

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 26 februari 2019 met nummer RvVb-A-1819-0665  
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0135-A

Verzoekende partij                      de **LEIDEND AMBTENAAR** van het Departement RUIMTE  
VLAANDEREN

vertegenwoordigd door advocaat Veerle TOLLENAERE met  
woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Koning Albertlaan 128

Verwerende partij                      de deputatie van de provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**

---

### I.        **BESTREDEN BESLISSING**

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 31 oktober 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 7 september 2017.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Herzele van 12 april 2017 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de heer Philip VAN AERDE en mevrouw Myriam DE TROYER een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor het slopen en herbouwen van twee woningen, op de percelen gelegen te 9550 Herzele, Hoevenstraat 5-5A, met als kadastrale omschrijving afdeling 5, sectie B, nummers 0353H, 0353K, 0355D, 0357H en 0357K.

### II.       **VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

De verwerende partij dient geen antwoordnota maar wel het administratief dossier in. De verzoekende partij dient een toelichtende nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 18 december 2018.

De verzoekende en verwerende partij verschijnen schriftelijk.

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

### III. FEITEN

De heer Philip VAN AERDE en mevrouw Myriam DE TROYER (hierna: de aanvragers) dienen op 7 februari 2017 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Herzele een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het slopen en herbouwen van twee woningen” op de percelen gelegen te 9550 Herzele, Hoevenstraat 5-5A.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem’, vastgesteld met koninklijk besluit van 30 mei 1978, in agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 27 februari 2017 tot en met 28 maart 2017, worden geen bezwaarschriften ingediend.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 4 april 2017 gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen verleent op 12 april 2017 een stedenbouwkundige vergunning aan de aanvragers. Het college beslist:

“... ”

#### Stedenbouwkundige / Planologische gegevens

##### Historiek

*Voor het betrokken percelen zijn geen andere stedenbouwkundige vergunningen bekend. Op het perceel staan twee woningen in halfopen bebouwing, die ontstaan zijn door splitsing van een grotere eigendom, uitgevoerd vooraleer dit vergunningsplichtig werd gemaakt. In het advies opgemaakt door LDR advocaten in opdracht van de verkopende notaris, werd dit reeds geconcludeerd en kan op basis van de plannen uit 1988 (aanvraag tot verbouwen) worden uitgegaan van hoofdzakelijk vergunde woningen.*

*(...)*

##### Toetsing aan de ruimtelijke ordening

*De voorliggende aanvraag is gelegen in de agrarische bestemming.*

*Het gehouden openbaar onderzoek gaf geen aanleiding tot klachten;*

*De voorliggende aanvraag voldoet aan de voorschriften van artikel 4.4.10. en volgende van de VCRO (mogelijkheden op vlak van zonevreemdheid - ttz zie laatste toegevoegde bladzijde);*

*De percelen zijn volgens het zoneringsplan, goedgekeurd op 18 december 2015, in een collectief te optimaliseren gebied (septische put met overloop naar de afwateringsgracht). Volgens de plannen gevoegd bij de aanvraag wenst de aanvrager het afvalwater te zuiveren met een individuele behandelingsinstallatie (IBA) met overloop naar de afwateringsgracht.*

*Deze beoordeling - als uitvoering van art. 1.1.4. van de VCRO gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling en met het oog voor de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen - houdt rekening met de volgende criteria als uitvoering van art. 4.3.1. van de VCRO:*

- Functionele inpasbaarheid: de ingediende aanvraag is functioneel inpasbaar in de nabije omgeving.*
- Mobiliteitsimpact: er kan geparkeerd worden op eigen perceel.*
- Schaal: de ingediende aanvraag is qua schaal inpasbaar in de nabije omgeving.*
- Ruimtegebruik en bouwdichtheid: het voorgestelde project is verenigbaar met de omgeving.*

- *Visueel-vormelijke elementen: de aanvraag is visueel-vormelijk in overeenstemming met de woningen in de nabije omgeving. Het project past in deze landelijke omgeving, de ruimtelijke draagkracht wordt niet overschreden.*
- *Cultuurhistorische aspecten: de voorliggende aanvraag is niet gelegen in een erfgoedlandschap.*
- *Bodemreliëf: het bodemreliëf blijft behouden (kleine wijzigingen in functie van het oprichten van de woningen zijn mogelijk).*

*De aangevraagde werken zullen geen nadelige gevolgen voor aanpalenden veroorzaken.*

*Aangezien de aanvraag de goede ruimtelijke ordening niet in het gedrang brengt, is voorliggend project voor vergunning vatbaar.*

*...*

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 24 mei 2017 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 20 juni 2017 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

*“ ...*

#### *2.4 De juridische aspecten*

*De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan als meest recente en gedetailleerde plan.*

*De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven, meer bepaald omdat de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, niet in functie staat van een agrarisch en/of para-agrarisch bedrijf. De bebouwing op onderhavig perceel dient beschouwd te worden als zonevreemd.*

