

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 23 januari 2018 met nummer RvVb/A/1718/0474
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0435/A

Verzoekende partij	de heer Hugo DELBEKE vertegenwoordigd door advocaten Dirk VAN HEUVEN en Leandra DECUYPER met woonplaatskeuze op het kantoor te 8500 Kortrijk, Beneluxpark 27B
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van WEST-VLAANDEREN

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 16 maart 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 28 januari 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Tielt van 15 september 2015 ontvankelijk doch ongegrond verklaard.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor een functiewijziging van een bestaande zonevreemde tijdelijke verblijfseenheid tot eengezinswoning op een perceel gelegen te 8700 Tielt, Dentergemstraat 14A, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie F, nummer 0201D.

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 verwerende partij dient geen laatste nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 3 oktober 2017.

Advocaat Dirk VAN HEUVEN voert het woord voor de verzoekende partij. De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

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

1.

Op 28 februari 2001 heeft het college van burgemeester en schepenen een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het verbouwen van een bestaand vergund landbouwpand tot een tijdelijke verblijfseenheid (B&B). Eén van de voorwaarden tot het bekomen van de vergunning was dat landbouw als nevenbestemming aanwezig moet blijven. De bedrijfsgebouwen (dus ook B&B) mogen niet afgesplitst worden van de bedrijfswoning.

Met het oog op de zelfstandige uitbating van de B&B werd een apart huisnummer aangevraagd en bekomen in september 2014, evenwel onder de volgende voorwaarden:

1. Stedenbouwkundig blijft de woning (Dentergemstraat 14) en de B&B (Dentergemstraat 14A) één geheel. Ze kunnen met andere woorden stedenbouwkundig niet afgesplitst worden.
2. Er kan geen nieuwe bedrijfswoning opgericht worden bij de B&B op het adres Dentergemstraat 14A.
3. Elke functiewijziging van de bestaande gebouwen moet gemeld worden aan de stedenbouwkundige dienst en is vergunningsplichtig.

2.

De verzoekende partij dient op 19 mei 2015 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Tielt een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “een functiewijziging van een bestaande zonevreemde tijdelijke verblijfseenheid (oorspronkelijk landbouwgebouw) tot eengezinswoning” op een perceel gelegen te 8700 Tielt, Dentergemstraat 14A.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Roeselare-Tielt’, vastgesteld met koninklijk besluit van 17 december 1979, in agrarisch gebied.

Het perceel ligt ook binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Poelberg-Meikensbossen’, definitief vastgesteld op 9 mei 2014.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 17 juni 2015 tot en met 16 juli 2015, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Beleidscoördinatie en Omgeving adviseert op 16 juli 2015 ongunstig:

“...

De aanvraag heeft geen betrekking op professionele agrarische of para-agrarische activiteiten, en is gelegen in agrarisch gebied, langs een goed uitgeruste gemeenteweg met verspreide bebouwing. Het betreft het omvormen van een bijgebouw bij een woning naar een ééngesinswoning.

In 2001 werd aan de aanvragers een vergunning afgegeven om een schuur om te vormen tot tijdelijke verblijfseenheid. Er werden drie kamers ingericht ikv toeristisch verblijf; volgens de website (B&B De Mankemerrie) werd het gebouw ook gebruikt als zaaltje voor het geven van feestjes. De aanvragers wensen de toeristische activiteit blijkbaar stop te zetten, en willen het gebouw in de toekomst als ééngesinswoning gebruiken. Het gebouw is 1154 m³ groot.

De aanvragers verwijzen in de beschrijvende nota naar het Besluit van de Vlaamse Regering d.d. 28/11/2013 m.b.t. toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen, meer bepaald artikel 5. In art. 5 wordt echter gesteld dat er maximaal één eengezinswoning per gebouwencomplex aanwezig kan zijn. In dit geval is er reeds een woning aanwezig (nr. 14),

en wordt er in feite een tweede woning op dezelfde site aangevraagd. Uit de vergunning die afgegeven werd in 2001 blijkt duidelijk dat het hier om één site gaat, en dat de schuur bij de woning van de aanvragers hoort. Het feit dat er nu gesproken wordt van huisnummer 14A doet niets af aan deze feiten. Bijgevolg voldoet de aanvraag niet aan de zonevreemde wetgeving, en wordt er een ongunstig advies uitgebracht door het Departement Landbouw en Visserij.

...

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 9 september 2015 ongunstig :

“ ...

B. Verenigbaarheid met voorschriften inzake ruimtelijke ordening (ruimtelijke uitvoeringsplannen, plannen van aanleg, verkavelingsvoorschriften, verordeningen, ...)

