

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. RvVb/A/1516/1160 van 31 mei 2016  
in de zaak 1213/0205/A/6/0179

*In zake:*

1. de heer **Joseph HOCKS**
2. mevrouw **Ria MALCORPS**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaten Koen GEELEN en Chris SCHIJNS  
kantoor houdende te 3500 Hasselt, Gouverneur Roppesingel 131  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partijen*

*tegen:*

de **deputatie** van de provincieraad van **LIMBURG**

vertegenwoordigd door:  
de heer Tom ROOSEN

*verwerende partij*

*Tussenkomende partijen:*

1. de heer **Maurice HEUSERR**
2. mevrouw **Miranda BEMELMANS**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Johan VANOOST  
kantoor houdende te 3890 Gingelom, Steenweg 216  
waar woonplaats wordt gekozen

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 26 november 2012, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Limburg van 4 oktober 2012.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Voeren van 29 mei 2012 niet ingewilligd en het administratief beroep van de tussenkomende partijen tegen dezelfde beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Voeren van 29 mei 2012 wel ingewilligd.

De deputatie heeft aan de verzoekende partijen een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor de verbouwing van een centraal bouwvolume naar vijf vakantielogies en de verbouwing van een woning naar een woning met vakantielogies.

De bestreden beslissing heeft betrekking op het perceel gelegen te 3790 Voeren, Krindaal 11 met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie B, nummer 1032C.

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

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partijen hebben een wederantwoordnota ingediend.

De verzoekende partijen en de verwerende partij zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 19 november 2013, waar de behandeling van de vordering tot vernietiging is uitgesteld naar de openbare zitting van 22 april 2014 omdat voor de zitting een verzoek tot tussenkomst werd ingediend door de tussenkomende partijen. De behandeling van de zaak werd uitgesteld in afwachting van een uitspraak over de ontvankelijkheid van het verzoek tot tussenkomst.

De voorzitter van de eerste kamer heeft met een beschikking van 25 november 2013 de tussenkomende partijen toegelaten om in de debatten tussen te komen.

De tussenkomende partijen hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend. De verzoekende partijen hebben een nieuwe wederantwoordnota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 22 april 2014 in de eerste kamer, waar de zaak in beraad werd genomen.

Bij beschikking van 16 maart 2016 heeft de voorzitter van de Raad voor Vergunningsbetwistingen het beroep toegewezen aan de zesde kamer.

Bij tussenarrest van 17 maart 2016 heeft de voorzitter van de zesde kamer de debatten heropend teneinde de behandeling van het beroep te hernemen.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 12 april 2016, waar de vordering tot vernietiging opnieuw werd behandeld.

Kamervoorzitter Karin DE ROO heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Wouter MOONEN die *loco* advocaten Koen GEELLEN en Chris SCHIJNS verschijnt voor de verzoekende partijen en de heer Tom ROOSEN die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

De tussenkomende partij is schriftelijk verschenen.

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

## **III. TUSSENKOMST**

*Standpunt van de partijen*

1.

De heer Maurice HEUSERR en mevrouw Miranda BEMELMANS verzoeken met een aangetekende brief van 18 november 2013 om in het geding te mogen tussenkomen. De voorzitter van de eerste kamer heeft met een beschikking van 25 november 2013 de tussenkomende partijen toegelaten om in de debatten tussen te komen.

2.

De verzoekende partijen betwisten de ontvankelijkheid van het verzoek tot tussenkomst in hun wederantwoordnota.

De verzoekende partijen stellen om te beginnen dat zowel het verzoekschrift tot tussenkomst als de beschikking van 25 november 2013 hen onbekend zijn.

3.

De verzoekende partijen vragen aan de Raad om te onderzoeken of het verzoekschrift tot tussenkomst voldoet aan de voorwaarden die door artikel 17 van het Procedurebesluit zijn voorgeschreven. De verzoekende partijen verzoeken met name de naleving van het voorschrift in artikel 17, eerste lid, 4° (de omschrijving van het belang van de verzoeker tot tussenkomst) en 17, eerste lid, 5° (inventaris van de overtuigingsstukken) te willen controleren *“aangezien zij de idee hebben dat deze voorschriften zeker niet zijn nageleefd”*. Ze stellen zich ook vragen bij de betaling van het rolrecht.

4.

De verzoekende partijen betwisten vervolgens het belang van de tussenkomende partijen. Volgens hen zijn ze geen belanghebbenden in de zin van artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3° VCRO, omdat ze geen rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen van de bestreden beslissing kunnen ondervinden. In hun schriftelijke uiteenzetting verwijzen de tussenkomende partijen naar het feit dat ze dicht bij de plaats wonen waarop de bestreden beslissing betrekking heeft en het door de Raadkamer aanvaarde belang bij de strafprocedure. Dit is volgens de verzoekende partijen echter onvoldoende om aan te tonen dat de tussenkomende partijen voldoende belang hebben bij het bestrijden van een vergunningsbeslissing.

De verzoekende partijen stellen dat de tussenkomende partijen geen belang kunnen hebben bij een tussenkomst. De bestreden beslissing heeft het beroep van de tussenkomende partijen ingewilligd en grieft hen in geen enkel opzicht. Dit houdt in dat zij niet benadeeld worden door de bestreden beslissing en dus ook geen belang kunnen hebben.

Zelfs indien de bestreden beslissing zou worden vernietigd hebben de tussenkomende partijen nog geen belang. In dat geval kunnen ze hun standpunt opnieuw kenbaar maken aan de verwerende partij in het kader van de hoorzitting.

4.

Tot slot stellen de verzoekende partijen dat de tussenkomst laattijdig is en niet kan worden toegelaten omdat de tussenkomst de procedure heeft vertraagd in de zin van artikel 18 van het Procedurebesluit. De aanwezigheid van de tussenkomende partijen op de zitting van 19 november 2013 heeft er toe geleid dat de behandeling van het dossier vertraagd werd, aangezien volgens de verzoekende partijen op die zitting de debatten normalerwijze zouden zijn gesloten en de zaak in beraad zou zijn genomen.

De vertraging is volgens de verzoekende partijen bovendien volledig te wijten aan de tussenkomende partijen zelf. Hun raadsman werd immers bij faxbericht van 13 juni 2013 door de raadsman van de verzoekende partijen ingelicht van de besluiten die de verzoekende partijen wensten te nemen in de strafprocedure. Deze besluiten stellen letterlijk dat er tegen de beslissing

van 4 oktober 2012 een procedure is gestart voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Dit betekent dat de tussenkomende partijen zich reeds op 13 juni 2013 moesten realiseren dat er voor de Raad een procedure aanhangig was. De vertraging die in de procedure is opgetreden is volgens de verzoekende partijen dus verwijtbaar aan de tussenkomende partijen, zodat hun verzoek als onontvankelijk moet worden afgewezen.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Het onderzoek naar de ontvankelijkheid van een verzoek tot tussenkomst behoort ambtshalve aan de Raad toe.

De omstandigheid dat de verzoekende partijen het verzoekschrift tot tussenkomst niet hebben ontvangen, is irrelevant. De verzoekende partijen tonen niet aan dat dit hen heeft verhinderd om over de ontvankelijkheid van het verzoek tot tussenkomst een tegensprekelijk debat te voeren. De verzoekende partijen hebben de schriftelijke uiteenzetting van de tussenkomende partijen ontvangen en hebben hun standpunt over de tussenkomst uiteen kunnen zetten in hun wederantwoordnota.

2.

De Raad stelt vast dat het verzoekschrift tot tussenkomst een omschrijving van het belang van de tussenkomende partijen en een inventaris van de overtuigingsstukken bevat, zodat het in overeenstemming is met de vormvoorschriften bepaald in artikel 17, eerste lid, 4° en 5° Procedurebesluit.

De tussenkomende partijen werden met een aangetekende brief van 28 november 2013 uitgenodigd om het rolrecht van 100 euro per tussenkomende partij te storten binnen een termijn van vijftien dagen die ingaat de dag na de dag van de betekening van deze brief. De tussenkomende partijen hebben op 6 december 2013 tijdig het rolrecht betaald.

3.

Artikel 4.8.21, §1, eerste lid VCRO bepaalt dat elk van de belanghebbenden, vermeld in artikel 4.8.11, §1, eerste lid, in de zaak kan tussenkomen.

Om als belanghebbende derde bij de Raad op ontvankelijke wijze te kunnen tussenkomen, vereist artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO in principe dat de tussenkomende partij, als natuurlijke persoon of als rechtspersoon, rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge de bestreden vergunningsbeslissing. Artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO vereist niet dat het bestaan van deze hinder of nadelen absoluut zeker is.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkomende partijen tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Voeren ingewilligd en een stedenbouwkundige vergunning geweigerd aan de verzoekende partijen.

Rechtstreekse hinder of nadelen kunnen de tussenkomende partijen ingevolge deze weigeringsbeslissing niet ondervinden.

De figuur van de tussenkomst kan echter ook aangewend worden om de beslissing van de verwerende partij te ondersteunen en in dit licht de middelen van de verzoekende partijen te weerleggen en de beslissing van de verwerende partij te ondersteunen. Het door de verzoekende partijen ingestelde beroep bij de Raad kan immers potentieel leiden tot de vernietiging van de weigeringsbeslissing van de verwerende partij.

