepalingen

*Overwegende dat de voorgestelde bestemming hiermee niet in overeenstemming is;
Overwegende de afwijkingsbepalingen van **art. 4.4.10. en art. 4.4.11 van de VCRO***

...

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

...

2) Beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en de aanvraag

De aanvraag betreft de verbouwing en uitbreiding van reeds geruime tijd leegstaand woongedeelte, dat deel uitmaakt van een vierkantshoeve, die gelegen is in een zonevreemde wooncluster nabij de dorpskern van de deelgemeente Overrepen.

De plannen voorzien eveneens in de regularisatie afbraak bijgebouwen.

...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Overwegende dat de aanvraag tot uitbreiding en verbouwing van deze zonevreemde constructie o.i. niet voldoet aan de afwijkingsbepalingen betreffende het verbouwen en uitbreiden van zonevreemde woningen; dat om in aanmerking te komen deze woning dient geacht hoofdzakelijk vergund en niet verkrot te zijn;

Overwegende dat het gebouw niet beschouwd kan worden als hoofdzakelijk vergund en niet verkrot; dat volgens de VCRO o.a. 90% van het volume vergund moet zijn; dat de onvergunde bijbouw links +/- 140m³ bedraagt; dat er constructies zonder voorafgaandelijke stedenbouwkundige vergunning werden afgebroken (bakhuis); dat het vergund hoofdvolume slechts 378m³ bedraagt; bijgevolg is niet voldaan aan art. 4.4.10 en 11;

Overwegende dat er geen bewijzen zijn bijgebracht waaruit blijkt dat het bestaande volume niet verkrot is;

Overwegende dat de aanvraag de verbouwing en uitbreiding betreft van een woning, die duidelijk een gedeelte was van een bestaande hoevewoning opgericht in 1914. In het verleden werd de hoeve opgesplitst in 2 delen. In de akte van deling (1949) spreekt men over een afsplitsing van een gedeelte woonhuis m.n. 'keuken en bakkershuis';

Overwegende dat volgens de gegevens beschikbaar bij de dienst burgerzaken dit gedeelte bewoond zou zijn tot 1988; dat ons inziens de toenmalige bewoners familie

waren (Roeffaers Willy, nr. 55 en Roeffaers Martin, nr. 53); dat in het verleden inderdaad een huisnummer is toegekend maar dit feit heeft geen rechtsgevolgen; dat niet aangetoond kan worden dat de 2 woongedeeltes afzonderlijk hebben gefunctioneerd;

Overwegende dat uit de plannen duidelijk blijkt dat deze zogenaamde woning geen enkele woonkwaliteit bezit; geen badkamer; enkel toegankelijk langs een achterdeur; een zogenaamde keuken, die enkel langs een zijdeurtje is te bereiken en de slaapkamers blijken niet bereikbaar te zijn via een interne trap; dat uit een onderzoek ter plaatse (in 2006) door onze dienst ruimtelijke ordening afgeleid wordt dat dit gedeelte niet afzonderlijk gefunctioneerd heeft; uit onderzoek blijkt tevens dat dit gedeelte van de hoeve (Heideweg 55) geen aansluiting op elektriciteit of water heeft; dat uit bovengaande geconcludeerd kan worden dat dit gedeelte van de hoeve niet beschouwd kan worden als een afzonderlijke woongelegenheid;

Overwegende dat door de voorgestelde verbouwing deze markante vierkantshoeve wordt opgesplitst in 2 duidelijke aparte eenheden waardoor het monumentale karakter en de beeldwaarde van hoeve dreigt verloren te gaan waardoor deze geplande werken een negatieve invloed zullen hebben op deze landelijke omgeving;

Overwegende dat er tijdens de periode van openbaar onderzoek door bekendmaking 2 bezwaren werden ingediend; dat deze bezwaren door het CBS gegrond en ontvankelijk werden verklaard;

...

4.

De aanvragers van de vergunning tekenen tegen deze beslissing op 28 januari 2013 administratief beroep aan bij verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 25 maart 2013 om het administratief beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen.

Na de hoorzitting van 26 maart 2013 beslist verwerende partij op 17 april 2013 om het administratief beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen:

“ ...

Gelet op het onderzoek dat ter plaatse werd ingesteld;

Gelet op het eensluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 25 maart 2013;

...

Overwegende dat de aanvraag er toe strekt een stedenbouwkundige vergunning te verkrijgen voor het verbouwen en uitbreiden van een zonevreemde woning aan de Heideweg te Overrepen, Tongeren;

dat deze woning als ‘woonhuisdeel met aanhorigheden’ werd afgesplitst van de constructies op het aanpalende perceel, waarmee zij oorspronkelijk één hoeve vormde; dat de aanvraag enerzijds de regularisatie van de sloop van aanhorigheden betreft, en anderzijds de verbouwing en uitbreiding van het resterende woonvolume;

Overwegende dat de aanvraag overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 5 april 1977 goedgekeurd gewestplan Sint-Truiden-Tongeren gesitueerd is in een agrarisch gebied;... dat de aanvraag niet in overeenstemming is met bovenvermelde bestemmingsvoorschriften;

dat overeenkomstig artikelen 4.4.10 – 4.4.15 VCRO inzake het verbouwen en/of uitbreiden van bestaande hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevrije woningen afwijkingsmogelijkheden van bepaalde stedenbouwkundige voorschriften gelden;

Overwegende dat overeenkomstig artikel 4.3.1 VCRO een vergunning kan worden verleend indien het aangevraagde verenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening;

...