Art. 4.4.11. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening: bij de afgifte van een vergunning op grond van deze afdeling geldt de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening, vermeld in artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, onverkort.

Aangezien de aanvraag geen betrekking heeft op professionele agrarische of para-agrarische activiteiten, dient er voldaan te worden aan de basisrechten voor zonevreemde constructies.

De aanvraag voldoet slechts gedeeltelijk aan de bepalingen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening: de aanvraag heeft wel betrekking op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies, maar de aanvraag voldoet niet aan de bepalingen van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen, gelegen buiten de geëigende bestemmingszone, en latere wijzigingen aangezien er reeds een eengezinswoning is op de (voormalige) landbouwsite.

...

E. Beoordeling van de goede plaatselijke aanleg

Overwegende dat de functiewijziging van B&B (vergund ikv hoevertoerisme) naar (permanente) eengezinswoning niet mogelijk is, overwegende dat er niet voldaan wordt aan het Besluit van de Vlaamse Regering dd. 28/11/2003 mbt toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen, overwegende dat er zich reeds een eengezinswoning bevindt op de site, overwegende dat het gebouw één geheel vormt met de bestaande bebouwing en eengezinswoning op het perceel, overwegende dat er maximaal één gezinswoning per gebouwencomplex aanwezig kan zijn, overwegende dat de goede ruimtelijke ordening geschaad wordt door de nieuwe functie, overwegende dat het gevraagde afbreuk doet aan de omgeving en overwegende dat de goede plaatselijke aanleg wordt aangetast, is het voorliggende voorstel ruimtelijk, planologisch en stedenbouwkundig niet aanvaardbaar.

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.

...”

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 15 september 2015 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij op grond van de motieven, zoals weergegeven in het verslag van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 27 oktober 2015 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 7 januari 2016 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 12 januari 2016 verklaart de verwerende partij het beroep op 28 januari 2016 ontvankelijk doch ongegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

5B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN

*De functiewijziging van B&B in het kader van hoevetoerisme naar ééngezinswoning staat niet in functie tot agrarische of para-agrarische activiteiten en is bijgevolg **strijdig** met het gewestplan. Er dient dan ook nagegaan te worden of er toepassing kan gemaakt worden van de basisrechten voor zonevreemde constructies.*

In eerste instantie dienen de algemene voorwaarden van artikel 4.4.23 VCRO bekeken te worden. Deze voorwaarden zijn lijken vervuld te zijn, waardoor er kan gekeken worden naar het besluit zonevreemde functiewijzigingen van 28 november 2003:

"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 land- en tuinbouw 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."*

Overeenkomstig dit artikel 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 land- en tuinbouw in de ruime zin, in maximaal één eengezinswoning per gebouwencomplex, voorzover aan de opgenomen voorwaarden voldaan is.

*Het gebruik van een gebouw kan gewijzigd worden in een woning voorzover er **maximaal één eengezinswoning per gebouwencomplex** wordt gecreëerd. Voor deze aanvraag is dit het belangrijkste stuk van artikel 5.*

*Een **gebouwencomplex** is een functioneel geheel bestaande uit fysiek niet met elkaar verbonden gebouwen (artikel 4.1.1, 4° VCRO). Het is duidelijk dat in dit dossier niet wordt betwist dat het voorwerp van de aanvraag, met name de B&B, onderdeel uitmaakt van een gebouwencomplex. Dit blijkt uit de volgende gegevens:*

- Stedenbouwkundige vergunning van 28 februari 2001 waarbij een bestaand vergund landbouwgebouw wordt omgevormd tot tijdelijke verblijfseenheid. Deze vergunning werd verleend in het kader van hoevetoerisme, de landbouw dient als nevenbestemming te blijven bestaan.*
- De beslissing van 29 september 2014 waarbij een afzonderlijk huisnummer wordt toegekend aan de B&B, zijnde Dentergemstraat 14A. In deze beslissing wordt uitdrukkelijk gesteld dat de woning, nummer 14 en de B&B, nummer 14A één stedenbouwkundig geheel blijven.*
- In het beroepschrift zelf wordt ook uitdrukkelijk erkend dat de B&B onderdeel uitmaakt van een gebouwencomplex. De B&B en de woning vormen een gebouwencomplex.*