Hiermee wordt, in tegenstelling tot wat de verzoekende partijen voorhouden, aangetoond dat de tussenkomende partijen een belang kunnen laten gelden bij hun tussenkomst. Het is immers duidelijk dat zij wensen dat de Raad het beroep tegen de weigeringsbeslissing verworpt. Er anders over oordelen zou neerkomen op een onevenredige beperking van het recht op toegang tot de administratieve rechter.

In hun verzoekschrift tot tussenkomst verwijzen de tussenkomende partijen naar de mogelijke hinder en nadelen bij een eventuele vergunningsbeslissing, zoals geluidshinder en mobiliteitsproblemen.

De tussenkomende partijen kunnen dan ook beschouwd worden als belanghebbenden, zoals bepaald in artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO.

4.

Artikel 18, §1 Procedurebesluit bepaalt dat het verzoekschrift tot tussenkomst wordt ingediend binnen een vervaltermijn van twintig dagen die ingaat de dag na de dag van de betekening, vermeld in artikel 15, eerste lid. Bij ontstentenis van een betekening kan de Raad een latere tussenkomst toelaten als die tussenkomst de procedure niet vertraagt.

De griffie van de Raad heeft het inleidend verzoekschrift niet aan de tussenkomende partijen betekend.

De verzoekende partijen voeren aan dat het verzoekschrift tot tussenkomst laattijdig zou zijn omdat de procedure werd vertraagd en dat deze vertraging te wijten is aan de tussenkomende partijen zelf.

Artikel 4.8.21, §3 VCRO bepaalt dat de Raad onmiddellijk uitspraak doet over de ontvankelijkheid van een verzoek tot tussenkomst.

De voorzitter van de eerste kamer heeft met een beschikking van 25 november 2013 de tussenkomende partijen toegelaten om in de debatten tussen te komen. De voorzitter van de eerste kamer heeft niet geoordeeld dat de tussenkomst de procedure vertraagt. Het verzoek tot tussenkomst wordt niet als laattijdig beschouwd.

De behandeling van de zaak werd naar een latere zitting uitgesteld om de tussenkomende partijen toe te laten een schriftelijke uiteenzetting in te dienen.

5.

De excepties van de verzoekende partijen worden verworpen.

6.

Naast het verweer tegen de middelen van de verzoekende partijen, hernemen de tussenkomende partijen in hun schriftelijke uiteenzetting de argumenten en grieven die zij opgenomen hebben in hun administratief beroepschrift voor de verwerende partij.

Volgens de tussenkomende partijen kunnen deze argumenten een toegevoegde waarde vormen voor een correcte beoordeling van de zaak.

De Raad kan deze argumenten echter niet onderzoeken. De Raad spreekt zich als administratief rechtscollege uit over beroepen die worden ingesteld tegen vergunningsbeslissingen, zijnde uitdrukkelijke of stilzwijgende bestuurlijke beslissingen genomen in laatste aanleg, betreffende het

afgeven of weigeren van een vergunning. Zo de Raad vaststelt dat de bestreden beslissing onregelmatig is, vernietigt hij deze beslissing (artikel 4.8.2 VCRO).

De Raad heeft als administratief rechtscollege enkel een vernietigingsbevoegdheid waarbij hij in eerste instantie een legaliteitstoets zal uitvoeren en zich niet in de plaats mag stellen van de verwerende partij om tot een beoordeling van de aanvraag over te gaan. Ook de aan de Raad toegekende bevoegdheid tot marginale toetsing van de kennelijke onredelijkheid of onzorgvuldigheid van de genomen beslissing verleent aan de Raad niet de bevoegdheid om aan de verwerende partij een injunctie te geven om een positieve of negatieve beslissing te nemen.

Een verzoek tot tussenkomst mag bovendien de inzet van het geding niet wijzigen. De tussenkomende partijen moeten binnen de klijtlijnen van het debat blijven, zoals die door het inleidend verzoekschrift tot vernietiging zijn getrokken.

De tussenkomende partijen kunnen ter ondersteuning van de verwerende partij wel andere verweerargumenten dan de verwerende partij ontwikkelen.

Het verzoek tot tussenkomst is dan ook enkel ontvankelijk voor wat betreft de verweerargumenten die worden ontwikkeld als antwoord op de middelen die door de verzoekende partijen zijn aangevoerd.

#### **IV. FEITEN**

Op 10 februari 2012 (datum van het ontvangstbewijs) dient de tweede verzoekende partij, in naam van "het bakhuis", bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Voeren een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor "*VERBOUWING bestaand ATELIER en GROEPSLOGIES naar 5 VAKANTIELOGIES*".

De aanvraag heeft een voorgeschiedenis.

Op 14 november 2007 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Voeren een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van een woonhuis, kamers met ontbijt en bergingen en weigert het college de regularisatie van dakkapellen aan het woonhuis.

Op 9 maart 2011 verleent het college van burgemeester en schepenen een voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning voor de wijziging van twee dakkapellen en vier raamopeningen.

Het agentschap Inspectie RWO stelt op 15 juli 2010 een proces-verbaal van vaststelling van een bouwmisdrif op dat betrekking heeft op het niet-uitvoeren van werken conform de vergunning van 14 november 2007.

De aanvraag omvat volgende onderdelen:

- de opsplitsing van de bestaande woning zonder inhoudelijke aanpassingswerken in een woongedeelte voor de eigenaar en een gedeelte te verhuren als *bed and breakfast* bestaande uit een living, slaapkamer en badkamer
- het verwijderen van twee dakkapellen op de woning en de vervanging ervan door twee veluxramen
- de verbouwing van de voormalige schuur, thans in gebruik als atelier, berging en groepslogies, naar vijf logiesruimten/vakantielogies
- de heraanleg van de buitenruimten en de parkeermogelijkheden voor twaalf voertuigen.

De aanvraag heeft betrekking op een voormalige hoeve.

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

Het perceel is niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch in een behoorlijk vergunde, niet-vervallen verkaveling.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 29 februari tot en met 29 maart 2012, dienen de tussenkomenende partijen het enige bezwaarschrift in.

De brandweer van de stad Bilzen adviseert op 16 februari 2012 voorwaardelijk gunstig.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling, adviseert op 27 februari 2012 ongunstig.

Het agentschap voor Natuur en Bos adviseert op 20 maart 2012 ongunstig.

ZOLAD+ adviseert op 20 maart 2012 gunstig. Toerisme Vlaanderen adviseert op 22 maart 2012 voorwaardelijk gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Voeren pre-adviseert als volgt gedeeltelijk gunstig op 24 april 2012:

“ ...

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

##### *Beoordeling van de functionele inpasbaarheid*

*Overwegende dat de functie wonen/kleinschalige verblijfsaccommodatie in de gewestplanbestemming “landschappelijk waardevol agrarisch gebied” een onder bepaalde voorwaarden ruimtelijk aanvaardbare bestemming is, gebaseerd op de regelgeving voor zonevreemde gebouwen en de mogelijke nevenbestemmingen daar toegelaten;*

*Overwegende dat de functie wonen/kleinschalige verblijfsaccommodatie in de beschreven ruimtelijke context een normale en ruimtelijk aanvaardbare functie is, dat er hier, gelet op recente inzichten inzake de leefbaarheid van landelijke omgeving, sprake is van een verantwoorde vermenging van functies zonder dat er overmatige hinder ontstaat;*

*Overwegende dat de aanvraag een inrichting en activiteit met aanvaardbare impact op de draagkracht en op het landschap voorziet in een omgeving met landschappelijke en ecologische waarde; dat de geplande activiteiten verenigbaar zijn met de aard van de omgeving, namelijk een landelijke, hoofdzakelijk agrarisch gebruikte omgeving; dat gastenkamers en gastenverblijven een typisch landelijke vorm van toeristische verblijven zijn en als dusdanig mits de nodige beperkingen en het nodige respect voor de omgeving, verenigbaar zijn met de agrarische bestemming van de omgeving;*

##### *Beoordeling van de mobiliteitsimpact*

*Overwegende dat vanuit een bondige analyse van de klanten- en bezoekersbewegingen van de aangevraagde werken die te maken hebben met kleinschalige verblijfsaccommodatie blijkt dat de mobiliteitsimpact eerder gespreid in de tijd zal plaatsvinden; dat omwille van de directe omgeving een gespreide impact te verkiezen is,*

en dat derhalve de aanvraag een geringe mobiliteitsimpact zal hebben op de directe omgeving van de aanvraag;

#### *Beoordeling van schaal, ruimtegebruik en bouwdichtheid*

Overwegende dat het ontwerp de verbouwing inhoudt van een bestaande landelijke constructie in functie van betere woonkwaliteiten; dat de bestaande bebouwing een aantal specifieke architecturale kwaliteiten vertoont en dat de voorgestelde aanpassingwerken voorzien wordt binnen de bestaande gebouwenconfiguratie zodat het straatbeeld niet nadelig wordt beïnvloed; dat dit gebeurt met respect voor de historische architectuur en vormgeving;

Overwegende dat er geen nieuwe constructies worden opgericht, dat de verbouwing zich situeert binnen bestaande, historisch gegroeide volumes, dat de gevraagde functiewijzigingen met respect voor de structuur en de architectuur van de bestaande gebouwen wordt voorzien;

#### *Beoordeling van de visueel-vormelijke elementen*

Overwegende dat gezien de bestaande ruimtelijke configuratie en de reeds aanwezige bebouwing het bestaande straatbeeld niet wordt aangetast; dat de voorziene werken wat betreft dakvorm stedenbouwkundig verantwoord zijn in de huidige, zeer verscheiden ogende en landelijke straatwand;