Overwegende dat, inzake het aspect of het voorwerp van de aanvraag al dan niet een bestaande woning betreft, na onderzoek van het dossier met de nieuwe en aanvullende elementen ten opzichte van de bovenvermelde beslissing van de deputatie van 19 december 2007, blijkt dat het eerdere standpunt van de deputatie inzake het statuut van het eigendom van de aanvrager als zijnde een afzonderlijke woning kan gehandhaafd blijven;

...

dat bij authentieke akte van 15 februari 1949 dit hoeve-complex werd opgesplitst; dat volgens het bij de akte horende plan aan linkerzijde onder lot I een gedeelte wordt afgesplitst, in de akte omschreven als een gedeelte huis (keuken en bakhuis); dat het verkochte goed ruimer is dan louter de omschrijving 'keuken en bakhuis': dat het bakhuis de vrijstaande achterbouw betreft, dat de 'keuken' het gedeelte hoofdbouw betreft met een bebouwde oppervlakte van 6.55m X 7.68m, omvattende 2 bouwlagen onder een zadeldak, met een kelder, gelijkvloers 2 vertrekken en een opkamer, op de verdieping 4 kamers en nog een zolder onder de dakkap; dat dit deel 'keuken' een bouwvolume van circa 378m³ heeft;

...

dat volgens de inschrijvingen in de gemeentelijke bevolkingsregisters voor nr. 55 een regelmatige bewoning heeft bestaan, van voor de inwerkingtreding van de stedenbouwwet (1962) tot op datum van 24 november 1988 (sedertdien leegstaand); dat gebruikelijke uitrustingen en comfortvoorzieningen anno 2013 (criteria die in het dossier gebruikt worden om te stellen dat huidig pand geen woning betreft) inderdaad midden vorige eeuw niet voorhanden zullen geweest zijn; dat volgens eigen ingewonnen inlichtingen bij de administratie van het kadaster op basis van de fiches nr. 233/E, bij een heropmeting in 1996 het goed omschreven werd als oude werkmanswoning met vervallen stallingen, waarbij de aanbouw links (onder het lessenaarsdak) niet als woonruimte in rekening werd genomen;

dat bij authentieke akte van 5 april 2004 het perceel nr. 174k door aanvragers werd aangekocht als woonhuis met aanhorigheden; dat voorafgaand aan deze akte in de briefwisseling met de instrumenterende notaris, zowel door de administratie van het Registratiekantoor Tongeren als door de administratie Vlaamse Gemeenschap, Afdeling ROHM Limburg – Huisvesting, het goed Heideweg 55 als woonhuis werd vermeld; dat dit goed tot op heden administratief als een afzonderlijke woning is gekend; dat het feit dat het nu nog bestaande pand intern verbonden was met de aanpalende woning met mogelijk gemeenschappelijk gebruik van bepaalde ruimten geen afbreuk doet aan bovenvermelde gegevens, en eventuele onderlinge erfdienstbaarheden betreft; dat rekening houdende met al deze elementen de bestemming van de nog bestaande constructie als een woning te beschouwen is zoals dit begrip in art. 4.1.1.16° VCRO is gedefinieerd, namelijk elk onroerend goed of het deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande;

Overwegende dat inzake de toepassing van de basisrechten voor zonevrije constructies de algemene bepalingen VCRO het volgende stellen:

*“...Art. 4.4.10. §1. ...
Art. 4.4.11. ...*

dat derhalve het hoofdzakelijk vergund en niet verkrot zijn op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden te beoordelen is; dat in casu de eerste vergunningsaanvraag het dossier betreft waarover de deputatie op 19 december 2007 heeft beslist;

dat hoofdzakelijk vergund in art. 4.1.1.7° VCRO wordt gedefinieerd als ...

dat verkrot in art. 4.1.1.15° VCRO wordt gedefinieerd als ...