*Er is dan ook geen enkele discussie over dat de woning en de B&B een gebouwencomplex vormen. Uit artikel 5 blijkt duidelijk dat het gebouwencomplex **in zijn geheel bekeken** moet worden, ook al wordt er slechts voor één gebouw een functiewijziging aangevraagd. Artikel 5 stelt ook zeer duidelijk dat er maximaal één ééngezinswoning mogelijk is per gebouwencomplex.*

*De deputatie ziet niet in hoe de term **maximaal één** anders kan geïnterpreteerd worden dan dat er slechts één woning mogelijk. In het gebouw van de B&B wordt inderdaad maar één ééngezinswoning voorzien, maar artikel 5 stelt duidelijk dat het maximaal één **per gebouwencomplex** is. Zoals hierboven reeds aangetoond, vormen nummer 14 en 14A*

een gebouwencomplex. Het wordt absoluut niet betwist dat nummer 14 de ééngezinswoning is van de aanvrager. Het is dan ook duidelijk dat er reeds een woning aanwezig is in dit gebouwencomplex, met name nummer 14.

Zoals de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar dan ook terecht opmerkt, is er een **legaliteitsbelemmering** om een tweede woning in dit gebouwencomplex te voorzien. Artikel 5 laat maar één woning per gebouwencomplex toe.

De deputatie voegt hierdoor geen enkele bijkomende uitsluitingsvoorwaarde toe aan artikel 5. Artikel 5 spreekt zelf zeer duidelijk over maximaal één. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen het soort gebouwen, zoals de aanvrager lijkt te doen.

De bedoeling van artikel 5 is duidelijk. Er kan slechts één ééngezinswoning per gebouwencomplex worden opgericht. Het is niet de bedoeling om van alle gebouwen binnen een gebouwencomplex een ééngezinswoning te maken. De aanvrager stelt dat deze interpretatie niet correct is. Dit is echter wel het geval. Het is inderdaad niet de bedoeling om in een scholencomplex meerdere ééngezinswoningen toe te laten. Dit staat ook uitdrukkelijk in het verslag aan de Regering: een voormalig schoolgebouw in woonkorrel kan omgevormd worden naar zonevrije woning. Er staat duidelijk woning en geen woningen! Om meerdere woningen toe te laten in een scholencomplex dient er een planologisch initiatief te worden opgestart, dit is niet mogelijk via een zonevrije functiewijziging. De verwijzing naar een vierkantshoeve doet hier niet ter zake, aangezien een vierkantshoeve wel gebruikt of bedoeld is voor de landbouw in de ruime zin. De aanvrager dient de juiste artikels voor de juiste doeleinden te gebruiken.

Volgens aanvrager heeft de Vlaamse regering gewoon willen verhinderen dat er appartementen of meergezinswoningen worden gecreëerd en dat de Vlaamse regering deze mogelijkheid niet heeft willen beperken tot gebouwencomplexen waarbinnen er zich geen woningen bevinden..

Dit standpunt kan hoegenaamd niet worden bijgetreden. Indien men de redenering van aanvrager toepast, is telkens een functiewijziging van eender welk gebouw uit een gebouwencomplex naar eengezinswoning mogelijk, en dit los van het feit of er reeds een ééngezinswoning aanwezig is. Met andere woorden, alle gebouwen binnen een gebouwencomplex zouden volgens beroepsindieners kunnen worden omgevormd tot ééngezinswoningen, zolang het maar geen appartementsgebouwen zijn. Deze redenering wringt met de duidelijke tekst van het artikel. **(maximaal één eengezinswoning per gebouwencomplex)**

Op de hoorzitting wijst de aanvrager er op dat deze stelling te kort door de bocht is, aangezien de gebouwen uiteraard bouwfysisch geschikt moeten zijn voor de functie wonen. Dit klopt inderdaad. De gebouwen moeten aan alle algemene voorwaarden voldoen, maar eens dit het geval is, is de aanvrager van mening dat alle gebouwen binnen een complex een woonfunctie mogen krijgen. Dit raakt kant noch wal. Bovendien dient het besluit **restrictief** te worden geïnterpreteerd, het gaat om uitzonderingsregels. Uit de rest van het besluit blijkt ook duidelijk dat het niet de bedoeling is om in een gebouwencomplex verschillende woningen te voorzien. Artikel 11 is hiervan een mooi voorbeeld. Een voormalig landbouwbedrijf kan omgevormd worden tot een ééngezinswoning. Maar de bedrijfsgebouwen kunnen enkel dienst doen als woningbijgebouwen of als tijdelijke verblijfseenheid. In 2001 heeft de aanvrager hiervan (toen nog artikel 145bis §2 DRO) toepassing gemaakt en nu zou hij via een functiewijziging van een zonevrije tijdelijke verblijfseenheid een zonevrije woning maken. Dit kan nooit de bedoeling zijn geweest van de wetgever.