Overwegende dat het gebouw verenigbaar is met zijn omgeving mits een degelijke landschappelijke integratie wordt voorzien; dat de integratie kan bereikt worden door de aanplanting, heraanplanting of bestendiging van inlandse vormen van haagaanplanting rondom het perceel in zijn geheel, dat de parkeerplaats op het inplantingsplan best langs alle zijden door deze haagstructuren omgeving worden, ook aan de zijde van de openbare weg (Krindaal); dat bijkomend een hoogstamaanplant achteraan de gebouwen voorzien wordt, als kadering van het gebouwencomplex in de waardevolle omgeving;

#### *Beoordeling van de cultuurhistorische aspecten*

Overwegende dat overeenkomstig het inrichtingsbesluit van het gewestplan (ligging binnen een landschappelijk waardevol gebied) de nodige voorzorgen dienen genomen teneinde de schoonheidswaarde van het gebied te respecteren en dat hier daarom de nodige beperkingen moeten gelden met het doel het landschap te beschermen;

Overwegende dat een duurzame ruimtelijke ordening de kwaliteiten van het bestaande landschap moet behouden en versterken, dat de weilanden achter de voormalige hoeve inderdaad volgens de Biologische Waarderingskaart als graslanden, boomgaarden en houtkanten geïnventariseerd zijn; dat deze weilanden deel uitmaken van een historisch en nog gaaf bewaard landschap in Voeren, dat dit landschap bovendien streekgebonden is voor Voeren; dat het daarom wenselijk is om deze aard van landschap zoveel mogelijk en ongeschonden te bewaren;

#### *Beoordeling van het bodemreliëf*

Overwegende dat het bestaande bodemreliëf slechts in beperkte mate wordt aangepast, dit ter hoogte van de voorziene parkeerplaats, om deze op een functionele en landschappelijk passende wijze aan te leggen; dat deze geringe aanpassingen alle functioneel verantwoord zijn en geen grote invloed hebben op het algemene uitzicht van de omgeving;

#### *Beoordeling van hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot*



*Overwegende dat vanwege de nieuwe bestemming van het goed aandacht moet geschonken worden aan de relatie met de buurpercelen; dat het ingediende bezwaar in de behandeling onder punt 3 integraal weerlegd wordt....*

## **9 Advies en eventueel voorstel van voorwaarden**

*Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag in overeenstemming kan gebracht worden met de wettelijke bepalingen inzake ruimtelijke ordening, alsook dat het voorgestelde ontwerp bestaanbaar is met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving, mits het opleggen van de nodige voorwaarden.*

*De aanvraag valt binnen de regelgeving van de zonevrije gebouwen en de daar toelaatbare functiewijzigingen, de aanvraag past, net als de vorige uit het aangehaalde dossier 1645/12, in zijn directe en ruimere omgeving en de ingrepen worden met respect voor de bestaande gebouwen uitgevoerd.*

*Er wordt een GUNSTIG ADVIES afgeleverd voor het verbouwen van bestaand atelier en groepslogies naar 6 vakantielogies volgens de bijgevoegde plannen; de volgende voorwaarden dienen strikt opgevolgd te worden en worden integraal vermeld in dit advies/deze beslissing:*

- *Het advies van de bevoegde brandweer wordt als bijlage toegevoegd en moet strikt opgevolgd worden;*
- *De voorwaarden in het advies van Toerisme Vlaanderen worden opgelegd;*
- *De volgende voorwaarden uit het advies van Natuur en Bos Limburg worden integraal en in detail toegevoegd aan de vergunning:*
  - *plaatsen van 2 vleermuizenkastkasten aan de schuur;*
  - *plaatsen van een overmaatse septische put (geen IBA – straat wordt in gemeentelijk rioleringsplan van riolering voorzien);*
  - *aanplanten van een gemengde houtkant van 6m breed rondom de hoogstamboomgaard op perceel 1034G;*
  - *aanplant van een hoogstamboomgaard op perceel 1034G;*
  - *aanplanten van een groenbuffer van 3m breed tegen de eigen perceelsgrens op de ;percelen 1030E 1034F;*
  - *parking aanleggen in grasdallen, en enkel op de plaats van de huidige parking, de speelweide mag noch deels, noch helemaal als parking ingericht worden;*
  - *plaatsen van aangepaste, strooilichtvrije verlichting op de parking en de terrassen;*
- *Tussen het openbaar domein en de parking moet een haag aangeplant worden van een inheemse soort; de toegang tot deze parking van op het openbaar domein mag slechts 3m breed zijn;*
- *Alle hierboven opgesomde beplantingen worden gerealiseerd in het eerstvolgende plantseizoen na de ingebruikname van het gebouw; dit wordt beschouwd als een last bij de vergunning, zoals omschreven in art. 4.2.20. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (...);*

*...*

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert als volgt gedeeltelijk gunstig en gedeeltelijk ongunstig op 21 mei 2012:

*“ ...*

*Ik sluit mij deels aan bij de planologische en ruimtelijke motivering van deze aanvraag, zoals opgebouwd door het college van burgemeester en schepenen.*

*Er kan akkoord gegaan worden met de verbouwing van het centrale bouwvolume naar 5 vakantielogies onder volgende voorwaarden:*

- De voorwaarden opgelegd door het college van burgemeester en schepenen dienen gevolgd te worden.*
- De parking moet aangelegd worden in grasdallen (grindverharding is niet toegelaten) en moet landschappelijk ingekleed worden met inheems groen (bomen, hagen, ...).*
- De groenbuffers dienen aangeplant te worden op eigen perceel.*
- De woning (rechtse volume), de logies (centraal volume), de berging (linker volume) en bijhorende parking dienen 1 naakte eigendom te blijven (afsplitsing is niet toegelaten).*
- De speelweide moet geschraapt worden en dient als weiland-boomgaard ingericht te worden.*
- De buitenverlichting dient tot een minimum beperkt te worden (geen verlichting of aangepaste verlichting aan de buitenterrassen en de parking om lichtvervuiling te beperken).*

*Er kan niet akkoord gegaan worden met de verbouwing van de woning naar een woning met vakantielogies (rechtse bouwvolume). De plannen van deze interne verbouwing ontbreken.*

*Het bouwvolume met 5 logies ligt centraal op de site waardoor mogelijke overlast naar de omwonende beperkt blijft. Het lijkt ons niet aangewezen om nog bijkomende vakantiehuizen te voorzien in de bestaande woning (bouwvolume tegen de perceelgrens).*

*De druk op de woonomgeving zal te groot worden. Het wooncomfort van de omwonende zal afnemen. Daarenboven zal de parkeeroppervlakte moeten toenemen (men verwacht een 20-tal personen) wat nefast is voor de omwonenden alsook voor het aangrenzende natuurgebied*

*...”*

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Voeren verleent op 29 mei 2012 op basis van zijn eigen preadvies en het advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning voor de verbouwing van het centrale bouwvolume naar vijf vakantielogies en weigert een stedenbouwkundige vergunning voor de verbouwing van de woning naar een woning met vakantielogies.

De verzoekende partijen tekenen tegen deze beslissing op 29 juni 2012 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De tussenkomende partijen tekenen tegen deze beslissing op 5 juli 2012 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 31 augustus 2012 het administratief beroep van de verzoekende partijen niet in te willigen en het administratief beroep van de tussenkomende partijen wel in te willigen.

Na de hoorzitting van 4 september 2012 beslist de verwerende partij op 4 oktober 2012 als volgt het administratief beroep van de verzoekende partijen niet in te willigen en het administratief beroep van de tussenkomende partijen wel in te willigen, en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

*...”*

Overwegende dat volgens het goedgekeurd gewestplan het perceel gelegen is in een 'landschappelijk waardevol agrarisch gebied'; dat de inrichting en toepassing van de gewestplannen wordt geregeld door het koninklijk besluit van 28 december 1972 (inrichtingsbesluit) en verder toegelicht in de omzendbrief van 8 juli 1997; dat overeenkomstig artikel 11 van het inrichtingsbesluit de agrarische gebieden bestemd zijn voor landbouw in de ruime zin; dat overeenkomstig artikel 15 van de omzendbrief in de landschappelijk waardevolle agrarische gebieden handelingen mogen worden uitgevoerd die overeenstemmen met de bestemming voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in gevaar brengen;

dat de aanvraag niet verenigbaar is met de bestemmingsvoorschriften voor het landschappelijk waardevol agrarisch gebied;

Overwegende dat volgens artikels 4.4.10 t/m 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening er voor de bestaande vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies basisrechten van toepassing zijn in afwijking op de bestemmingsvoorschriften:

- het uitbreiden van een bestaande zonevreemde woning is vergunbaar voor zover het bouwvolume beperkt blijft tot 1.000m<sup>3</sup> en het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal;
- er kan afgeweken van de bestemmingsvoorschriften indien de functiewijziging voorkomt op de bij besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 vastgestelde lijst voor toelaatbare zonevreemde functiewijzigingen;
  - volgens deze lijst (artikel 4) kan het gebruik van de woningen (max. 1.000m<sup>3</sup>) gewijzigd worden in een complementaire functie voor zover de complementaire functie betrekking heeft op het gebruik als een toeristisch logies en de aanvraag voor advies voorgelegd worden aan Toerisme Vlaanderen;
  - volgens deze lijst (artikel 11) kan slechts een vergunning verleend worden voor het herbestemmen van de bedrijfsgebouwen van een leegstaand landbouwbedrijf met als nieuw gebruik accommodatie voor tijdelijke verblijfgelegenheden op voorwaarde dat landbouw als nevenbestemming aanwezig blijft en dat de bedrijfswoning niet van de bedrijfsgebouwen afgesplitst wordt.