dat uit de formulering van art. 4.1.1.7° VCRO duidelijk blijkt dat, in onderscheid met de definitie van het begrip bouwvolume in art. 4.1.1.2° VCRO, inzake woningen voor het criterium ‘hoofdzakelijk vergund’ het volume van de fysisch aansluitende aanhorigheden niet in aanmerking wordt genomen;

dat in casu bij de eerste vergunningsaanvraag de aanbouwen aan achterzijde ook reeds waren gesloopt; dat het echter duidelijk is uit de plantekeningen en zoals ook blijkt uit de inlichtingen van de bovenvermelde fiche nr. 233/E bij de administratie van het kadaster, dat deze aanbouwen aanhorigheden betreffen en niet kunnen worden beschouwd als deel uitmakend van het hoofdgebouw;

dat wat betreft het volume onder het lessenaarsdak aan linkerzijde deze aanbouw eveneens als een aanhorigheid te begrijpen is, om redenen van de bestemming (stallen), het feit dat dit bouwdeel niet intern verbonden is met de woonruimten en dat het volume onderscheiden en ondergeschikt is aan het oorspronkelijke afgesplitste deel van de hoeve; dat verder zowel de beschrijvende nota bij de vergunningsaanvraag als het bezwaarschrift van de aanpalende eigenaar het erover eens zijn dat dit deel een niet-vergunde uitbreiding betreft; dat in tegenstelling tot wat beweerd wordt in de aanvullende nota's van de advocaat van de aanpalende rechterbuur, ook in rekening kan worden genomen dat er geen vergunning vereist is om een wederrechtelijke opgerichte constructie te slopen en op die wijze een einde te stellen aan een overtredingstoestand; dat dit concreet zou betekenen dat indien aanvrager onmiddellijk dit deel zou slopen er ter zake zeker geen tegenstrijdigheid meer zou gelden; dat de bewering dat voor de afbraak van wederrechtelijke constructies een vergunning vereist is, niet ernstig te noemen is;

dat het in aanmerking te nemen bruto-bouwvolume van de constructie dus het volume van het oorspronkelijke afgesplitste deel van de hoeve betreft [6.55m x 7.68m x (6.20m+2.65m)/2 = ca. 378m³], dat nog integraal aanwezig is en wordt geacht vergund te zijn, ook wat betreft de woonfunctie;

dat zowel uit vaststellingen en de foto's gemaakt bij het plaatsbezoek ter gelegenheid van de eerste vergunningsaanvraag in beroep, als uit het desbetreffend verslag/adviesnota aan de deputatie, blijkt dat deze constructie niet verkrot was; dat er voor dit deel inzake elementaire eisen van stabiliteit geen opmerkingen werden geformuleerd;

dat aan de toepassingsvoorwaarden van art. 4.4.10 is voldaan;

Overwegende dat het pand één geheel vormt met de rechts naastgelegen gebouwen, voorafgaand aan de vroegere opsplitsing als één hoeve bestaande; dat dit geheel op zijn beurt een onderdeel uitmaakt van een zonevreemde woonkorrel nabij de dorpskern van Overrepen;

dat de gebouwen op het rechts naastgelegen perceel aan buitenzijde in hun oorspronkelijke staat werden behouden;

dat het voorgestelde ontwerp het bestaande hoofdvolume integraal behoudt, zodat ook het oorspronkelijke volume van de hoeve als geheel bewaard blijft; dat het bestaande parement behouden blijft, gereinigd en opnieuw opgevoegd wordt; dat ook het uitzicht

van de voorgevel behouden blijft;

dat de uitbreiding 3.50m achteruitspringt en dit volume met een lagere bouwhoogte ondergeschikt blijft aan het oorspronkelijke geheel; dat het materiaalgebruik is afgestemd op dat van het bestaande hoofdvolume; dat deze uitbreiding deels voorzien is ter plaatse van de vroegere bebouwing; dat deze achteruit gelegen aanbouw een overgang maakt naar de bouwlijn van de links naastgelegen woning; dat in het straatbeeld de voorgestelde uitbreiding enkel zichtbaar is aan linkerzijde van de hoeve; dat aan achterzijde de uitbreiding ca. 2.80m / 4.80m van de rechter perceelsgrens verwijderd blijft; dat met een kroonlijsthoogte van 2.50m -ongeveer even hoog als de tuinmuur die beide erven scheidt- en een dakhelling van 35° deze uitbreiding geen aanleiding geeft tot een noemenswaardige hinder van licht, bezonning of uitzicht voor de rechterbuur;

dat de uitbreiding bescheiden blijft en het authentieke architecturale karakter van de hoeve respecteert, zowel aan straatzijde als aan tuinzijde; dat het volume van de uitbreiding kleiner is dan het behouden bouwvolume van de bestaande constructie;

dat met de bestemming van een woongelegenheden het ontwerp geen aanleiding zal geven tot een merkbare wijziging van de mobiliteit in deze wooncluster;

dat het voorgestelde ontwerp verenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening;

Overwegende dat met betrekking tot verbouwingen en uitbreidingen van bestaande zonevrije woningen de VCRO ter zake het volgende stelt :

> in art. 4.4.12 ...