Er wordt verweten dat er geen verwijzingen zijn naar rechtspraak of rechtsleer. De deputatie oordeelt dat het niet de bedoeling is dat zij een volledige studie uitvoert omtrent een artikel dat duidelijk is. Bovendien voegt de aanvrager zelf geen enkel artikel of arrest toe waaruit zou blijken dat er meerdere ééngezinswoningen mogelijk zijn per gebouwencomplex.

Bovendien rijst de vraag of artikel 5 überhaupt kan worden toegepast op voormelde casus. Artikel 5 handelt over de functiewijziging van niet-agrarische gebouwen naar residentiële woningen. In het verslag aan de Vlaamse regering wordt de volgende voorbeelden gegeven: een voormalig schoolgebouw, een oud industrieel gebouw, een watertoren of ambachtelijke loods.

Huidige aanvraag slaat evenwel op een gebouw dat in het verleden een agrarisch gebruik heeft gekend. In dat opzicht kan worden verwezen naar de stedenbouwkundige vergunning van 28 februari 2001 die destijds werd verleend op grond van artikel 145bis §2 DRO (thans artikel 10 zonevreedend functiebesluit). Zoals hoger aangehaald kon de vergunning alleen maar worden verleend op voorwaarde dat de landbouw als nevenbestemming nog aanwezig blijft. Op dat ogenblik was enkel functiewijziging in het kader van hoevetoerisme mogelijk. De vergunning verwijst hierbij naar het bijgevoegd businessplan 2000 - 2004 waaruit zou blijken dat de lammer- en ooiënproductie, de rurale broodbakkerij en hoevetoerisme zou worden gerendabiliseerd. De landbouw als nevenactiviteit lijkt op heden te zijn verdwenen. De aanvrager bevestigt dit ook op de hoorzitting. Een bijkomende vraag die zich stelt, is dan ook of de B&B in huidige vorm nog vergund is. De vergunning van 2001 is immers onder de voorwaarde verleend dat de B&B wordt uitgebaat in het kader van hoevetoerisme en dat de landbouw als nevenbestemming moet behouden blijven. Dit is niet meer het geval, waardoor de B&B in het kader van hoevetoerisme een gewone B&B is geworden. In het huidige zonevreedend functiebesluit is ook nog steeds opgenomen dat een tijdelijke verblijfseenheid mogelijk is in agrarisch gebied, op voorwaarde dat de landbouw als nevenbestemming nog aanwezig is (artikel 11).

De wetgever heeft zeker niet de bedoeling gehad dat agrarische gebouwen via de omweg van artikel 145bis §2 DRO zouden worden omgevormd tot woning op basis van artikel 5 zonevreedend functiebesluit.

Aangezien er geen andere rechtsgronden bestaan om de gevraagde functiewijziging te vergunnen, moet worden besloten dat de aanvraag niet kan worden vergund.

5C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

*Los van de aangehaalde legaliteitsbelemmering moet worden gewezen dat de gevraagde functiewijziging ook ruimtelijk **niet aanvaardbaar** is.*

Zoals hoger reeds gewezen heeft de wetgever nooit de bedoeling gehad om in agrarisch gebied voormalige landbouwbedrijfsgebouwen om te vormen tot woningen. Dit is wat hier in casu aan het gebeuren is. Een dergelijke aanvraag vergunnen opent de deur voor een verdere opsplitsing van voormalige landbouwbedrijven in het buitengebied. Dit betekent dat voortaan in voormalige hoeves clusters van ééngezinswoningen kunnen ontstaan. Dit is een ruimtelijk ongewenste situatie.

Het gebruik als B&B in het kader van hoevetoerisme kan niet gelijkgesteld worden aan permanente bewoning. De deputatie kan de aanvrager volgen in die zin dat de hinder van een B&B dan wel een woning dezelfde zal zijn. Het gaat er echter om dat het voorzien van permanente bewoning in dit geval ruimtelijk niet wenselijk is. In een gebouwencomplex worden dan ineens twee woningen voorzien, dit is ruimtelijk niet gewenst. Zo zou er een woning aan de straatzijde ontstaan en een woning in tweede bouwlijn, hetgeen in open gebied niet wenselijk is.

De aanvraag is dan ook in strijd met de goede ruimtelijke ordening.

5D CONCLUSIE

Het ontwerp voorziet in een functiewijziging van de tijdelijke verblijfsgelegenheid (oorspronkelijk landbouwgebouw) naar een ééngezinswoning.