...

Overwegende dat er volgende adviezen werden uitgebracht:

- het college van burgemeester en schepenen adviseert de aanvraag voorwaardelijk gunstig;
- de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert de aanvraag voorwaardelijk gunstig voor het verbouwen van het centrale bouwvolume naar 5 vakantielogies en ongunstig voor het verbouwen van de woning naar een woning met vakantielogies (De druk op de woonomgeving zal te groot worden. Het wooncomfort van de omwonende zal afnemen. Daarenboven zal de parkeeroppervlakte moeten toenemen (men verwacht een 20-tal personen) wat nefast is voor de omwonenden alsook voor het aangrenzende natuurgebied);
- de afdeling duurzame landbouwontwikkeling van de Vlaamse Overheid adviseert de aanvraag ongunstig omdat er hier voor de hoogwaardige verbouwing en bestemmingswijziging van de voormalige bedrijfsruimten indertijd een ongunstig advies werd gegeven en de aanvraag een verdere residentialisering inhoud die niet als hoevetoerisme beschouwd kan worden maar als een concurrent voor het echte hoevetoerisme;
- het agentschap voor Natuur en Bos adviseert de aanvraag ongunstig omdat de werken reeds bijna volledig uitgevoerd zijn en reeds drastische ingrepen en overtredingen

*inhouden en er niet werd voldaan aan de opgelegde voorwaarden in de vorige vergunningen in functie van het natuurbehoud;*

- Toerisme Vlaanderen adviseert de aanvraag voorwaardelijk gunstig, logies dienen gemeld te worden en dienen te voldoen aan de voorwaarden voor logies en de brandveiligheidsnormen;*
- Zolad+ adviseert de aanvraag gunstig, er dienen geen voorwaarden aan de vergunning gekoppeld te worden met betrekking tot de erfgoedwaarde - discipline archeologie;*
- de brandweer van Bilzen adviseert de aanvraag voorwaardelijk gunstig (vanuit elk appartement dient er een raam te zijn dat open kan en voldoende groot is om te kunnen evacueren);*

*Overwegende dat naar aanleiding van het openbaar onderzoek één bezwaar werd ingediend; dat het bezwaar betrekking heeft op onjuiste plannen met betrekking tot de aanduiding van de eigendom van de aanvrager de strijdigheid van grootschalige toerisme met het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan (GRSP) en het feit dat het een regularisatie betreft;*

*Overwegende dat de aanvraag strekt tot het bekomen van een vergunning voor:*

- het verbouwen en herbestemmen van de vergunde woning naar een woning met Bed & Breakfast (living, slaapkamer en badkamer);*
- het vervangen van twee dakkapellen door twee velux dakvlakvensters;*
- het verbouwen en herbestemmen van een schuur/atelier naar 5 logies;*
- de heraanleg van de buitenruimte en tevens parkeermogelijkheden voor 12 voertuigen.*

*Overwegende dat de oorspronkelijke woning een volume heeft van circa 600m<sup>3</sup>, dat in 2007 geopteerd werd om een deel (circa 400m<sup>3</sup>) van de bestaande leegstaande schuur in te richten als verblijfsrecreatie; dat de vergunning werd verleend voor het regulariseren van de zonevreemde woning en voor het inrichten van één vakantieverblijf met 4 slaapkamers in de schuur; dat de vergunde bestemming voor de schuur één vakantiewoning, atelier en berging is;*

*dat de schuur met een volume van circa 1.500m<sup>3</sup> ruimtelijk niet kan beschouwd worden als woningbijgebouw;*

*dat gebouwen slechts beoordeeld kunnen worden als woningbijgebouwen voor zover ze ondergeschikt zijn aan de hoofdbouw, in casu een woning met een volume van circa 600m<sup>3</sup>;*

*dat de verleende vergunning reeds strijdig was met de basisrechten van zonevreemde constructies omwille van het toelaten van het gebruik van de leegstaande bedrijfsgebouwen/schuur als toeristische logies zonder dat landbouw als nevenbestemming aanwezig blijft; dat de verleende vergunning destijds niet werd aangevochten waardoor de verleende vergunning beschouwd dient te worden als een verworven recht;*

*Overwegende dat het verder uitbreiden van de verblijfsrecreatie in het bestaande schuur door het vermeerderen van het aantal verblijfgelegenheden en de volume uitbreiding tot meer dan 2.000m<sup>3</sup> strijdig blijft met de basisrechten van zonevreemde woningen; dat er thans geen grond is waarop de vergunning kan verleend worden voor de herbestemming van de volledige schuur in verblijfsrecreatie in functie van het behoud van de historische hoeve en bijgebouwen;*

*Overwegende dat het gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van de woning in functie van het inrichten van toeristische logies is in principe vergunbaar is na een gunstig advies van Toerisme Vlaanderen;*

*dat de plannen voor de bijkomende logies in de hoofdwoning echter ontbreken in het dossier, dat deze logies bijgevolg niet kunnen beoordeeld worden in voorliggend dossier; dat het vervangen van twee dakkapellen door twee dakvlakvensters betrekking heeft op de verbouwing van de woning in functie van de bijkomende logies; dat volgens de gemeente Voeren er inmiddels een bijkomend regularisatiedossier werd ingediend voor de woning;*

*Overwegende dat de parking dient beperkt te worden tot het aantal parkeerplaatsen in verhouding tot de logies en woning (1 per 3 kamers + 2 voor de woning + 2 bezoekersparkeerplaatsen);*

*Overwegende dat uit het dossier en het plaatsbezoek blijkt dat er reeds vergunningsplichtige handelingen werden uitgevoerd; dat bijgevolg de procedure voor regularisatie dient gevolgd te worden overeenkomstig artikel 4.2.24 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening;*

*...*

Dit is de bestreden beslissing.

De gemeente Voeren, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen, heeft met een aangetekende brief van 26 november 2012 een beroep ingesteld dat eveneens strekt tot de vernietiging van deze bestreden beslissing. Dit beroep is bij de Raad geregistreerd onder het rolnummer 1213/0197/A/1/0134.

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

### **A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep**

De tussenkomende partijen werpen op dat het verzoekschrift laattijdig zou zijn ingediend.

De Raad stelt echter vast dat de bestreden beslissing aan de verzoekende partijen werd betekend met een aangetekende brief van dinsdag 9 oktober 2012. De vervalttermijn van 45 dagen om een beroep aan te tekenen bij de Raad eindigt op zaterdag 24 november 2012. Omdat de vervaldag een zaterdag is, wordt de termijn volgens artikel 2 van het Procedurebesluit verlengd tot de eerste volgende werkdag, zijnde maandag 26 november 2012.

Het beroep van de verzoekende partijen is ingesteld met een aangetekende brief van 26 november 2012 en is dus tijdig ingesteld.

De exceptie wordt verworpen.

### **B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partijen**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partijen stellen dat zij belang hebben om bij de Raad beroep in te stellen omdat zij de aanvragers zijn van de vergunning zijn en dus van rechtswege belanghebbenden zijn.

2.

De tussenkomende partijen betwisten het belang van de verzoekende partijen om bij de Raad beroep in te stellen omdat ondertussen een regularisatievergunning zou zijn ingediend voor de verbouwing van een bestaande woning naar een woning met vakantielogies (B&B). Bovendien is de eerste verzoekende partij volgens de tussenkomende partijen niet de aanvrager van de vergunning.

3.

In hun wederantwoordnota stellen de verzoekende partijen dat de regularisatievergunning waar de tussenkomende partijen naar verwijzen, een ander voorwerp heeft dan de aanvraag waarop de bestreden beslissing betrekking heeft en dat zij uitdrukkelijk niet verzaken aan deze vergunningsaanvraag.

De verzoekende partijen stellen verder dat de eerste verzoekende partij al betrokken was in de administratieve beroepsprocedure bij de verwerende partij, hetgeen volgens hen betekent dat zij beiden aanwezig waren in de aanvraagprocedure en als aanvragers van de vergunning beschouwd moeten worden.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De verzoekende partijen stellen dat zij krachtens artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 1° VCRO als aanvragers van de vergunning van rechtswege belanghebbenden zijn om bij de Raad beroep in te stellen.

Alleen de tweede verzoekende partij, en niet de eerste verzoekende partij, heeft het aanvraagformulier opgesteld en ondertekend.

Anderzijds stelt de Raad vast dat beide verzoekende partijen administratief beroep hebben ingesteld bij de verwerende partij en dat de verwerende partij in de bestreden beslissing een stedenbouwkundige vergunning heeft geweigerd aan beide verzoekende partijen.

Uit het dossier blijkt dat beide verzoekende partijen doorheen de administratieve procedure door de verwerende partij beschouwd werden als de aanvragers van de vergunning. Bovendien hebben ook de tussenkomende partijen in de administratieve beroepsprocedure beide verzoekende partijen als aanvragers beschouwd, wat blijkt uit de omschrijving die ze in hun beroepsschrift geven aan de vergunningsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen. Uit het voorwerp van de aanvraag volgt evenmin dat enkel de tweede verzoekende partij als daadwerkelijke aanvrager van de vergunning beschouwd zou moeten worden.