*Titel 4, hoofdstuk IV, afdeling 2, onderafdeling 1 Toepassingsgebied, draagwijdte en algemene bepalingen, van de VCRO geeft de basisrechten voor zonevreemde gebouwen en constructies aan.*

*Onderstaande artikels zijn op dit punt relevant:*

*Art. 4.4.10. §1 (...)*

*Art. 4.4.13. (...)*

*Art. 4.4.15. (...)*

*Het gaat hier om een bestaand vergund geacht voormalig hoevecomplex, niet gelegen in ruimtelijk kwetsbaar gebied of recreatiegebied, waarbij de gebouwen nog voldoende stabiel zijn om niet als verkrot beschouwd te worden.*

*Op het perceel staan 2 woningen in halfopen bebouwingsvorm, die ontstaan zijn door splitsing van het voormalige hoevecomplex.*

*Hamvraag in dit dossier is of deze splitsing uitgevoerd werd vooraleer dit vergunningsplichtig werd gemaakt, en of de tweede bijkomende woning dus eveneens als vergund kan worden geacht.*

*De redenering van het Departement Omgeving kan in deze worden gevolgd: De woning werd opgesplitst in 1988 (volgens administratie gekend sinds 18 maart 1988). In de stedenbouwkundige vergunning van 29 februari 1988 voor het verbouwen van een woning werd deze opsplitsing niet opgenomen.*

*In de nota van LDR wordt gesteld dat er geen structurele ingrepen noodzakelijk waren om deze opsplitsing door te voeren ("het uitzicht en volume van de constructie werd –nagenoeg - niet gewijzigd"). Echter moet worden geoordeeld dat het voorzien van een bijkomende woning hoe dan ook een bijkomende badkamer en keuken inhield, en dat dit in 1988 vergunningsplichtig was.*

*(...)*

*De woning werd wederrechtelijk opgesplitst in 1988. Logischerwijze bracht dit enkele (toen) vergunningsplichtige werken met zich mee, zoals het voorzien van een extra keuken en badkamer.*

*De bijkomende woning is dus niet vergund. Bijgevolg mag slechts 1 woning tot 1000m<sup>3</sup> worden heropgebouwd volgens het toepassingsgebied van voormelde decretaal voorziene afwijkingsbepalingen.*

*De aanvraag is in strijd met de wettelijke bepalingen.*

#### 2.5 De goede ruimtelijke ordening

*Gelet op de hiervoor aangehaalde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning zijn verdere opportuniteitsafwegingen niet relevant.*

*...*

Na de hoorzitting van 4 juli 2017 verklaart de verwerende partij het beroep op 7 september 2017 ongegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

*“ ...*

#### 2.4 De juridische aspecten

*De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan als meest recente en gedetailleerde plan.*

*De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven, meer bepaald omdat de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning niet in functie staat van een agrarisch en/of para-agrarisch bedrijf. De bebouwing op onderhavig perceel dient beschouwd te worden als zonevreemd.*

*Titel 4, hoofdstuk IV, afdeling 2, onderafdeling 1 Toepassingsgebied, draagwijdte en algemene bepalingen, van de VCRO geeft de basisrechten voor zonevreemde gebouwen en constructies aan.*

*Onderstaande artikels zijn op dit punt relevant:*

*Art. 4.4.10. §1 (...)*

*Art. 4.4.13. (...)*

*Art. 4.4.15. (...)*

*Het gaat hier om een bestaand vergund geacht voormalig hoevecomplex, niet gelegen in ruimtelijk kwetsbaar gebied of recreatiegebied, waarbij de gebouwen nog voldoende stabiel zijn om niet als verkrot beschouwd te worden.*

*Op het perceel staan 2 woningen in halfopen bebouwingsvorm, die ontstaan zijn door splitsing van het voormalige hoevecomplex.*

*Hamvraag in dit dossier is of deze splitsing uitgevoerd werd vooraleer dit vergunningsplichtig werd gemaakt, en of de tweede bijkomende woning dus eveneens als vergund kan worden geacht.*

*De aanvrager stelt in zijn repliek op het verslag:*

*"(...)*

#### *Opsplitsing*

*Uit de historiek van woonst voor het perceel blijkt dat de opsplitsing in 2 woongelegenheden (huisnummer 5 en 5a) bij de gemeentelijke administratie gekend is sinds 18 maart 1988.*

*De vergunningsplicht voor het opsplitsen van een woning naar meerdere woongelegenheden werd pas in de tweede helft van de jaren '90 ingevoerd. De wetgeving van toepassing in 1988, d.i. het bewezen moment van de opsplitsing naar 2 woongelegenheden, is de stedenbouwwet van 29 maart 1962 (Inwerkingtreding 22 april 1962), meer bepaald artikel 44, dat luidde als volgt:*