*Het gebruik van een gebouw kan gewijzigd worden in een woning voorzover er **maximaal één eengezinswoning per gebouwencomplex** wordt gecreëerd. Dit is het belangrijkste stuk van artikel 5 van het besluit zonevrije functiewijzigingen van 28 november 2011. Er is dan ook geen enkele discussie over dat de woning en de B&B een gebouwencomplex vormen. Uit artikel 5 blijkt duidelijk dat het gebouwencomplex **in zijn geheel bekeken** moet worden, ook al wordt er slechts voor één gebouw een functiewijziging aangevraagd. Artikel 5 stelt ook zeer duidelijk dat er maximaal één eengezinswoning mogelijk is per gebouwencomplex.*

*De deputatie ziet niet in hoe de term **maximaal één** anders kan geïnterpreteerd worden dan dat er slechts één woning mogelijk. In het gebouw van de B&B wordt inderdaad maar één eengezinswoning voorzien, maar artikel 5 stelt duidelijk dat het maximaal één **per gebouwencomplex** is. Zoals hierboven reeds aangetoond, vormen nummer 14 en 14A een gebouwencomplex. Het wordt absoluut niet betwist dat nummer 14 de eengezinswoning is van de aanvrager. Het is dan ook duidelijk dat er reeds een woning aanwezig is in dit gebouwencomplex, met name nummer 14.*

*Zoals de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar dan ook terecht opmerkt, is er een **legaliteitsbelemmering** om een tweede woning in dit gebouwencomplex te voorzien.*

*Het beroep wordt ongegrond verklaard en de stedenbouwkundige vergunning wordt **geweigerd**.*

...

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

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij roept de schending in van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) en van artikel 5 van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 inzake toegelaten zonevrije functiewijzigingen (hierna: Besluit Zonevrije Functiewijzigingen).

Zij zet uiteen dat zij in de beschrijvende nota bij de aanvraag, in haar beroepschrift en in haar hoorzittingsnota omstandig heeft aangetoond dat de aanvraag aan alle criteria voldoet om vergund te worden overeenkomstig artikel 4.4.23 VCRO *juncto* artikel 5 Besluit Zonevrije Functiewijzigingen. Zij verwijst integraal naar de omstandige tekstanalyse en historische en teleologische interpretatiemethode die ze in haar hoorzittingsnota heeft uiteengezet.

De verzoekende partij overweegt dat uit het verslag van de provinciale stedenbouwkundig ambtenaar en uit de bestreden beslissing blijkt dat de aanvraag op één criterium na zou voldoen aan alle decretale en reglementaire voorwaarden om vergund te worden. Volgens haar geeft de verwerende partij een ongeoorloofde lezing aan de bepaling van “maximaal één eengezinswoning

per gebouwencomplex” in artikel 5 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen. Volgens de verzoekende partij houdt de verwerende partij immers verkeerdelijk voor dat als er reeds een woning aanwezig is in het gebouwencomplex, zoals *in casu*, er geen enkel van de andere gebouwen uit het gebouwencomplex nog kan gewijzigd worden naar een eengezinswoning.

De verwerende partij voegt volgens de verzoekende partij een toepassingsvoorwaarde toe die niet in artikel 5 terug te vinden is, namelijk dat de gebruikswijziging maar mogelijk is voor zover er maximaal één eengezinswoning per gebouwencomplex “wordt gecreëerd”. De woorden en de voorwaarde “*voorzover.....wordt gecreëerd*” staan niet in artikel 5. Volgens dit artikel mag van het gebouw of van de gebouwen van het gebouwencomplex één eengezinswoning gemaakt worden. Logischerwijze slaat het voorwerp van die wijziging van het gebruik van een gebouw of van een gebouw uit het gebouwencomplex op een gebouw dat geen woonfunctie heeft, want artikel 5 kan *ex absurdo* absoluut niet tot doel hebben een in het gebouwencomplex bestaande zonevreemde woning in de landbouwzone de mogelijkheid te bieden het gebruik van een eengezinswoning te krijgen, want ze heeft reeds dat gebruik. De gebruikswijziging van een woning in een woning is immers zinloos en tevens niet vergunningsplichtig. Het voorwerp van de gebruikswijziging kan dan ook niets anders zijn dan een gebouw zonder woonfunctie.