Uit het dossier blijkt dus dat beide verzoekende partijen in de administratieve beroepsprocedure als aanvragers werden erkend en dat de verwerende partij vervolgens de vergunning heeft geweigerd ten aanzien van beide verzoekende partijen als aanvragers. Daaruit vloeit voort dat ze zich beiden kunnen beroepen op het vereiste belang in de zin van artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 1° VCRO om tegen deze weigeringsbeslissing op te komen.

2.

De Raad oordeelt dat het voorwerp van de later ingediende regularisatieaanvraag niet volledig identiek is aan het voorwerp van de aanvraag, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft.

Het louter indienen van een nieuwe soortgelijke of identieke aanvraag kan bovendien niet zonder meer beschouwd worden als een verzaking aan de aanvraag die heeft geleid tot de bestreden beslissing. Het verzaken aan een aanvraag moet uitdrukkelijk gebeuren.

De verzoekende partijen verklaren uitdrukkelijk dat zij geen afstand doen van de aanvraag, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, zodat zij haar belang behoudt bij de procedure voor de Raad.

De exceptie van de tussenkomenende partijen wordt verworpen.

## **VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

### **A. Eerste middel**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

In het eerste middel roepen de verzoekende partijen de schending in van artikel 4.4.12, 4.4.23 en 4.7.21, §1 VCRO, artikel 4 van het besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 inzake toegelaten zonevrije functiewijzigingen (verder: Besluit zonevrije functiewijzigingen), artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het materieel motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partijen stellen dat de verwerende partij ten onrechte de aanvraag beoordeeld heeft aan de hand van artikel 4.4.15 VCRO. Volgens de verzoekende partijen moet hun aanvraag worden beoordeeld volgens de artikelen 4.4.12 en 4.4.23 VCRO samen gelezen met artikel 4 van het Besluit zonevrije functiewijzigingen.

Naar het oordeel van de verzoekende partijen geeft de verwerende partij om volgende twee redenen een verkeerde invulling aan artikel 4.4.15 VCRO.

Ten eerste is er geen sprake van een uitbreiding in de zin van artikel 4.4.15 VCRO, aangezien er geen fysieke uitbreiding is van het gebouw. In de bestreden beslissing meent de verwerende partij dat er sprake is van een uitbreiding omdat het woonvolume intern in het gebouw zou worden uitgebreid van 600 m<sup>3</sup> naar meer dan 1000 m<sup>3</sup>. Daarmee maakt het besluit een onjuiste toepassing van artikel 4.4.15 VCRO. Een interne uitbreiding van het woonvolume is niet wat er wordt verstaan onder een "uitbreiding van het bouwvolume", waarmee enkel de fysieke uitbreiding van het geconstrueerde volume wordt bedoeld.

Ten tweede is er geen sprake van een woning die uitgebreid wordt. De bestreden beslissing gaat er ten onrechte van uit dat de woning wordt uitgebreid. In artikel 4.4.15 VCRO wordt met woning bedoeld het gebouw dat een woonbestemming heeft. Dit is in de aanvraag van de verzoekende partijen niet het geval: dit gebouw wordt noch naar zijn constructie noch naar zijn bestemming uitgebreid. De enige bestemming die uitgebreid wordt, is de bestemming "verblijfsrecreatie". Het bestaande woonvolume wordt in geen enkel opzicht uitgebreid en blijft ongewijzigd.

Verder stellen de verzoekende partijen dat zelfs indien er toepassing gemaakt zou moeten worden van artikel 4.4.15 VCRO, dan nog de volumebeperking van dit artikel niet kan worden toegepast gelet op de toepassing van artikel 4 van het Besluit zonevrije functiewijzigingen. Ze verwijzen

ter zake naar het Verslag aan de Regering bij het Besluit zonevrije functiewijzigingen. Het volume van de bijkomende logementsfuncties die reeds bestaan of met de aanvraag gecreëerd worden, mag niet meegerekend worden om te bepalen of de 1000 m<sup>3</sup> volumegrens overschreden werd.

Volgens de verzoekende partijen voldoet de aanvraag aan de voorwaarden vermeld in artikel 4.4.23 VCRO: het gaat om een bestaand gebouwencomplex, dat niet verkrot maar wel hoofdzakelijk vergund is en niet gelegen is in één van de aangeduide gebieden. Voorts komt de bestemmingswijziging die de aanvraag impliceert, voor op de lijst die is opgenomen in het Besluit zonevrije functiewijzigingen. Het artikel 4 van dit besluit houdt in dat een zonevrije functiewijziging naar de complementaire functie “toeristische logies” vergund kan worden wanneer aan volgende voorwaarden wordt voldaan:

- gedeeltelijk wijzigen van een woning (er moet een woonfunctie behouden blijven) of woningbijgebouwen;
- naar maximaal 8 tijdelijke verblijfsgelegenheden;
- waarbij geen restaurant of café voorzien wordt
- en waarover een Toerisme Vlaanderen voorafgaandelijk heeft geadviseerd.

Het Verslag aan de Regering verduidelijkt dat de complementaire functie niet wordt meegerekend voor de bepaling van het maximaal toelaatbare volume en ook in niet-woonruimten (zoals stallen) kan ondergebracht worden. Het voorbeeld dat vervolgens in het Verslag aan de Regering is opgenomen, komt volgens de verzoekende partijen bovendien exact overeen met het voorwerp van de aanvraag.

Uit het bovenstaande besluiten de verzoekende partijen dat de bestreden beslissing een verkeerde toepassing maakt van artikel 4 van het Besluit zonevrije functiewijzigingen. De bestreden beslissing vergist zich minstens op drie punten m.b.t. artikel 4:

1) De bestreden beslissing stelt ten onrechte dat gebouwen slechts kunnen worden beoordeeld als woningbijgebouwen voor zover ze ondergeschikt zijn aan de hoofdbouw.

Volgens de verzoekende partijen voegt de verwerende partij een bepaling toe aan artikel 4.

De term woningbijgebouw kan niet zo begrepen worden dat het bijgebouw ondergeschikt moet zijn aan een hoofdbouw. Uit de toelichting en de rechtsleer blijkt dat met de term woningbijgebouw, die gebouwen worden bedoeld die bij een woongebouw staan.

Het woord “bij” wordt gebruikt in zijn ruimtelijke, organisatorische of organische betekenis en niet met de bedoeling om een hiërarchie uit te drukken.

Dit volgt ook uit de spraakgebruikelijke betekenis van het woord bijgebouw. De verzoekende partijen verwijzen voor het begrip “bijgebouw” naar volgende omschrijvingen:

- Van Dale online : “Bij het hoofdgebouw horend gebouw”
- Nederlandse taal online : “Gebouw dat bij een hoofdgebouw hoort.”
- Volgens de “woonwebsite”: “Een bijgebouw is een zelfstandig bouwwerk. Het staat niet in directe verbinding met uw woning maar wordt via een aparte toegangsdeur bereikt. Het kan wel tegen de woning aangebouwd worden. Voorbeeld van een bijgebouw zijn een garage en een schuur.”
- Wikipedia: “Een gebouw, dat organisatorisch en organisch bij een ander gebouw hoort en op dezelfde locatie als het hoofdgebouw is gesitueerd. Bijgebouwen krijgen deze aanduiding vaak omdat er andere activiteiten dan de hoofdactiviteit worden uitgevoerd. (...)”



2) De bestreden beslissing stelt ten onrechte dat artikel 4 niet kan worden gebruikt voor leegstaande bedrijfsgebouwen.

Dit is uitdrukkelijk wel de bedoeling van artikel 4. Het voorbeeld uit het Verslag aan de Regering (het inrichten van verblijfsgelegenheden in een schuur van een voormalige boerderij) geeft duidelijk aan dat het de bedoeling is om leegstaande boerderijgebouwen voor deze functie te gebruiken.

3) De bestreden beslissing stelt dat de toepassing van artikel 4 afhankelijk is van het aanwezig blijven van landbouw als nevenbestemming.

Artikel 4 stelt deze voorwaarde nergens. De verwerende partij voegt hiermee een voorwaarde toe aan artikel 4.

De verzoekende partijen stellen dat het duidelijk is dat de aanvraag aan de voorwaarden inzake zonevrije functiewijzigingen voldoet en had moeten worden vergund.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop om te beginnen dat de toepassing van artikel 4.4.15 VCRO niet aan de orde is in dit dossier en door de verwerende partij dan ook niet werd toegepast in de bestreden beslissing. Het middelonderdeel dat gebaseerd is artikel 4.4.15 VCRO moet dan ook als ongegrond worden afgewezen.

Artikel 4.4.23 VCRO heeft daarentegen betrekking op zonevrije functiewijzigingen, waarbij artikel 4, eerste lid van het Besluit zonevrije functiewijzigingen stelt als volgt : *“Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, kan een vergunning worden verleend voor het gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een woning, met inbegrip van de woningbijgebouwen, in een complementaire functie, voor zover aan de volgende voorwaarden voldaan is :...”*. Artikel 4.4.23 VCRO heeft derhalve betrekking op de situatie waarbij het gebruik van een woning met inbegrip van woningbijgebouwen, wordt gewijzigd in een complementaire functie als toeristische logies.

De verwerende partij stelt dat de landbouwschuur, waarvan de verbouwing wordt gevraagd, niet kan worden beschouwd als een ‘woning’, laat staan een ‘woningbijgebouw’.