*(...)*

*In het Koninklijk Besluit van 16 december 1971 tot bepaling van de werken en handelingen die vrijgesteld zijn of wel van de bemoeiing van de architect, of wel van de bouwvergunning, ofwel van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar (B.S. 19 januari 1972) werd het opsplitsen van woningen naar meerdere woongelegenheden evenmin opgenomen. Noch werd het vrijgesteld van vergunning (artikel 2), noch werd de vereenvoudigde vergunningsprocedure erop van toepassing verklaard (artikel 3).*

*Het opsplitsen van een woning naar meerdere woongelegenheden was destijds dan ook niet vergunningsplichtig.*

*Pas in 1996, ingevolge de wijziging van artikel 2 en 3 van het K.B. van 16 december 1996 (het kleine-werkenbesluit), kon worden aangenomen dat het vermeerderen van het aantal woongelegenheden in combinatie met het uitvoeren van werken onderworpen was aan de vergunningsplicht.*

*Om de wildgroei van kamerwoningen tegen te gaan werd uiteindelijk met de invoering van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening het wijzigen van het aantal woongelegenheden onafhankelijk van het uitvoeren van werken vergunningsplichtig gesteld (met ingang van 1 mei 2000).*

*De opsplitsing in 1988 werd met andere woorden reeds gerealiseerd vooraleer een dergelijke opsplitsing door de decreetgever onderworpen werd aan de vergunningsplicht.*

#### *Bijkomende badkamer en keuken*

*De appellant en de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar veronderstellen dat de opsplitsing naar twee woongelegenheden gepaard is gegaan met het installeren van een bijkomende badkamer en keuken. Bovendien beweren zij dat deze werken destijds onderworpen waren aan de vergunningsplicht. Omwille daarvan zou de vergunning niet kunnen verleend worden.*

*1.*

*In eerste instantie dient opgemerkt te worden dat de argumentatie van appellant en de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar bestaat uit veronderstellingen en loutere beweringen dat er bouwwerken uitgevoerd zouden zijn, meer bepaald het plaatsen van een badkamer en keuken, die destijds aan de vergunningsplicht onderworpen zouden geweest zijn, om het gebouw in 2 woongelegenheden op te splitsen.*

*Op geen enkele wijze wordt aangetoond dat deze werken effectief werden uitgevoerd, noch dat deze zouden zijn uitgevoerd in het kader van de opsplitsing van de hoefwoning.*

*Het bewijs van de uitvoering van de werken in functie van de vermeerdering van het aantal woongelegenheden dient geleverd te worden door zij die er zich in hun argumentatie op baseren.*

*2.*

*Bovendien wordt noch door appellant, noch door de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar aangetoond dat het installeren van een keuken en/of badkamer in 1988 onderworpen was aan de vergunningsplicht. De Raad voor Vergunningsbetwistingen oordeelde onlangs nog dat de loutere verwijzing naar artikel 44, § 1 van de Stedenbouwwet van 22 april 1962 juncto het Koninklijk Besluit dd. 16 december 1971 alleszins niet volstaat.*

*Het bewijs dat de werken onderworpen waren aan de vergunningsplicht dient geleverd te worden door zij die er zich in hun argumentatie op baseren.*

3.

*In ieder geval dient vastgesteld te worden dat er geen, structurele vergunningsplichtige werken werden uitgevoerd in het geval een bijkomende badkamer en keuken zouden zijn geïnstalleerd in het kader van de opsplitsing. Overeenkomstig artikel 44, § 1, 1 van de Stedenbouwwet van 29 maart 1962 mocht niemand zonder voorafgaande, schriftelijke en uitdrukkelijke vergunning van het college van burgemeester en schepenen:*

*(...)*

*Aan het begrip verbouwen werd de volgende invulling gegeven: "Verbouwing kan binnen in een gebouw plaats hebben, kan bestaan in aanbouw (bijvoegen van een lokaal, van een verdieping, van een mansartkap) en ook in het verplaatsen, vergroten of verkleinen van deuren, vensters, luifels, balkons, e.d.m."*

*Zowel in de geraadpleegde voorbereidende handelingen van de toepasselijke wetgeving als in de rechtspraak ontbreekt het echter aan treffende voorbeelden wat betreft de kwalificatie van de betrokken handelingen, m.n. installatie badkamer en keuken, als bouw- of verbouwingswerken en het vergunningsplichtig karakter ervan. Dit is niet geheel onlogisch aangezien de werken dermate beperkt zijn dat men er zich in het verleden waarschijnlijk nooit de vraag bijgesteld heeft of er voor de nieuwe keuken/badkamer al dan niet een vergunning vereist was. Uiteindelijk betreft het de inrichting van een ruimte met enkele kasten, een lavabo, een gasvuur, enz. Als de redenering wordt doorgetrokken dat voor dergelijke handelingen een vergunning vereist was, dan moet men zich afvragen of voor het inrichtend van een afzonderlijk toilet of een lavabo in de slaapkamer, het plaatsen van een wasmachine, kookvuur, enz. destijds ook een vergunning vereist was.*

*De voorbeelden die destijds in de rechtspraak wel aan bod kwamen inzake het begrip 'verbouwen' betroffen handelingen die stabiliteitswerken inhielden. O.a. het bouwen van een bakstenen steunmuur tegen een bestaand gebouw.*

*Vast staat dat de installatie van de betrokken badkamer en keuken geen stabiliteitswerken met zich heeft meegebracht.*

*Op basis van deze rechtspraak en ingevolge het ontbreken van duidelijke regelgeving kan geoordeeld worden dat destijds voor het installeren van een badkamer of keuken geen vergunningsplicht gold.*

4.