> in art. 4.4.15 ...

dat zoals hoger uiteengezet huidige aanvraag geen vermeerdering van het bestaande aantal woongelegenheden inhoudt;

dat volgens het statistisch formulier bij de aanvraag het totale volume van het gebouw na uitvoering der werken 718m³ bedraagt, wat minder is dan de het criterium van maximum 1.000m³; dat het perceel niet gesitueerd is in ruimtelijk kwetsbaar gebied of recreatiegebied;

dat de aanvraag niet strijdig is met de criteria vermeld in art. 4.4.12 en in art. 4.4.15 VCRO;

Overwegende dat het ongunstig advies van het Departement Landbouw en Visserij, dienst Duurzame Landbouwonwikkeling Limburg niet kan worden bijgetreden om reden dat het in hoofdzaak steunt op de beoordeling dat de bestemming van zelfstandige (tweede) woning niet wordt aangenomen; dat aansluitend bij de conclusie er evenwel afdoende tegemoet gekomen is aan de redenen voor de eerdere afwijzing van het beroep bij de deputatie;

Overwegende dat, wat betreft de regularisatie van de afbraak van aanhorigheden, overeenkomstig art. 13.2 van het betreffende uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 (en latere wijzigingen) een stedenbouwkundige vergunning niet nodig is voor de volledige afbraak van vrijstaande bouwwerken of constructies, op voorwaarde dat aan al de volgende vereisten voldaan is:

“...1° het betreft geen kleine elementen en constructies, geïsoleerd of deel uitmakend van een geheel, die van belang zijn voor de kwaliteit van de leefomgeving, een volkskundige, historische of esthetische waarde hebben, als referentie dienen voor de bevolking van een buurt of wijk, of bijdragen tot het gevoel van een plaatselijke bevolking tot een bepaalde plek te behoren, zoals ... bakhuizen ...”

Overwegende dat, aangezien in de gesloopte bijgebouwen onder meer een bakhuis aanwezig was, de afbraak niet vrijgesteld was van vergunning;

dat het bijgevoegde bouwplan op het plan bestaande toestand geen maten aangeeft

voor de reeds gesloopte bouwdelen; dat volgens de maatgegevens van de kadastrale fiche nr. 233/E, opgesteld naar aanleiding van de hermeting in 1996, de totale grondoppervlakte van de aangeduide en inmiddels gesloopte bijgebouwen ca. 92,25 m² bedraagt;

dat het pand niet opgenomen is in de inventaris van het bouwkundig erfgoed;

dat het bezwaar van de rechterbuur stelt dat aanvrager duidelijk de historische waarde van het bakhuis niet kende;

dat de bakkersoven niet zichtbaar was vanaf de straat; dat de bakkersoven niet tot het eigendom van de rechterbuur behoorde en er slechts voor een beperkte oppervlakte visueel waarneembaar was; dat in de bijkomende nota van de advocaat van de aanpalende rechterbuur wordt gesteld dat het bakhuis een aanhorigheid was, die verkrot was;

dat ook op het eigen perceel van de rechterbuur/bezwaarindiener een achtergebouw -dat volgens de kadastrale schets schetsjaar 1926 één geheel met de bakkersoven uitmaakte- verdwenen is; dat het bakhuis niet meer in zijn oorspronkelijk volume vrijstaand voorkwam maar dat er andere achtergebouwen waren aan aangebouwd; dat in deze gehele context de historische en volkskundige waarde van de vroegere bakkersoven in ruime mate moet gerelativeerd worden;

dat voor het overige het geheel van bouwvolumes van de bijgebouwen geen harmonisch voorkomen had maar eerder als een aaneenrijging van koterijen voorkwam;

dat om al deze redenen de sloop van de bijgebouwen inclusief de bakkersoven wel worden kan aangenomen;

...

Overwegende dat het voorgestelde ontwerp in overeenstemming is met de geldende voorschriften en verenigbaar is met een goede ordening van de plaats;

Overwegende dat het beroep kan worden ingewilligd;

dat de stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend;

..."

Dit is de bestreden beslissing.

IV. TUSSENKOMST

1.

De heer Henri TROUWERS en mevrouw Brigitte KEIBECK verzoeken met een per taxipost Secur verzonden brief van 17 juli 2013 om in het geding te mogen tussenkomen.

2.

De voorzitter van de derde kamer heeft met een beschikking van 6 augustus 2013 aan tussenkomende partijen toegelaten tussen te komen in de debatten.

3.

Tussenkomende partijen werden met een aangetekende brief van de griffie van de Raad van 16 oktober 2013 uitgenodigd om het verschuldigde rolrecht te betalen. Zij lieten evenwel na om dit rolrecht tijdig te betalen, zoals werd bevestigd door hun raadsman op de openbare zitting van 16 september 2014. Zij konden op de openbare zitting van 12 november 2013, op vraag van de Raad, geen redenen van overmacht of onoverwinnelijke dwaling aanvoeren aangaande de niet-betaling van het rolrecht, en gaven hieromtrent evenmin enige reden in hun schriftelijke uiteenzetting.

Het verzoek tot tussenkomst is om voormelde reden onontvankelijk.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

Verzoekende partij roept de schending in van de artikelen 4.4.20, §1, 4.4.10, §1 en 4.1.1, 16° VCRO, en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het materieel motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij stelt in een derde onderdeel dat “een vergunning wordt afgegeven voor werken aan een ‘woning’ terwijl het geen woning betreft”, en overweegt daaromtrent het volgende:

“...
i.

Voorafgaandelijk

De regeling inzake basisrechten voor zonevreemde constructies is een uitzonderingsregeling en het is aan Dhr. en Mevr. Trouwers - Keybeck om aan te tonen dat de voorwaarden vervuld zijn. Deze uitzonderingsregeling dient bovendien restrictief geïnterpreteerd te worden.