Het begrip ‘woningbijgebouw’ is niet gedefinieerd door de decreetgever en moet het worden begrepen in zijn spraakgebruikelijke betekenis. In het woordenboek Van Dale wordt de term ‘bijgebouw’ als volgt gedefinieerd: een *“gebouw dat behoort bij een hoofdgebouw, waarin ondergebracht wordt wat daar niet geplaatst kan worden of op zijn plaats is”* (zie o.m. in die zin : RvS 1 juni 2011, nr. 213.631). In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening van 26 februari 1999 (*Parl. St. VI. Parl. 1998-99, nr. 1332,1,p.75*) werd het begrip ‘woningbijgebouwen’ gedefinieerd als volgt: *“dit zijn lokalen die een bestemming hebben die complementair is aan het wonen ; ze onderscheiden zich bijvoorbeeld van stallen voor dieren of werkplaatsen”*.

De verwerende partij stelt dat het op het terrein niet altijd duidelijk was wat moest worden begrepen onder het begrip ‘woningbijgebouw’ en dat de decreetgever bij het opstellen van de VCRO het begrip ‘woningbijgebouw’ daarom niet langer hernomen heeft in de definitie van het ‘bouwvolume’. In artikel 4.1.1, 2° VCRO wordt thans gesproken over *“fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofdgebouw, zoals een aangebouwde garage, veranda of berging”*. Uit de memorie van toelichting (*Parl. St. VI. Parl. 2008-09, nr. 2011/1, p. 85*) blijkt een dubbel criterium. Het eerste criterium van het ‘fysisch

aansluitend karakter' beoogt aparte en losstaande gebouwen uit te sluiten. Het tweede criterium beperkt 'aanhorigheden' tot gebouwen 'dienstig voor de residentiële functie' waarbij als voorbeelden worden opgesomd : een buitentoilet, een hobbyserre, garage enz.

In dit geval is het volgens de verwerende partij duidelijk dat de schuur fysisch los staat van de woning zodat er geen sprake is van het vereist 'fysisch aansluitend karakter'. Gelet op het cumulatief karakter van de twee criteria en het feit dat niet is voldaan aan het eerste criterium, moet dan ook reeds worden besloten dat er van een 'woningbijgebouw' geen sprake kan zijn.

Bijkomend kan de schuur niet worden beschouwd als een 'aanhorigheid', hierbij het volume van circa 1500 m<sup>3</sup> in ogenschouw genomen, ten opzichte van het volume van de woning ten belope van slechts circa 600 m<sup>3</sup>, en evenmin als dienstig voor de residentiële functie.

Het vereiste ondergeschikt karakter van het 'woningbijgebouw' ten opzichte van de 'woning' blijkt expliciet, zo niet minstens impliciet, uit de hierboven vermelde definitie en werd door de verwerende partij dan ook op een correcte wijze in aanmerking genomen om te besluiten dat de aanvraag niet kan worden vergund.

De verzoekende partijen beogen volgens de verwerende partij een oneigenlijk gebruik te maken van de bepalingen van artikel 4.4.23 VCRO en artikel 4 van het Besluit zonevrije functiewijzigingen. De uiteenzetting van verzoekers waarbij zij voor de invulling van het begrip 'woningbijgebouw' uitsluitend te raden gaan bij 'Van Dale online', 'Nederlandse taal online', de 'woonwebsite' en 'wikipedia' mist de vereiste rechtsgrond en kan derhalve niet overtuigen.

De verwerende partij voert ondergeschikt het volgende aan met betrekking tot opgeworpen schending van de artikelen 2 en 3 van de formele motiveringswet, het materieel motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

Om te beginnen werpt de verwerende partij op dat het verzoekschrift nalaat te omschrijven waaruit de schending concreet bestaat, zodat het middel voor wat betreft dit onderdeel als onontvankelijk moet worden afgewezen.

Ten tweede werpt de verwerende partij op dat de verzoekende partijen niet gelijktijdig de schending van de formele en materiële motiveringsplicht kunnen opwerpen. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat verzoekers erkennen de motieven te kennen van de beslissing maar van oordeel zijn dat de motieven de weigeringsbeslissing niet kunnen schragen. Het middel, voor zover het gesteund is op de schending van de formele motiveringsplicht, is ongegrond.

Ten derde, wanneer de verzoekende partijen een beroep doen op het redelijkheidsbeginsel, moet hieruit afgeleid worden dat zij het feitelijk bestaan en de juridische relevantie van de motieven van de bestreden beslissing niet betwisten. Een schending van de motiveringsplicht kan dan ook niet langer worden opgeworpen.

Tot slot stelt de verwerende partij dat er geen schending van het zorgvuldigheidsbeginsel is nu de verwerende partij het beroepsdossier zorgvuldig heeft onderzocht, rekening houdende met onder meer de adviezen die werden verstrekt en het eensluidend ongunstig verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Ook is er geen schending van het rechtszekerheidsbeginsel en lichten de verzoekende partijen trouwens niet toe welke rechtszekerheid door de verwerende partij zou zijn geschapen om vervolgens niet te zijn gehonoreerd.

3.

De tussenkomenende partijen voegen hier nog aan toe dat ten tijde van de beoordeling van de aanvraag geen enkele voorwaarde van artikel 4 van het Besluit zonevrije functiewijzigingen vervuld was. Om te beginnen was er nooit een vergunning verleend voor het gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van de woning (rechtse volume) met inbegrip van de woningbijgebouwen in een complementaire functie (centrale volume). De stedenbouwkundige vergunning van 14 november 2007 had betrekking op het regulariseren van een woonhuis maar niet op de regularisatie van woningbijgebouwen in een complementaire functie.

Verder stellen de tussenkomenende partijen dat er op het betrokken perceel nooit woningbijgebouwen aanwezig zijn geweest. Het centrale gebouw is steeds een dierenstal geweest, volkomen vreemd aan de woning of als bijgebouw aan de woning. Na de desaffectatie van de dierenstallen werden de gebouwen al evenmin bestemd tot woningbijgebouw, wel integendeel. Het centrale gebouw kreeg een volkomen autonoom en zelfstandig karakter als ‘atelier’, waarbij in dit centraal volume een economische en handelsactiviteit gevoerd werd onder benaming “De Bonte Mus”. Op hetzelfde kadastraal perceel werd ook gelijktijdig door de tweede verzoekende partij reeds handel gedreven. Op het ogenblik van de aanvraag vonden er dus in realiteit twee separate handelsactiviteiten plaats in twee volkomen van elkaar gescheiden entiteiten.

Uit geen enkel stuk blijkt dat het centrale gebouw ooit dienstig is geweest en /of bestemd werd als woningbijgebouw.

De constitutionele bestanddelen van de uitzonderingsbepaling van artikel 4 van het Besluit zonevrije functiewijzigingen werden nooit vervuld zodat onmogelijk een stedenbouwkundige vergunning kon verleend worden.

4.

In haar wederantwoordnota stellen de verzoekende partijen nog dat de stelling van de verwerende partij dat de bestreden beslissing geen toepassing zou maken van artikel 4.4.15 VCRO, manifest strijdig is met de motivering van de bestreden beslissing, die immers letterlijk de woorden van het artikel 4.4.15 VCRO gebruikt. Deze woorden komen in de VCRO nergens anders voor. De verwerende partij kan dan ook niet beweren dat de bestreden beslissing niet op dit artikel gebaseerd is: daarmee ontkent het eigen verweer de inhoud van het bestreden middel, hetgeen op zich reeds voldoende bewijst dat de bestreden beslissing moet worden vernietigd.

Wat de interpretatie van het begrip “woningbijgebouw” betreft, stellen de verzoekende partijen dat uit het arrest waarnaar de verwerende partijen verwijzen het tegenovergestelde blijkt van wat de verwerende partij wil aantonen. Uit dit arrest blijkt immers dat het begrip woningbijgebouw in zijn spraakgebruikelijke betekenis moet begrepen worden. Dit op zich betekent dat het bijgebouw geen fysisch geheel moet vormen met de woning en dat het bijgebouw niet moet bestaan uit een kleiner volume dan de woning.

Verder stellen de verzoekende partijen dat de verwerende partij verwijst naar een passage uit de voorbereidende werken die helemaal geen betrekking heeft op het begrip “bijgebouw”. De passage heeft betrekking op het begrip “fysisch aansluitende aanhorigheden” en niet op de woningbijgebouwen in de zin van artikel 4 van het Besluit zonevrije functiewijzigingen. De verwerende partij mengt de twee begrippen door elkaar. Het verweer van de verwerende partij dat artikel 4.4.23 VCRO in samenhang met artikel 4 van het Besluit zonevrije functiewijzigingen niet kan worden toegepast op losstaande gebouwen, schendt de werking van beide artikelen. De verzoekende partijen verwijzen ter zake naar het Verslag aan de Regering en naar het begrip “gebouwencomplex” in artikel 4.4.23 VCRO, wat noodzakelijkerwijze inhoudt dat er sprake kan zijn van gebouwen die losstaan van elkaar.

Volledigheidshalve wijzen de verzoekende partijen er op dat het volume van het woongebouw en het volume van het bijgebouw en hun onderlinge verhouding niet significant zijn om uit te maken of het ene gebouw een bijgebouw is bij het andere. Het is de bestemming die doorslaggevend is : het volstaat dat het woningbijgebouw een gebouw is dat als bestemming heeft dienstig te zijn bij een woongebouw.