*De vereenvoudigde vergunningsprocedure overeenkomstig artikel 3 van het K.B. van 16 december 1971 had enkel betrekking op bij artikel 44, § 1, 1 Stedenbouwwet vergunningsplichtig gestelde handelingen. De uitbreiding van de vergunningsplichtige handelingen opgedé in artikel 44, § 1 Stedenbouwwet bij Koninklijk Besluit is in strijd met hiërarchie der rechtsnormen en kon enkel aan de hand van een bouwverordening (artikel 44, § 2 Stedenbouwwet).*

*Het gegeven dat het installeren van een badkamer of keuken niet voorkwam op de lijst van vrijgestelde werken overeenkomstig artikel 2 van het K.B. van 16 december 1971 impliceert niet dat deze werken bijgevolg vergunningsplichtig waren.*

5.

*Bij Besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 1996 werd het installeren van sanitaire, elektrische, verwarmings-, isolerings- of verluchttingsinstallaties binnen een gebouw vrijgesteld van vergunning.*

*Dit impliceert niet dat de installatie ervan voorheen vergunningsplichtig was, nu uitdrukkelijk in het advies van de Raad van State, afdeling wetgeving, het volgende werd opgenomen:*

*"Binnen de hem toegemeten tijd, is het de Raad van State niet mogelijk geweest na te gaan of alle in het ontwerp vermelde werken en handelingen wel degelijk aan een vergunningsplicht zijn onderworpen, en derhalve of de ontworpen regeling al dan niet sluitend is."*

*Er aldus vanuit gaan dat de vrijstelling van vergunning inhoudt dat de betrokken handelingen voorheen vergunningsplichtig waren, kan niet aanvaard worden.*

6.

*Tot slot dient er op gewezen te worden dat de inrichting van de bestaande badkamer en keuken in de bijkomende woning met huisnummer 5 onmogelijk kan geleid hebben tot structurele werken. Op basis van de foto's van de beide ruimtes (in bijlage 1) valt af te leiden dat men enkel is overgegaan tot het plaatsen van een badkuip en lavabo in de badkamer en een gasvuur, gootsteen, frigo en keukenkasten in de keuken.*

*Conclusie*

*Ingevolge het voorgaande dient aldus geoordeeld te worden dat er niet werd aangetoond dat in 1988 op het moment van de opsplitsing van de hoeve woning naar 2 woongelegenheden vergunningsplichtige werken werden uitgevoerd en dat het hoofdzakelijk vergund karakter bijgevolg vaststaat.*

*Minstens kan geoordeeld worden dat de uitgevoerde werken niet meer dan 10 % van het bruto-bouwvolume omvatten, ingevolge waarvan ook de tweede woning hoofdzakelijk vergund is.*

*Zonevreemde basisrechten: herbouwen en uitbreiden*

*Overeenkomstig artikel 4.4.13 - 4.4.15 VCRO kan een vergunning verleend worden voor het herbouwen en uitbreiden van zonevreemde woningen, op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden niet wordt verhoogd en de uitbreiding beperkt blijft tot ten hoogste 1000 m<sup>3</sup>.*

*Zoals hierboven uiteengezet betreft voorliggende aanvraag het slopen en herbouwen van 2 bestaande, vergunde en niet verkrotte woningen. Beide nieuwbouwwoningen overschrijden de toegelaten 1000 m<sup>3</sup> niet.*

*Er is bijgevolg voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van de zone-vreemde basisrechten."*

*Deze argumentatie wordt bijgetreden.*

*Uit bijkomende stukken blijkt duidelijk dat deze site reeds lang 2 woongelegenheden betrof (zie bewijs inschrijving + factuur), nog van voor het moment dat het wijzigen van het aantal wooneenheden vergunningsplichtig werd. De omvorming kan als vergund geacht beschouwd worden.*

*Het gevraagde valt binnen het toepassingsgebied van de decretaal voorziene afwijkingsbepalingen.*

## 2.5 De goede ruimtelijke ordening

*Voor het betrokken terrein gelden geen specifieke stedenbouwkundige voorschriften, opgelegd door een bijzonder plan van aanleg of een verkaveling, zodat bij de beoordeling van onderhavige vergunningsaanvraag naar de inpasbaarheid en verenigbaarheid met het agrarisch gebied geen concrete normen of verplichtingen kunnen worden gehanteerd, Bijgevolg zijn de specifieke kenmerken en karakteristieken van de omgeving van het betrokken terrein doorslaggevend.*

*Overeenkomstig de aanvraag worden de 2 aaneengesloten woningen (U-vorm) vervangen door 2 vrijstaande woningen.*

*De aanvrager argumenteert als volgt (...)*

*Ook deze argumentatie wordt bijgetreden.*

*Samen met het college van burgemeester en schepenen wordt besloten dat het gevraagde de goede ruimtelijke ordening niet in het gedrang brengt.*

*...*

Dit is de bestreden beslissing.