...
iv.

Derde onderdeel

...
In de onmogelijke hypothese dat Uw Raad van oordeel zou zijn dat toepassing mocht gemaakt worden van onderafdeling 2, quod non - cf. supra - dient aangetoond te worden dat er sprake is van een woning.

Op grond van art. 4.1.1.7°b) VCRO dient immers ook de functie vergund of vergund geacht te zijn.

- Art. 4.1.1.16° VCRO definieert de woning als een goed, vermeld in art. 2, §1, eerste lid, 31° van de Vlaamse Wooncode.

Art. 2 §1 31° van de Vlaamse Wooncode definieert een woning als:

"Elk onroerend goed of het deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande."

Zoals ook in de beschrijvende nota bij de aanvraag wordt aangegeven, werd in 1949 een "gedeelte woonhuis", met name een keuken met bakkersoven geschonken.

Het spreekt voor zich dat een keuken met bakkersoven niet als een woning kan beschouwd worden.

Er was/is geen aansluiting op de riolering, geen tellers voor de nutvoorzieningen, geen wc, geen badkamer, geen trap, geen voordeur, geen brievenbus, ...

Het feit dat het nu nog bestaande pand intern was verbonden met de aanpalende woning en er een gemeenschappelijk gebruik van WC, badkamer, ... was, is wel degelijk relevant omdat zulks nog eens extra bevestigt dat het geen gebouw betrof dat zelfstandig kon dienstig zijn als woning.

*De redenering van verwerende partij komt erop neer dat iedere ruimte - onderdeel van een woning als afzonderlijke woning zou kunnen beschouwd worden.
A la limite kan zelfs het toilet dan als woning beschouwd worden...*

Een gedeelte van een woning is geen woning, hoogstens is er dan sprake van een kamer.

Het begrip kamer wordt in het Decreet van 4 februari 1997 houdende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers omschreven als:

“een woning waarin één of meer van de volgende voorzieningen ontbreken:

- WC,*
- bad of douche,*
- kookgelegenheid,*

en waarvan de bewoners voor deze voorzieningen afhankelijk zijn van de gemeenschappelijke ruimten in of aansluitend bij het gebouw waarvan de woning deel uitmaakt;”

...

Een kamer is niet vergund als woning en komt derhalve niet in aanmerking voor de regeling inzake basisrechten voor zonevreemde constructies.

Verwerende partij repliceert dienaangaande als volgt:

"dat gebruikelijke uitrustingen en comfortvoorzieningen anno 2013 (criteria die in het dossier gebruikt worden om te stellen dat huidig pand geen woning betreft) inderdaad midden vorige eeuw niet voorhanden zullen geweest zijn."

De bepalingen van de VCRO kunnen niet buiten toepassing gelaten omdat het een oude "woning" betreft.

De regeling inzake basisrechten voor zonevreemde constructies is een uitzonderingsregeling die restrictief moet geïnterpreteerd worden.

Het loutere feit dat er op het betrokken huisnummer een inschrijving is geweest in het bevolkingsregister, impliceert niet dat er sprake is van een woning zoals bepaald in art. 2 §1 31° van de Vlaamse Wooncode. Terecht wordt door de stad Tongeren bevestigd dat het toekennen van een huisnummer geen rechtsgevolgen heeft.

Zulks wordt ook bevestigd door het Koninklijk Besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregisters en het vreemdelingenregister.

...

In elk geval is de woonfunctie inmiddels opgeheven. Er is immers maar bewoning geweest tot 24 november 1988, enkel door de familieleden van huis nr. 53.”

2.

Verwerende partij repliceert als volgt:

“ ...

1.2. Aangaande het hoofdzakelijk vergund karakter voor wat betreft de 'functie' van de constructie

In een derde onderdeel werpt verzoekster op dat er geen sprake is van een 'woning' nu het voorwerp van de aanvraag niet zou beantwoorden aan de criteria zoals vermeld in art. 4.1.1.16° VCRO en art. 2 § 1, 31° Vlaamse Wooncode.

Dat de constructie ook hoofdzakelijk vergund is voor wat betreft de functie 'wonen' in toepassing van artikel 4.1.1,7°, b) VCRO, artikel 4.1.1,16° VCRO en artikel 2 § 1, eerste lid, 31° van de Vlaamse Wooncode blijkt uit de uitvoerige motivering die ons college heeft opgenomen in de bestreden beslissing ...

De argumenten van verzoekster tonen niet aan dat de beoordeling door ons college foutief dan wel kennelijk onredelijk is.

Een louter andersluidende mening volstaat niet.

...

3.

Verzoekende partij overweegt nog het volgende:

" ...

Derde onderdeel

...

Verzoekende partij merkt op dat tot 5 april 1977, datum van goedkeuring van het gewestplan, het pand officieel gekend was als "deel woonhuis (keuken met bakhuis)". Geen enkel ander officieel erkend document bevestigt dat het voor die datum gaat om een apart vergund geachte woning.