De verwerende partij meent dat de verzoekende partijen het motiveringsgebrek “op geen enkele wijze” aantonen. De verzoekende partijen antwoorden daarop dat het middel handelt over de verkeerde toepassing van de wet op onderhavig geschil. Doordat de verwerende partij de wet verkeerd toepast en deze verkeerde toepassing gebruikt als motivering van een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, is deze beslissing behept van een motiveringsgebrek. Dit geldt tevens voor het redelijkheidsbeginsel.

Het standpunt van de tussenkommende partijen berust volgens de verzoekende partijen op een verkeerd feitelijk uitgangspunt. Zoals in de bestreden beslissing zelf is aangegeven is er wel degelijk een vergunning waarin de gebouwen verscheidene complementaire functies gekregen hebben. Het centrale gebouw werd daarbij vergund als atelier en bergingen op het gelijkvloers en groepslogement met ontbijtruimte, diverse kamers, keuken, sanitaire voorzieningen en een polyvalente ruimte op de verdieping.

Het argument dat de activiteit van de vorige eigenaar nooit tegelijkertijd met de activiteit van de verzoekende partijen kon worden gehouden is absoluut verkeerd om een dubbele reden: de zaak van de vorige eigenaar was reeds stopgezet ruim voor de datum van het indienen van de aanvraag die geleid heeft tot de bestreden beslissing; bovendien is er geen enkele reden waarom men zou moeten aannemen dat de activiteit van het atelier niet kon worden gecombineerd met de activiteit van het groepslogies. Het atelier bevond zich immers op het gelijkvloers en het groepslogies op de verdieping van de schuur. Beide activiteiten waren derhalve perfect combineerbaar en werden ook effectief gecombineerd door de vorige eigenaar.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Het perceel, waarop de aanvraag betrekking heeft, is gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Het wordt niet betwist dat met betrekking tot het verbouwen en herbestemmen van de schuur/atelier naar vijf logies, artikel 4.4.23, eerste lid VCRO van toepassing is.

Artikel 4.4.23, eerste lid VCRO bepaalt:

“ ...

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

- 1°
  - a) *het gebouw of het gebouwencomplex bestaat,*
  - b) *het gebouw of het gebouwencomplex is niet verkrot,*
  - c) *het gebouw of het gebouwencomplex is hoofdzakelijk vergund,*
  - d) *het gebouw of het gebouwencomplex is niet gelegen in:*
    - 1) *ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden en agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde,*

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

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

*...*

De in 2° van voormeld artikel bedoelde lijst van zonevreemde functiewijzigingen is opgenomen in het Besluit zonevreemde functiewijzigingen.

De verwerende partij verwijst in de bestreden beslissing zowel naar artikel 4 als naar artikel 11 van dit besluit, maar zowel uit de overwegingen van de bestreden beslissing als uit de repliek in haar antwoordnota blijkt dat zij alleen artikel 4 van het Besluit zonevreemde functiewijzigingen heeft toegepast op de aanvraag, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft.

Artikel 4 van het Besluit zonevreemde functiewijzigingen bepaalt:

*“ ...*

*Met toepassing van artikel 4.4.23 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening kan een vergunning worden verleend voor het gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van een woning, met inbegrip van de woningbijgebouwen, in een complementaire functie, voor zover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:*

*1° de complementaire functie heeft betrekking op het gebruik als een toeristisch logies als het maximaal acht tijdelijke verblijfsgelegenheden betreft, met uitsluiting van elke vorm van restaurant of café;*

*2° de aanvraag wordt voor voorafgaand advies voorgelegd aan Toerisme Vlaanderen.*

*... ”*

2.

In de bestreden beslissing oordeelt de verwerende partij, kennelijk zonder eerst te onderzoeken of de aanvraag voldoet aan de voorwaarden uit artikel 4.4.23, eerste lid, 1° VCRO, vooreerst dat de schuur ruimtelijk niet beschouwd kan worden als woningbijgebouw, omdat woningbijgebouwen slechts beschouwd kunnen worden als woningbijgebouwen wanneer ze ondergeschikt zijn aan de hoofdbouw, en de schuur een groter volume (1500 m<sup>3</sup>) heeft dan de woning (600 m<sup>3</sup>).

De verwerende partij stelt in haar antwoordnota dat, bij gebrek aan een definitie door de decreetgever, een woningbijgebouw begrepen moet worden in zijn spraakgebruikelijke betekenis.

De verwerende partij verwijst in dit verband naar artikel 145*bis*, §1, 6° van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, waar het begrip woningbijgebouw terug te vinden is, en naar de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (*Parl. St. VI. Parl. 1998-1999, nr. 1332, 1, p. 75*), die het begrip als volgt definieert: *“dit zijn lokalen die een bestemming hebben die complementair is aan het wonen; ze onderscheiden zich bijvoorbeeld van stallen voor dieren en werkplaatsen”*.

Door de onduidelijkheid over de interpretatie van voormeld begrip, zou, volgens de verwerende partij, het begrip woningbijgebouw in de VCRO vervangen zijn door het begrip ‘fysisch aansluitende aanhorigheden’ (artikel 4.1.1, 2° VCRO). In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid van 27 maart 2009 (*Parl. St. VI. Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, p. 85*) zou het dubbele criterium van

dit begrip toegelicht worden, met name het fysisch aansluitend karakter en het feit dat het om een aanhorigheid moet gaan.

De verwerende partij poneert dat de schuur, omwille van het volume van circa 1500 m<sup>3</sup> ten opzichte van het volume van de woning van circa 600 m<sup>3</sup>, helemaal niet beschouwd kan worden als een 'aanhorigheid'. Het volgens de verwerende partij vereist ondergeschikte karakter van het woningbijgebouw ten opzichte van de woning, zou expliciet, minstens impliciet uit bovenvermelde definitie kunnen worden afgeleid.

De Raad oordeelt dat het standpunt van de verwerende partij, dat wordt bijgetreden door de tussenkomende partij, niet correct is.

Het begrip 'fysisch aansluitende aanhorigheden' komt voor in de definitie van het begrip bouwvolume, dat in artikel 4.1.1, 2° VCRO is opgenomen:

*"bouwvolume: het bruto-bouwvolume van een constructie en haar fysisch aansluitende aanhorigheden die in bouwtechnisch opzicht een rechtstreekse aansluiting of steun vinden bij het hoofgebouw, zoals een aangebouwde garage, veranda of berging, gemeten met inbegrip van buitenmuren en dak, en met uitsluiting van het volume van de gebruikelijke onderkeldering onder het maaiveld"*

Het bouwvolume van een woning of constructie is van belang bij het bepalen van de basisrechten voor zonevrije constructies, meer bepaald bij het herbouwen op dezelfde of een gewijzigde plaats en uitbreiden van zonevrije woningen of constructies, niet zijnde woningbouw (afdeling 2, hoofdstuk IV VCRO).

In de voorliggende zaak heeft het begrip woningbijgebouw echter betrekking op de zonevrije functiewijzigingen, die geen onderdeel uitmaken van de basisrechten voor zonevrije constructies.

De verzoekende partijen verwijzen daarentegen terecht naar de artikelsgewijze bespreking van het Verslag aan de Vlaamse Regering bij het Besluit van de Vlaamse Regering van 29 juni 2007 tot wijziging van het Besluit zonevrije functiewijzigingen. Over (de wijziging van) artikel 4 van het Besluit zonevrije functiewijzigingen wordt het volgende gesteld:

*"Het begrip plattelandstoerisme wordt niet gedefinieerd. Dit is een bewuste keuze omdat de decreetgever ervoor kan opteren om in de sectorale regelgeving een eigen invulling van het begrip te geven. In tussentijd moge het duidelijk zijn dat met plattelandstoerisme de uit het buitenland genoegzaam bekende formules bedoeld zijn : het aanbieden bij particulieren van eenvoudige logiesmogelijkheid (maximaal 8 tijdelijke verblijfgelegenheden met een plafond voor het aantal personen dat tegelijk in deze gebouwen kan overnachten, namelijk 32) en eventueel een maaltijd voor de logerende gasten in een aparte ruimte die niet toegankelijk is voor derden en dus geen enkele vorm van restaurant of café (horeca) mag inhouden (genre table d'hôtes, zoals genoegzaam gekend in Frankrijk).*

*De complementaire functie wordt niet meegerekend voor de bepaling van het maximaal toelaatbare volume, bedoeld in artikel 145bis, § 1, 6° van het decreet. Hiermee wordt bedoeld dat de complementaire functie ook in niet-woonruimten (zoals stallen) kan ondergebracht worden.*

*Vanuit het beleidsdomein toerisme wordt 'tijdelijke verblijfgelegenheden' omschreven als een verblijfplaats waarop niemand gedomicilieerd is of zijn hoofdverblijfplaats heeft, met*

*uitzondering van de uitbater en zijn gezin en 'toeristische logies' als alle toeristische exploitaties met voor logies uitgeruste kamers of ingerichte verblijven. Deze bedrijven verstrekken voor minstens één nacht logies.*

*Een voorbeeld van een aanvaardbare functiewijziging: 7 kamers voor bed and breakfast + 1 ontbijtruimte in schuur van zonevrije woning (voormalige boerderij) zonder landbouw als nevenfunctie.*

*Een niet vergoedbaar voorbeeld : een klein hotel met half pension in schuur van voormalige boerderij.”*

Uit deze bespreking van artikel 4 van het Besluit zonevrije functiewijzigingen blijkt dat het de bedoeling van de regelgever is geweest om de complementaire functie ook toe te laten in niet-woonruimten zoals stallen. De regelgever geeft als voorbeeld van een aanvaardbare functiewijziging “zeven kamers voor *bed and breakfast* en een ontbijtruimte in een schuur van zonevrije woning (voormalige boerderij) zonder landbouw als nevenfunctie”.