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

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

#### **V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN - ENIG MIDDEL**

##### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij roept de schending in van de artikelen 4.3.1, §1, 4.4.10, 4.4.13 en 4.4.15 VCRO, artikel 11.4.1 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, van het gewestplan Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem, goedgekeurd bij koninklijk besluit van 30 mei 1978, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij zet uiteen dat op het aanvraagperceel twee woningen in halfopen bebouwing staan die ontstaan zijn door de splitsing van een voormalig hoevecomplex. Er is volgens haar geen discussie over het feit dat de woning werd opgesplitst in 1988 en dat, indien deze opsplitsing gepaard zou zijn gegaan met vergunningsplichtige werken, de opsplitsing in 1988 vergunningsplichtig was. De verzoekende partij voert aan dat de verwerende partij onterecht besluit dat de omvorming van de hoeve naar twee woongelegenheden destijds niet gepaard ging met vergunningsplichtige werken en niet vergunningsplichtig zou zijn geweest. De verzoekende partij treedt het standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar bij dat het voorzien van een bijkomende woning hoe dan ook een bijkomende badkamer en keuken inhield, wat in 1988 een vergunningsplichtige verbouwing was.

De overweging in de bestreden beslissing dat het betoog van de verzoekende partij louter gebaseerd is op beweringen en veronderstellingen voor zover zij aanvoert dat er een badkamer en keuken geplaatst is, gaat volgens de verzoekende partij voorbij aan het feit dat de aanvragers in hun replieknota foto's bijbrengen van een badkamer en keuken in de tweede woning. Daarenboven stelt de verzoekende partij nog dat de aanvragers de bestaande toestand op de plannen moeten weergeven. Door enkel de contouren van de gebouwen aan te duiden hebben de aanvragers de vergunningverlenende overheid in het ongewisse gelaten.

De verwerende partij besluit volgens de verzoekende partij eveneens onterecht dat niet aangetoond zou zijn dat voor het installeren van een keuken en/of badkamer in 1988 een stedenbouwkundige vergunning vereist was. Zij zet uiteen dat voor het wijzigen van het aantal woongelegende sinds 1 mei 2000 een afzonderlijke stedenbouwkundige vergunning aangevraagd moet worden en dat voordien een stedenbouwkundige vergunning was vereist wanneer het wijzigen van het aantal woongelegenheden gepaard ging met vergunningsplichtige verbouwingswerken. Uit artikel 44 van de Stedenbouwwet volgt verder dat een stedenbouwkundige vergunning vereist is voor het verbouwen van een bestaande woning en dat er enkel een uitzondering wordt gemaakt voor instandhoudings- of onderhoudswerken. De verzoekende partij voert aan dat de werken die vereist zijn voor het omvormen van het aantal woongelegenheden niet te beschouwen zijn als loutere instandhoudings- of onderhoudswerken, wat de verwerende partij ook niet lijkt te betwisten. De verwerende partij kan bijgevolg niet stellen dat het voorzien van



dergelijke noodzakelijke onderdelen van een woning niet vergunningsplichtig was. Uit artikel 44, §1, 1 van de Stedenbouwwet volgt dat verbouwen vergunningsplichtig is, ongeacht of het gaat om een inwendige of uitwendige verbouwing.

De verzoekende partij stelt verder dat de verwijzing in de bestreden beslissing naar artikel 3 van het koninklijk besluit van 16 december 1971 tot bepaling van de werken en handelingen die vrijgesteld zijn ofwel van de bemoeiing van de architect, ofwel van de bouwvergunning, ofwel van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar niet relevant is, aangezien deze bepaling betrekking heeft op een vrijstelling van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar en niet op de vrijstelling van vergunningsplicht. De verwerende partij legt ook de verwijzing naar artikel 2 van voormeld besluit te snel naast zich neer. Het is duidelijk dat alle verbouwingswerken vergunningsplichtig waren en dat er slechts enkele waren vrijgesteld van vergunning.