De stad Tongeren beschikt niet over een goedgekeurd plannenregister en vergunningsregister, derhalve kan geen stedenbouwkundig uittreksel worden uitgereikt.

De verwijzing naar Wonen Vlaanderen toont evenmin aan dat de woning als vergund geacht moet worden beschouwd.

Verwerende partij noch tussenkomende partijen repliceren niet meer op dit onderdeel van het eerste middel.

Zij beperken er zich toe de motivering dienaangaande van de bestreden beslissing te hernemen.

..."

Beoordeling door de Raad

1.

Uit de lezing van de bestreden beslissing blijkt dat verwerende partij een stedenbouwkundige vergunning voor "het verbouwen en uitbreiden van een zonevreemde woning" verleende op basis van de artikelen 4.4.10 tot en met 4.4.15 VCRO, die ressorteren onder de basisrechten voor zonevreemde constructies. De argumentatie van verzoekende partij (in haar eerste onderdeel) dat de aanvraag diende te worden getoetst aan artikel 4.4.20 VCRO inzake 'recent afgebroken zonevreemde woningen of andere constructies', en niet voldoet aan de voorwaarden in dit artikel, mist feitelijke grondslag, gezien het voorwerp van de aanvraag een bestaand (zonevreemd)

afgesplitst deel van een (voormalige) hoeve betreft, waaraan (op zich) geen afbraakwerken werden uitgevoerd.

2.

De artikelen 4.4.12 tot en met 4.4.15 VCRO betreffen de uitzonderingsbepalingen voor het verbouwen, herbouwen en uitbreiden van een 'bestaande zonevreemde woning' (met minstens één woongelegenheden). Daarnaast voorziet de VCRO in de artikelen 4.4.16 tot en met 4.4.19 VCRO ook uitzonderingsbepalingen voor het verbouwen, herbouwen en uitbreiden van een 'bestaande zonevreemde constructie, niet zijnde woningbouw'. In beide gevallen dient het voorwerp van de aanvraag overeenkomstig artikel 4.4.10 VCRO hoofdzakelijk vergund te zijn en niet verkrot.

Gelet op hun statuut van uitzonderingsbepalingen, die de vergunningverlenende overheid verbieden om een stedenbouwkundige vergunning louter omwille van de strijdigheid met de verordenende gewestplanbestemming te weigeren, dienen zij restrictief te worden geïnterpreteerd. Het staat daarbij aan de partij die hiervan gebruik wenst te maken om aan te tonen dat voldaan is aan de decretale voorwaarden. Een aanvraag die niet aan deze voorwaarden voldoet, dient door de vergunningverlenende overheid verplicht te worden geweigerd.

3.

Voor de toepassing van voormelde uitzonderingsbepalingen gelden de definities in artikel 4.1.1 VCRO.

Artikel 4.1.1, 16° VCRO definieert het begrip 'woning' (in de artikelen 4.4.12 tot en met 4.4.15 VCRO) als volgt:

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

Artikel 4.1.1, 3° VCRO definieert het begrip 'constructie' (in de artikelen 4.4.16 tot en met 4.4.19 VCRO) als volgt:

“constructie : een gebouw, een bouwwerk, een vaste inrichting, een verharding, een publiciteitsinrichting of uithangbord, al dan niet bestaande uit duurzame materialen, in de grond ingebouwd, aan de grond bevestigd of op de grond steunend omwille van de stabiliteit, en bestemd om ter plaatse te blijven staan of liggen, ook al kan het goed uit elkaar genomen worden, verplaatst worden, of is het goed volledig ondergronds”

4.

Verzoekende partij stelt (in het derde onderdeel) in essentie dat het voorwerp van de aanvraag (een keuken met bakkersoven) geen 'woning' betreft in de zin van artikel 4.1.1, 16° VCRO.

Verwerende partij oordeelt in de bestreden beslissing in essentie dat het voorwerp van de aanvraag *“tot op heden administratief als een afzonderlijke woning is gekend”*, in de rand waarvan zij opmerkt *“dat gebruikelijke uitrustingen en comfortvoorzieningen anno 2013 (criteria die in het dossier gebruikt worden om te stellen dat huidig pand geen woning betreft) inderdaad midden vorige eeuw niet voorhanden zullen geweest zijn”*, en *“dat het feit dat het nu nog bestaande pand intern verbonden was met de aanpalende woning met mogelijk gemeenschappelijk gebruik van bepaalde ruimten geen afbreuk doet aan bovenvermelde gegevens, en eventuele onderlinge erfdienstbaarheden betreft”*. In die optiek meent zij dat er wel degelijk sprake is van een bestaande zonevreemde woning, zoals bedoeld en vereist in de artikelen 4.4.12 en 4.4.15 VCRO.

5.

Het begrip 'woning' wordt in artikel 4.1.1, 16° VCRO gedefinieerd als *“een goed, vermeld in artikel 2, § 1, eerste lid, 31°, van de Vlaamse Wooncode”*. Voormeld artikel 2, §1, lid 1, 31° van het decreet houdende de Vlaamse Wooncode definieert het begrip 'woning' als *“elk onroerend goed of het deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande”*.