De verzoekende partij benadrukt dat in artikel 5 niet staat dat die gebruikswijziging slechts mag leiden tot één eengezinswoning per gebouwencomplex. Evenmin vermeldt artikel 5 als voorwaarde dat indien er reeds in het gebouwencomplex een eengezinswoning aanwezig is, dit artikel niet van toepassing is. Artikel 5 stelt dat “een gebruikswijziging in één eengezinswoning mogelijk is” en niet dat slechts “één eengezinswoning mogelijk is”. Dit maakt een fundamenteel verschil uit. Noch in het verslag aan de Vlaamse Regering, noch in de parlementaire voorbereiding, is er een spoor terug te vinden dat artikel 5 niet van toepassing zou zijn als er in het gebouwencomplex reeds een woning aanwezig is.

De verzoekende partij stelt dat haar uitgebreide analyses en motivatie nergens in de bestreden beslissing door de verwerende partij werden weerlegd. Volgens haar biedt artikel 5 wel degelijk de rechtsgrond om de gevraagde functiewijziging toe te staan. Aangezien de lezing en de interpretatie van artikel 5 door de verwerende partij verkeerd is, is er geen legaliteitsbelemmering aanwezig.

Verder zet de verzoekende partij uiteen dat zij nooit heeft voorgehouden dat het mogelijk is om van alle gebouwen binnen een gebouwencomplex een eengezinswoning te maken. Het standpunt van de verzoekende partij is en blijft dat er maar één gebouw binnen het gebouwencomplex de gewijzigde functie van woning kan krijgen, ook al staat er reeds een woning in het complex. De verzoekende partij heeft nooit gesteld dat het mogelijk is van een schoolgebouw meerdere woningen te maken. Met de aanhaling van dit voorbeeld heeft zij alleen willen aantonen dat de Vlaamse regering niet gesteld heeft dat als er in dat scholencomplex reeds een klooster- of directeurswoning aanwezig is, er van artikel 5 geen toepassing kan gemaakt worden omdat er reeds een woning in het complex aanwezig is.

De verwijzing naar artikel 11 BVR 28 november 2003 Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen is volgens de verzoekende partij niet ter zake, aangezien de aanvraag geen beëindiging betreft van een boerderij (bedrijfswoning en bijgebouwen) in exploitatie, maar de functiewijziging van een zonevreemd gebouw gelegen in de landbouwzone.

Ze benadrukt dat het B&B-gebouw manifest een zonevreemd, niet-agrarisch gebouw is. Uit de conclusie van de verwerende partij dat “*de wetgever zeker niet de bedoeling (heeft) gehad dat agrarische gebouwen via de omweg van artikel 145bis §2 DRO zouden worden omgevormd tot woning op basis van artikel 5 zonevreemd functiebesluit*” kan niet afgeleid worden dat de wetgever de mogelijkheden niet zou voorzien hebben om niet-agrarische gebouwen, zoals *in casu*, om te laten vormen tot woning. De verwerende partij kan zich blijkbaar niet neerleggen bij het gegeven

dat de wetgever in artikel 5 deze mogelijkheid tot functiewijziging voor zonevreemde gebouwen in landbouwgebied voorzien heeft.

De verzoekende partij verwijst verder nog naar het Verslag aan de Vlaamse regering bij het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen, waarin geen sprake is van een toepassingsuitsluiting indien in het gebouwencomplex reeds een woning aanwezig is. In dat verslag staat integendeel letterlijk: *“Er was echter geen mogelijkheid om van niet-agrarische gebouwen residentiële woningen te maken. Deze mogelijkheid wordt thans voorzien....”*.

2.

De verzoekende partij voegt geen nieuwe argumenten toe in haar toelichtende nota.

Beoordeling door de Raad

1.

De aanvraag van de verzoekende partij heeft betrekking op een functiewijziging van een bestaande tijdelijke verblijfsgelegenheid, met name een B&B in het kader van hoevetoerisme, tot eengezinswoning.

Het wordt niet betwist dat het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft zich situeert in agrarisch gebied. Evenmin wordt betwist dat de aanvraag geformuleerd is als een zonevreemde functiewijziging in de zin van artikel 4.4.23 VCRO.

Artikel 4.4.23 VCRO biedt een rechtsgrond voor een zonevreemde functiewijziging, waarbij mag afgeweken worden van de bestemmingsvoorschriften voor zover voldaan is aan de volgende cumulatieve 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.

...”

Uit voorgaande bepaling volgt dat een functiewijziging naar wonen van een zonevreemd gebouw in agrarisch gebied mogelijk is wanneer het gebouw op het ogenblik van de aanvraag bestaat, niet-verkrot en hoofdzakelijk vergund is en de functiewijziging naar wonen voorkomt op een door de Vlaamse regering vastgestelde lijst, en meer bepaald opgenomen is in het Besluit zonevreemde functiewijzigingen. Dit komt overeen met de beoordeling van de verwerende partij in de bestreden beslissing en wordt ook niet betwist door de verzoekende partij.