De verzoekende partij wijst erop dat sinds de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet een stedenbouwkundige vergunning vereist is voor de geschiktmaking van lokalen en het plaatsen van sanitaire en andere installaties, hetgeen eveneens bevestigd wordt in rechtspraak van de Raad. De verzoekende partij voert verder aan, verwijzend naar rechtspraak van de Raad van State, dat de verwerende partij niet correct is waar zij stelt dat de vergunningsplicht uit artikel 44, §1 van de Stedenbouwwet enkel van toepassing zou zijn op handelingen die stabiliteitswerken inhouden. Het inrichten van lokalen als een keuken en een badkamer, zelfs wanneer geen structurele werken nodig zijn, valt onder de toenmalige vergunningsplicht. Ook de verwijzing naar het besluit van de Vlaamse regering 16 juli 1996 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 16 december 1971 tot bepaling van de werken en handelingen die vrijgesteld zijn ofwel van de bemoeiing van de architect, ofwel van de bouwvergunning, ofwel van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar is niet relevant en heeft betrekking op een andere situatie.

Uit de door de aanvragers bijgebrachte foto's, waarnaar de verwerende partij ook verwijst, blijkt dat er een keuken en badkamer werd voorzien in de afgesplitste woning. De omstandigheid dat er geen structurele werken zijn uitgevoerd betekent niet dat deze werken niet onder de vergunningsplicht zouden vallen. Uit de foto's blijkt bovendien dat de keuken via een sokkel is verankerd in de constructie en dat ook de badkamer als onroerend is aangebracht. Uit het voorgaande volgt dat het opsplitsen van het hoevecomplex in 1988 vergunningsplichtige werken omvatte. Aangezien voor die verbouwingswerken geen vergunning werd verleend kan de tweede woning niet beschouwd worden als hoofdzakelijk vergund geacht.

2.

De verzoekende partij voegt in haar toelichtende nota niets toe.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Met de bestreden beslissing vergunt de verwerende partij het slopen en herbouwen van twee woningen. De twee woningen zijn het resultaat van de opsplitsing van een hoevecomplex in 1988. Het wordt niet betwist dat de woningen gelegen zijn in agrarisch gebied en als dusdanig zonevreemd zijn, aangezien de woningen niet ten dienste zullen staan van een agrarische activiteit. De verwerende partij diende dan ook, bij de beoordeling van de voorliggende aanvraag, toepassing te maken van de basisrechten voor zonevreemde constructies zoals opgenomen in de artikelen 4.4.10 VCRO tot en met artikel 4.4.22 VCRO.

De regeling inzake basisrechten voor zonevreemde constructies maakt het mogelijk om in bepaalde gevallen en onder bepaalde voorwaarden af te wijken van de verordenende

bestemmingsvoorschriften. De toepassing van deze afwijkmogelijkheid moet restrictief worden geïnterpreteerd.

Artikel 4.4.10, §1 VCRO luidt als volgt:

*“§1. Deze afdeling is van toepassing op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden.*

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

Artikel 4.1.1 VCRO omschrijft wat dient te worden verstaan onder “hoofdzakelijk vergund”:

*“7° hoofdzakelijk vergund : een stedenbouwkundige vergunningstoestand, 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;”*

Art. 4.4.13 VCRO luidt als volgt:

*“§1. De vigerende bestemmingsvoorschriften vormen op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het herbouwen van een bestaande zonevreemde woning op dezelfde plaats, op voorwaarde dat het aantal wooneenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal.*

*Als het bestaande bouwvolume meer dan 1.000 m<sup>3</sup> bedraagt, is het maximale volume van de herbouwde woning beperkt tot 1.000 m<sup>3</sup>.*

*§2. Voor de toepassing van §1, eerste lid, is sprake van een herbouw op dezelfde plaats indien de nieuwe woning ten minste drie kwart van de bestaande woonoppervlakte overlapt. De bestaande woonoppervlakte sluit zowel de oppervlakte van het hoofdgebouw in als deze van de fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw.*

*...”*

Om aanspraak te kunnen maken op een stedenbouwkundige vergunning in het kader van de basisrechten voor zonevreemde constructies, moeten de aanvragers dus in ieder geval aantonen dat de woningen waarvoor de herbouw wordt gevraagd, hoofdzakelijk vergund en niet verkrot zijn op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag, en dat het volume van de herbouwde woning niet meer dan 1000 m<sup>3</sup> bedraagt.

2.

De verzoekende partij argumenteert in essentie dat de omvorming van de hoevewoning naar twee woongelegenheden in 1988 vergunningsplichtige werken omvatte, zoals het plaatsen van een keuken en badkamer, die niet vergund werden, zodat de tweede woning niet hoofdzakelijk vergund geacht is en de verwerende partij bijgevolg geen toepassing kon maken van de basisrechten voor zonevreemde constructies om de herbouw van twee woningen te vergunnen.

Voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden, zelfs zonder enige vorm van verbouwing of aanpassing, geldt sinds 1 mei 2000 een afzonderlijke stedenbouwkundige vergunningsplicht. Voorheen diende er een stedenbouwkundige vergunning te worden aangevraagd wanneer het wijzigen van het aantal woongelegenheden gepaard ging met vergunningsplichtige verbouwingswerken. Artikel 44 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (hierna: Stedenbouwwet) bepaalde het volgende:

“ ...