De voorbereidende werken (*Parl. St., VI. Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, p. 91, nr. 1*) stellen daaromtrent het volgende:

“Het begrip “woning” wordt gedefinieerd via een verwijzing naar de Vlaamse Wooncode.

Aldaar hanteert men volgende begripsomschrijving : “elk onroerend goed of het deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande”.

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

6.

Het voorwerp van de aanvraag wordt door de aanvragers in hun beroepschrift omschreven als *“een gedeelte woonhuis, meerbepaald keuken met bakkersoven”*, dat in 1949 aan een rechtsvoorganger van aanvragers werd geschonken, als afsplitsing van de aldaar bestaande woongelegenheden in de hoeve. De notariële akte van schenking van 15 februari 1949 beschrijft het betreffende onroerend goed als *“een gedeelte huis (keuken en bakhuis)”*. De (vrijstaande) bakkersoven werd ondertussen door de aanvragers reeds gesloopt (waarvoor een regularisatie wordt gevraagd).

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling oordeelde in haar ongunstig advies van 22 oktober 2012 als volgt omtrent het voorwerp van de aanvraag:

“ ...

Er wordt betwist dat er hier oorspronkelijk al een zelfstandige tweede woning bestond. In ons eerste ongunstig advies ... is toen gewezen op structurele elementen in het gebouw die aantoonen dat het als woning voorgestelde volume niet zelfstandig bewoonbaar was. Wat nu wordt voorgesteld als een bestaande woning is een afsplitsing van een bestaande hoeve waarin een bedrijfswoning voorhanden was.

... ”

Een voormalige gebruiker van het onroerend goed beschrijft het voorwerp van de aanvraag als volgt in zijn bezwaarschrift van 14 november 2012:

“Ik heb juist dit deel van de boerderij jaren gebruikt als stapelruimte en weet dat hier geen wateraansluiting, geen badkamer of toilet is en bijgevolg ook geen aansluiting op de riolering, dus onbewoonbaar. Dit is niet moeilijk vast te stellen ter plaatse.

De ruimten op gelijkvloers en verdieping gaven uit op de gang tot op het moment dat het rechter stuk van de hoeve gekocht werd door Mevr Vandeputte. Toen werd door Willy Roeffaers een gat gekapt in het plafond en een trap ineen getimmerd om mij terug toegang te geven tot de verdieping. Hier heeft nooit een huisnummer of brievenbus opgehangen en er was geen voordeur.

... ”

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Tongeren oordeelde in haar weigeringsbeslissing van 11 januari 2013 als volgt omtrent het voorwerp van de aanvraag:

“ ...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

...

Overwegende dat de aanvraag de verbouwing en uitbreiding betreft van een woning, die duidelijk een gedeelte was van een bestaande hoevewoning opgericht in 1914. In het verleden werd de hoeve opgesplitst in 2 delen. In de akte van deling (1949) spreekt men over een afsplitsing van een gedeelte woonhuis m.n. 'keuken en bakkershuis';

Overwegende dat volgens de gegevens beschikbaar bij de dienst burgerzaken dit gedeelte bewoond zou zijn tot 1988; dat ons inziens de toenmalige bewoners familie waren (Roeffaers Willy, nr. 55 en Roeffaers Martin, nr. 53); dat in het verleden inderdaad een huisnummer is toegekend maar dit feit heeft geen rechtsgevolgen; dat niet aangetoond kan worden dat de 2 woongedeeltes afzonderlijk hebben gefunctioneerd;

Overwegende dat uit de plannen duidelijk blijkt dat deze zogenaamde woning geen enkele woonkwaliteit bezit; geen badkamer; enkel toegankelijk langs een achterdeur; een zogenaamde keuken, die enkel langs een zijdeurtje is te bereiken en de slaapkamers blijken niet bereikbaar te zijn via een interne trap; dat uit een onderzoek ter plaatse (in 2006) door onze dienst ruimtelijke ordening afgeleid wordt dat dit gedeelte niet afzonderlijk gefunctioneerd heeft; uit onderzoek blijkt tevens dat dit gedeelte van de hoeve (Heideweg 55) geen aansluiting op elektriciteit of water heeft; dat uit bovengaande geconcludeerd kan worden dat dit gedeelte van de hoeve niet beschouwd kan worden als een afzonderlijke woongelegenheid;

...”

7.

Uit voormelde gegevens, die in de bestreden beslissing op zich niet worden betwist noch worden weerlegd, blijkt dat het voorwerp van de aanvraag in feite een (in het kader van een schenking juridisch) afgesplitst deel betreft van de voormalige bedrijfswoning van een hoeve, dat gelet op de structuur en de inrichting ervan nooit heeft gefunctioneerd als afzonderlijke woongelegenheid, noch zelfstandig bewoonbaar was wegens ontstentenis van enige woonkwaliteit (zoals vastgesteld tijdens een plaatsbezoek in 2006). Er was met name geen aansluiting op elektriciteit, water en riolering, en geen toilet noch badkamer. De gelijkvloerse verdieping was evenmin bereikbaar langsheen een voordeur, maar enkel via een achterdeur, terwijl deze verdieping niet via een interne trap in verbinding stond met de eerste verdieping.