2.

De verzoekende partij betwist de beoordeling in de bestreden beslissing dat de aanvraag niet voldoet aan artikel 5 van het Besluit zonevrije functiewijzigingen en dat er zodoende geen tweede woning in een gebouwencomplex kan voorzien worden.

Artikel 5 van het Besluit zonevrije functiewijzigingen bepaalt het volgende:

“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.”

In het verslag aan de Vlaamse regering (gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad op 10 februari 2014) wordt bij de artikelsgewijze bespreking hieromtrent verduidelijkt:

“Art. 5. Artikel 145bis, § 2 van het decreet maakt het mogelijk om van een landbouwwoning een residentiële woning te maken. Er was echter geen mogelijkheid om van niet-agrarische gebouwen residentiële woningen te maken. Deze mogelijkheid wordt thans voorzien, voorzover deze gebouwen liggen binnen een gebouwengroep en er reeds woningen in de buurt gelegen zijn.

Een voorbeeld van een aanvaardbare functiewijziging : voormalig schoolgebouw in woonkorrel wordt omgevormd naar zonevrije woning.

Een ander aanvaardbaar voorbeeld : oud industrieel gebouw in kmo-zone in stadscentrum wordt ingericht als loft.

Een niet vergunbaar voorbeeld : een geïsoleerd gelegen watertoren wordt omgevormd naar woning (geen woningen in omgeving - geen gebouwengroep).

Een ander niet vergunbaar voorbeeld : ambachtelijke loods in betonplaten wordt omgevormd naar woning (gebouw bouwfysisch niet geschikt voor nieuwe functie).”

Uit het voorgaande volgt onder meer dat artikel 5 van het Besluit zonevrije functiewijzigingen gebruikswijzigingen toelaat van “niet-agrarische gebouwen naar residentiële woningen” op voorwaarde dat:

- het gaat om een wijziging in maximaal één eengezinswoning per gebouwencomplex;
- het gebouw of gebouwencomplex deel uitmaakt van een gebouwengroep;
- in de ruimere omgeving van het gebouw of het gebouwencomplex nog gebouwen voorkomen met de vergunde functie wonen.

3.

De verwerende partij beschrijft de site van de verzoekende partij in de bestreden beslissing als volgt: een zonevrije woning met een paar bijgebouwen en een voormalig landbouwgebouw. Voor dit voormalig landbouwgebouw werd in het verleden reeds een functiewijziging uitgevoerd, met name de omvorming naar een tijdelijke verblijfgelegenheden, met als voorwaarde dat de landbouw als nevenbestemming nog aanwezig moet blijven (B&B in het kader van hoevertoerisme).

De verzoekende partij vraagt nu om voor dit gebouw opnieuw een functiewijziging uit te voeren, met name de omvorming van de tijdelijke verblijfgelegenheden tot een eengezinswoning.

De redenering van de verzoekende partij houdt in dat er twee eengezinswoningen in het gebouwencomplex van de verzoekende partij aanwezig zouden zijn, wat niet mogelijk is volgens

de verwerende partij, gelet op de duidelijke formulering op dit punt van artikel 5 van het Besluit zonevrije functiewijzigingen.

Artikel 4.1.1, 4° VCRO definieert een gebouwencomplex als “*een functioneel geheel bestaande uit fysiek niet met elkaar verbonden gebouwen*”. Het wordt niet betwist dat het voorwerp van de aanvraag deel uitmaakt van een gebouwencomplex. De verzoekende partij erkent ook dat er op vandaag reeds een eengezinswoning aanwezig is in het gebouwencomplex, met name de woning met nummer 14.

De bepalingen inzake zonevrije functiewijzigingen zijn uitzonderingsbepalingen en als dusdanig restrictief te interpreteren. De Raad oordeelt dat de bewoording van artikel 5 van het Besluit zonevrije functiewijzigingen duidelijk is en geen andere interpretatie toelaat, waar artikel 5 bepaalt dat het moet gaan om *maximaal één eengezinswoning per gebouwencomplex*.

De verwerende partij is ook dit oordeel toegedaan en overweegt verder in de bestreden beslissing dat uit artikel 5 volgt dat het gebouwencomplex in zijn geheel moet bekeken worden, ook al wordt er slechts voor één gebouw een functiewijziging aangevraagd.