*§1. Niemand mag zonder voorafgaande schriftelijke en uitdrukkelijke vergunning van het college van burgemeester en schepenen:*

- 1. Bouwen, een grond gebruiken voor het plaatsen van een of meer vaste inrichtingen, afbreken, herbouwen, verbouwen van een bestaande woning, instandhoudings- of onderhoudswerken uitgezonderd;*

...

*§2. ...*

*De Koning kan de lijst vaststellen van de werken en handelingen waarvoor, wegens hun geringe omvang, geen vergunning vereist is.*

...”

Uit artikel 44 van de Stedenbouwwet volgt bijgevolg dat, ten tijde van de opsplitsing van de hoevewoning in 1988, een stedenbouwkundige vergunning vereist was voor het verbouwen van een bestaande woning. Er wordt enkel een uitzondering gemaakt voor instandhoudings- of onderhoudswerken. Tevens is een uitzondering voorzien voor werken en handelingen met geringe omvang die werden vastgesteld in een uitvoeringsbesluit (Koninklijk Besluit van 16 december 1971 tot bepaling van de werken en handelingen die vrijgesteld zijn of wel van de bemoeiing van de architect, of wel van de bouwvergunning, ofwel van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar).

3.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt in zijn verslag dat de tweede, bijkomende woning op het terrein niet beschouwd kan worden als vergund geacht, aangezien het voorzien van een bijkomende woning hoe dan ook verbouwingen voor een bijkomende badkamer en keuken inhield en dit in 1988 vergunningsplichtig was, zodat het hoevecomplex in 1988 wederrechtelijk werd opgesplitst.

De verwerende partij daarentegen oordeelt andersluidend en komt tot de conclusie dat beide woningen hoofdzakelijk vergund geacht zijn. Volgens de verwerende partij steunt het betoog van de verzoekende partij en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat de opsplitsing hoe dan ook gepaard ging met vergunningsplichtige werken, enkel op beweringen en veronderstellingen en tonen zij niet aan dat er (vergunningsplichtige) werken zijn uitgevoerd in het kader van de opsplitsing van de woning, terwijl zij het bewijs hiervan dienen te leveren. De bestreden beslissing stelt verder dat evenmin aangetoond wordt dat het installeren van een keuken of badkamer in 1988 onderworpen was aan de stedenbouwkundige vergunningsplicht. Volgens de verwerende partij wordt het plaatsen van een keuken of badkamer in de voorbereidende werken en in rechtspraak nergens gekwalificeerd als verbouwingswerken of als vergunningsplichtig en hebben de voorbeelden in de rechtspraak betrekking op stedenbouwkundige handelingen die

stabiliteitswerken inhouden. Gelet op het feit dat het plaatsen van een badkamer en keuken niet gepaard gaan met stabiliteitswerken en geen structurele werken zijn, besluit de verwerende partij dat, zelfs wanneer er naar aanleiding van de opsplitsing werken zouden zijn uitgevoerd, deze niet vergunningsplichtig waren.

#### 4.1

De verzoekende partij bekritiseert allereerst de overwegingen in de bestreden beslissing dat zij niet zou aantonen dat er vergunningsplichtige werken, zoals het plaatsen van een badkamer en keuken, zijn uitgevoerd en dat het betoog van de verzoekende partij hieromtrent louter uit beweringen en veronderstellingen zou bestaan.

Het wordt niet betwist dat de hoevewoning in 1988 werd opgesplitst in twee woningen en dat de bouwplannen van de op 29 februari 1988 verleende stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van de woning niet voorzien in de opsplitsing van de woning in twee entiteiten.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt in zijn andersluidend verslag dat het voorzien van een bijkomende woning hoe dan ook een bijkomende badkamer en keuken inhield, en dat dit in 1988 vergunningsplichtig was.

De Raad wijst op het gegeven dat het aan de aanvragers van de stedenbouwkundige vergunning is om aan te tonen dat de woningen waarvan zij de herbouw vragen, hoofdzakelijk vergund zijn. Er moet evenwel vastgesteld worden dat de stukken van het dossier enkel informatie bevatten met betrekking tot de op heden bestaande toestand en geen verdere informatie bevatten met betrekking tot werken die zijn uitgevoerd naar aanleiding van de opsplitsing van het hoevecomplex in twee woningen. In de adviesnota die de aanvragers bijbrengen wordt enkel gesteld dat de opsplitsing in twee woongelegenheden gekend is sinds 1988, dat op het ogenblik dat de tweede woongelegenhed werd opgericht hiervoor geen stedenbouwkundige vergunning vereist was en dat er voor de opsplitsing geen structurele ingrepen noodzakelijk waren, aangezien het uitzicht en het volume van de constructie nagenoeg niet gewijzigd zijn. Uit het dossier blijkt bovendien dat in de tweede woning een keuken en badkamer aanwezig zijn.