Hieruit dient noodzakelijk te worden afgeleid dat het betreffende onroerend goed op zichzelf genomen feitelijk niet hoofdzakelijk bestemd was/is als (afzonderlijke) woning, en enkel voor bewoning kon worden gebruikt als onderdeel van het aanpalend (bewoonbaar) woonhuis, waarvan het eerder (louter juridisch) was afgesplitst. De vaststelling dat het goed eertijds (tot 1988) werd bewoond, wordt dan ook verklaard door het feit dat het toen nog in verbinding stond met het aanpalend (bewoonbaar) woonhuis, en de bewoners van beide aanpalende onroerende goederen familie waren. Dit wordt bevestigd door het feit dat de bewoning ophield (en het goed nog louter als stapelruimte werd gebruikt), zodra het (bewoonbaar) woonhuis werd verkocht aan verzoekende partij, en beide onroerende goederen effectief materieel (en niet langer louter juridisch) werden opgesplitst.

8.

Gelet op voormelde vaststelling wordt in de bestreden beslissing ten onrechte besloten dat het voorwerp van de aanvraag een 'bestaande woning' betreft, gezien het onroerend goed "*tot op heden administratief als een afzonderlijke woning is gekend*". De toets of het voorwerp van een zonevreemde aanvraag op basis van de artikelen 4.4.12 en 4.4.15 VCRO al dan niet een (bestaande) woning betreft in de zin van artikel 4.1.1, 16° VCRO dient (tevens in het licht van een restrictieve interpretatie van de uitzonderingsbepalingen) in eerste instantie te gebeuren op basis van de feitelijke plaatselijke situatie. Hoewel de aanvrager (die in beginsel de bewijslast draagt) en de vergunningverlenende overheid desgevallend wel kunnen verwijzen naar administratieve stukken om aan te tonen dat er effectief sprake is van een woning, is de feitelijke toestand van het onroerend goed doorslaggevend, gezien de hoofdzakelijke woonbestemming (in de zin van artikel 2, §1, lid 1, 31° Vlaamse Wooncode) concreet moet worden aangetoond.

Zoals gesteld worden de feitelijke gegevens op basis waarvan kan worden afgeleid dat het voorwerp van de aanvraag op zichzelf genomen feitelijk nooit (hoofdzakelijk) was bestemd als (afzonderlijke) woning, in de bestreden beslissing niet weerlegd noch tegengesproken. De vaststelling dat het onroerend goed "*tot op heden administratief als een afzonderlijke woning is gekend*" betreft eerder een impliciete erkenning dat er feitelijk geen sprake is van een woning. De (loutere) overweging in de bestreden beslissing "*dat gebruikelijke uitrustingen en comfortvoorzieningen anno 2013 (criteria die in het dossier gebruikt worden om te stellen dat huidig pand geen woning betreft) inderdaad midden vorige eeuw niet voorhanden zullen geweest zijn*" overtuigt evenmin. Hoewel de woonkwaliteitseisen heden inderdaad verschillen van deze in 1949, en de invulling van het recht op menswaardig wonen sindsdien (onder meer met de Vlaamse Wooncode) aanzienlijk (in positieve zin) is geëvolueerd, kan redelijkerwijze niet worden betwist dat een woning (ook) in 1949 in beginsel een aansluiting had op elektriciteit dan wel op water en riolering, en er een toilet en badkamer of wasplaats aanwezig was. Hetzelfde geldt wat betreft het voorzien van een voordeur en een interne trap tussen de gelijkvloerse verdieping en de eerste verdieping (en desgevallend de zolderkamer).

9.

De Raad stelt op basis van voormelde uiteenzetting vast dat de motieven in de bestreden beslissing het oordeel van verwerende partij, dat het voorwerp van de aanvraag een (bestaande zonevreemde) woning betreft, zodat toepassing kan worden gemaakt van de artikelen 4.4.12 en 4.4.15 VCRO, niet kunnen dragen.

Het eerste middel is in de aangeven mate gegrond.

B. Overige middelen

De overige middel(onderdel)en dienen niet te worden onderzocht, gezien ze niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer Henri TROUWERS en mevrouw Brigitte KEIBECK is onontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van verwerende partij van 17 april 2013, waarbij aan de heer Henri TROUWERS en mevrouw Brigitte KEIBECK een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het verbouwen en uitbreiden van een zonevreemde woning op een perceel gelegen te 3700 Tongeren, Heideweg 55, met als kadastrale omschrijving afdeling 18, sectie B, nummer 174K.
3. De Raad beveelt verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de heer Henri TROUWERS en mevrouw Brigitte KEIBECK en dit binnen een vervaltermijn van vier maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 275 euro, ten laste van verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 11 oktober 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Marino DAMASOULIOTIS

Pascal LOUAGE