Het standpunt van de verzoekende partij dat artikel 5 toelaat om in een gebouwencomplex met een bestaande woning een zonevrij gebruik van een ander gebouw om te vormen naar een tweede woning binnen hetzelfde gebouwencomplex, is geen restrictieve interpretatie van artikel 5. De interpretatie die de verzoekende partij aanhangt vindt evenmin steun in het voormelde verslag aan de Vlaamse regering.

Uit het voorgaande volgt dat de verzoekende partij niet gevolgd kan worden waar zij voorhoudt dat, naast de reeds aanwezige eengezinswoning met huisnummer 14 in het gebouwencomplex, tevens in een ander gebouw binnen dit gebouwencomplex de functie kan gewijzigd worden naar een eengezinswoning. Dit gaat in tegen de uitdrukkelijke formulering van artikel 5.

4.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

De verzoekende partij voert de schending aan van het beginsel van behoorlijk bestuur bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, in het bijzonder het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij overweegt dat de verwerende partij niet heeft vastgesteld dat de aanvraag strijdig zou zijn met een van de aandachtspunten en criteria zoals vermeld in artikel 4.3.1.§ 2, 1° VCRO, zodat het besluit dat de gevraagde functiewijziging ruimtelijk niet aanvaardbaar is, totaal ongegrond, onbehoorlijk, onzorgvuldig en onredelijk is. De verzoekende partij wijst er ook op dat bij het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning in 2001 de B&B in overeenstemming geacht werd met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening. Het is volgens haar onredelijk nu te oordelen dat hetzelfde vergunde gebouw met een gewijzigde functie met dezelfde hinder nu plots ruimtelijk niet aanvaardbaar zou zijn.

De verzoekende partij zet uiteen dat de verwerende partij het doet voorkomen alsof het open ruimtegebied zal aangetast worden, terwijl geen enkele ruimtelijke wijziging komt in die bestaande

gebouwengroep waarin zich reeds vier woningen bevinden. De site is een gebouwengroep en geen 'open gebied', zoals de verwerende partij voorhoudt.

Verder stelt de verzoekende partij dat overeenkomstig artikel 4.3.1, §2, 2° VCRO beleidsmatig gewenste ontwikkelingen in rekening kunnen worden gebracht. De Vlaamse regering heeft de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen voor zonevrije functiewijzigingen vastgelegd in het Besluit zonevrije functiewijzigingen. Beleidsmatig heeft de Vlaamse regering voorzien in artikel 5 dat bepaalde zonevrije niet-agrarische gebouwen onder bepaalde voorwaarden, die in casu allemaal vervuld zijn, de woonfunctie kunnen krijgen. Voor de toepassing van artikel 5 worden de agrarische gebieden niet uitgesloten. Het standpunt van de verwerende partij houdt een tegenspraak in, gezien volgens de verwerende partij de toepassing van artikel 5 wel mogelijk was geweest indien het gebouwencomplex geen bestaande woning bevatte. Zo kan volgens het standpunt van de verwerende partij elke eenzame zonevrije schuur in een gebouwengroep in de landbouwzone, die aan de andere voorwaarden voldoet, wel een gebruikswijziging tot woning verkrijgen en zou dat niet indruisen tegen de bedoelingen van de wetgever.

2.

De verzoekende partij voegt geen nieuwe argumenten toe in haar toelichtende nota.

Beoordeling door de Raad

De verzoekende partij voert in essentie aan dat de bestreden beslissing onbehoorlijk, onzorgvuldig en onredelijk gemotiveerd is wat de overeenstemming van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening betreft.

Uit de bespreking onder het eerste middel is gebleken dat de verwerende partij in de bestreden beslissing oordeelt dat de aanvraag strijdig is met artikel 5 van Besluit zonevrije functiewijzigingen en dat de verzoekende partij er niet in slaagt de onwettigheid van dit motief aan te tonen.

Het motief dat het aangevraagde strijdig is met de bepalingen inzake zonevrije functiewijzigingen volstaat om de weigering van de stedenbouwkundige vergunning te dragen.

In die omstandigheden is de toets van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening een overtollig weigeringsmotief, waarvan een eventuele onregelmatigheid zonder invloed is op het afdoende karakter van het weigeringsmotief dat beoordeeld is onder het eerste middel. De eventuele gegrondheid van kritiek op een overtollig motief kan niet tot de onwettigheid van de bestreden beslissing leiden.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
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 zitting van 23 januari 2018 door de zesde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Elien GELDERS

Karin DE ROO