Gelet op het andersluidend standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en op het gegeven dat het dossier geen informatie bevat met betrekking tot de werken die zijn uitgevoerd in het kader van de inrichting van de tweede woning, kan de beoordeling in de bestreden beslissing niet volstaan om te besluiten dat de opsplitsing van het hoevecomplex geen verbouwingswerken voor het plaatsen van een keuken of badkamer met zich mee bracht.

#### 4.2

De verzoekende partij voert vervolgens aan dat de verwerende partij ten onrechte stelt dat het installeren van een keuken en badkamer destijds niet vergunningsplichtig was aangezien deze werken geen verbouwingswerken zijn in de zin van artikel 44 van de Stedenbouwwet.

Uit artikel 44 van de Stedenbouwwet volgt dat een stedenbouwkundige vergunning vereist is voor het verbouwen van een bestaande woning. De Raad merkt op dat de wetgever het begrip “verbouwen”, dat moet worden onderscheiden van de begrippen “bouwen, afbreken en herbouwen”, niet omschreven heeft en dit begrip dus in zijn spraakgebruikelijke betekenis moet worden begrepen, met dien verstande dat de instandhoudings- en onderhoudswerken uitgesloten worden. Onder verbouwen van een woning moet derhalve worden verstaan het anders van bouw maken of anders bouwen zonder dat de woning wordt afgebroken of herbouwd.

Instandhoudings- of onderhoudswerken zijn werken die erop gericht zijn een constructie in goede staat van onderhoud te bewaren en die het gebruik van een constructie voor de toekomst

ongewijzigd veilig stellen. Daarbij gaat het over het bijwerken, herstellen of vervangen van geërodeerde of versleten materialen of onderdelen. Het doel van onderhoudswerken is de constructie (woning) in dezelfde staat te kunnen behouden, zonder verbeteringen aan te brengen.

Uit het voorgaande volgt dat de werken die vereist zijn voor het inrichten van een tweede woning na opsplitsing van het hoevecomplex, niet te beschouwen zijn als loutere instandhoudings- of onderhoudswerken, maar verbouwingswerken zijn. Deze werken gaan immers verder dan het bewaren van de woning in goede staat van onderhoud. Het kan in redelijkheid niet worden betwist dat het plaatsen van een keuken en badkamer valt onder de noemer verbouwingswerken, aangezien deze werken betrekking hebben op het wijzigen van de woning door deze anders van bouw te maken zonder dat de woning wordt afgebroken of herbouwd.

Het blijkt evenmin dat de werken ten tijde van de uitvoering ervan in 1988 vrijgesteld waren van vergunningsplicht op basis van het toen geldende KB van 16 december 1971 dat onder meer de lijst bevatte van werken en handelingen die vrijgesteld werden van bouwvergunning in de zin van artikel 44, §2 Stedenbouwwet.

Met de verzoekende partij stelt de Raad vast dat de verwerende partij een te beperkte invulling geeft aan het begrip 'verbouwingswerken', waar zij in de bestreden beslissing lijkt te stellen dat het gegeven dat het plaatsen van een keuken en badkamer geen structurele werken zouden zijn en geen stabiliteitswerken met zich meebrengen doet besluiten dat deze werken niet vergunningsplichtig zijn. In tegenstelling tot hetgeen de verwerende partij voorhoudt, is het immers niet vereist dat er sprake is van structurele werken of stabiliteitswerken om te kunnen spreken van verbouwingswerken in de zin van artikel 44 van de Stedenbouwwet.

#### 4.3

De conclusie van het voorgaande is dat de verwerende partij niet op goede gronden heeft geoordeeld dat beide woningen als hoofdzakelijk vergund te beschouwen zijn en dat zij de aanvraag tot herbouw van de woningen niet kon vergunnen met toepassing van de basisrechten zonevrije constructies.

Het middel is gegrond.

## **VI. KOSTEN**

### 1.

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

### 2.

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

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

Gelet op de vrijstelling voor de betaling van het rolrecht, verleend aan de verzoekende partij met toepassing van artikel 21, §2 DBRC-decreet omvatten de kosten van het beroep in het huidige geval enkel de gevraagde rechtsplegingsvergoeding.

3.

Gelet op het gegrond bevinden van het enig middel, legt de Raad de kosten van het beroep, bestaande uit een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, ten laste van de verwerende partij.

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

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 7 september 2017, waarbij aan de heer Philip VAN AERDE en mevrouw Myriam DE TROYER de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het slopen en herbouwen van twee woningen op de percelen gelegen te 9550 Herzele, Hoevenstraat 5-5A en met als kadastrale omschrijving afdeling 5, sectie B, nummers 0353H, 0353K, 0355D, 0357H en 0357K.
2. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
3. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partij, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 26 februari 2019 door de zesde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Elien GELDERS

Karin DE ROO