De Raad oordeelt dat hieruit volgt dat aan het begrip woningbijgebouw in de zin van artikel 4 van het Besluit zonevrije functiewijzigingen niet als voorwaarde kan worden gekoppeld dat het gebouw in volume ondergeschikt moet zijn aan de woning.

De bestreden beslissing geeft een verkeerde invulling aan de toepassingsmogelijkheden die artikel 4 van het Besluit zonevrije functiewijzigingen bepaalt voor de vergunningverlening inzake zonevrije functiewijzigingen in een woningbijgebouw.

3.

Verder oordeelt de verwerende partij in de bestreden beslissing “*dat het verder uitbreiden van de verblijfsrecreatie in de bestaande schuur door het vermeerderen van het aantal verblijfsgelegenheden en de volume uitbreiding tot meer dan 2.000 m<sup>3</sup> strijdig blijft met de basisrechten van zonevrije woningen*”.

De verwerende partij overweegt in de bestreden beslissing dat er voor bestaande vergunde en niet-verkrotte zonevrije constructies basisrechten van toepassing zijn in afwijking op de bestemmingsvoorschriften en citeert in dit verband de tekst van artikel 4.4.15 VCRO, dat betrekking heeft op de uitbreiding van bestaande zonevrije *woningen*.

In haar antwoordnota stelt zij evenwel dat artikel 4.4.15 VCRO niet aan de orde is omdat er geen sprake is van het uitbreiden van een woning en dat dit artikel derhalve niet werd toegepast.

Er dient inderdaad te worden vastgesteld dat het vermeerderen van het aantal verblijfsgelegenheden gebeurt binnen de bestaande schuur en dus geen volume-uitbreiding met zich meebrengt. Dit blijkt duidelijk uit de plannen. Bovendien kan de schuur niet beschouwd worden als een zonevrije *woning*, zodat de verwijzing in de bestreden beslissing naar de basisrechten voor zonevrije *woningen* elke relevantie mist en dus foutief is.

Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

## B. Tweede middel

### *Standpunt van de partijen*

In dit middel roepen de verzoekende partijen de schending in van artikel 159 van de Grondwet, artikel 4.2.3 VCRO *juncto* artikel 2.1, 2° van het Besluit van de Vlaamse Regering van 16 juli 2010 tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is (hierna Vrijstellingenbesluit), artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (hierna formele motiveringswet), inzonderheid de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partijen verwijzen naar artikel 2.1, 2° Vrijstellingenbesluit en zetten uiteen dat het vervangen van twee dakkapellen door dakvlakvensters niet vergunningsplichtig is. Er kan volgens hen geen betwisting rijzen omtrent het feit dat deze twee dakvlakvensters in het dak worden aangebracht, geen stabiliteitswerken noodzaken en het fysisch bouwvolume niet wijzigen. De verwerende partij heeft dan ook onterecht geoordeeld dat het aanbrengen van twee dakvlakvensters vergunningsplichtig is.

Verder stellen ze dat de overweging dat ze voor deze twee dakvlakvensters een nieuwe regularisatievergunning zouden aangevraagd hebben bij de gemeente Voeren, niet correct is. De regularisatieaanvraag heeft geen betrekking op de dakvlakvensters.

De verzoekende partijen menen tevens uit de bestreden beslissing af te leiden dat de verwerende partij ten onrechte van oordeel zou zijn dat het aanbrengen van de twee dakvlakvensters strijdig is met de stedenbouwkundige vergunning van 9 maart 2011.

2.

De verwerende partij stelt in haar antwoordnota dat de interpretatie van de verzoekende partijen onverenigbaar is met de expliciete en duidelijke bewoordingen van de bestreden beslissing, waardoor het middel manifest ongegrond zou zijn.

3.

De tussenkomende partijen voegen hieraan toe dat, zoals de verwerende partij terecht opmerkt, de plannen voor de inrichting van bijkomende logies in de hoofdwoning ontbraken en dat de verwerende partij op goede gronden oordeelde dat het vervangen van twee dakkapellen betrekking heeft op de verbouwing van de woning in functie van bijkomende logies.

4.

In hun wederantwoordnota stellen de verzoekende partijen vast dat de verwerende partij integraal verwijst naar de bestreden beslissing en dat de tussenkomende partijen zich hierbij lijken aan te sluiten en zij geen nieuwe argumentatie ontwikkelen.

### *Beoordeling door de Raad*

1.

In de bestreden beslissing overweegt de verwerende partij dat de aanvraag strekt tot het bekomen van een vergunning voor:

“ ...

- *het verbouwen en herbestemmen van de vergunde woning naar een woning met Bed & Breakfast (living, slaapkamer en badkamer);*



- *het vervangen van twee dakkapellen door twee velux dakvlakvensters;*
  - *het verbouwen en herbestemmen van een schuur/atelier naar 5 logies;*
  - *de heraanleg van de buitenruimte en tevens parkeermogelijkheden voor 12 voertuigen.*
- ...

De verzoekende partijen betwisten niet dat zij een aanvraag hebben ingediend voor het vervangen van twee dakkapellen door twee (velux) dakvlakvensters.

2.

Artikel 2.1, 2° van het Vrijstellingenbesluit bepaalt dat handelingen zonder stabiliteitswerken en zonder wijziging van het fysiek bouwvolume aan zijgevels, achtergevels en daken niet vergunningsplichtig zijn.

De verzoekende partijen kunnen niet gevolgd worden wanneer zij stellen dat het vervangen van een dakkapel door een dakvlakvenster geen wijziging inhoudt van het fysieke bouwvolume aan het dak.

In tegenstelling tot wat zij aanvoeren is het vervangen van twee dakkapellen door twee dakvlakvensters dus wel vergunningsplichtig.

3.

De motivering voor de weigering van de dakvlakvensters is als volgt geformuleerd in de bestreden beslissing;

*“Overwegende dat het gedeeltelijk wijzigen van het gebruik van de woning in functie van het inrichten van toeristische logies is in principe vergunbaar is na een gunstig advies van Toerisme Vlaanderen;  
dat de plannen voor de bijkomende logies in de hoofdwoning echter ontbreken in het dossier, dat deze logies bijgevolg niet kunnen beoordeeld worden in voorliggend dossier;  
dat het vervangen van twee dakkapellen door twee dakvlakvensters betrekking heeft op de verbouwing van de woning in functie van de bijkomende logies; dat volgens de gemeente Voeren er inmiddels een bijkomend regularisatiedossier werd ingediend voor de woning;  
...”*

De verzoekende partijen nemen in het middel aan dat de verwerende partij van oordeel is dat het aanbrengen van de twee dakvlakvensters strijdig zou zijn met de stedenbouwkundige vergunning van 9 maart 2011 voor het wijzigen van twee dakkapellen en het aanbrengen van vier raamopeningen, wat evenwel niet blijkt uit de bestreden beslissing.

De verzoekende partijen voeren voorts aan dat het *“bijkomend regularisatiedossier”* waarvan sprake in de bestreden beslissing, betrekking heeft op de omvorming van woning naar woning met *bed & breakfast* maar niet op de regularisatie van de twee dakvlakvensters. De verwerende partij zou dan ook onterecht geoordeeld hebben dat de verzoekende partijen een nieuwe regularisatieaanvraag hebben ingediend.

4.

De bestreden beslissing bevat wel degelijk een formele motivering. Artikel 2 van de formele motiveringswet is dan ook niet geschonden aangezien de formele motieven uitdrukkelijk in de bestreden beslissing zijn opgenomen. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt dat de verzoekende partijen kritiek leveren op de deugdelijkheid van het gehanteerde motief van de regularisatieaanvraag, dit wil zeggen kritiek op de materiële motivering van het weigeringsmotief.

Het beginsel van de materiële motiveringsplicht houdt in dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.

De Raad kan enkel rekening houden met de weigeringsmotieven die in de bestreden beslissing zijn opgenomen. Het volstaat niet als weigeringsmotief om louter te stellen dat de dakvlakvensters in functie staan van de bijkomende logies, waarvoor een nieuw regularisatiedossier is ingediend. De loutere verwijzing naar een later ingediend regularisatiedossier is geen deugdelijk weigeringsmotief, daargelaten de vraag of de nieuwe regularisatieaanvraag ook het vervangen van de dakkapellen omvat zoals de verzoekende partijen aanvoeren.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

### **C. Derde middel**

#### *Standpunt van de partijen*

De verzoekende partijen voeren de schending aan van de artikelen 4.7.21, §1 en 4.7.23, §1 VCRO en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het materieel motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

De verzoekende partijen stellen dat ze in hun beroepschrift twee determinerende grieven hadden ontwikkeld:

- een beroepsargument tegen de voorwaarde “aanplanten van een gemengde houtkant van 6 m breed rondom de hoogstamboomgaard op perceel 1034G, en
- een beroepsargument tegen de weigering van de omvorming van het rechtse volume van woning naar woning met bed & breakfast.

De verwerende partij heeft in de bestreden beslissing niets gemotiveerd met betrekking tot het beroep tegen de opgelegde voorwaarde van de gemengde houtkant.

Over het beroep tegen de omvorming van het rechtse volume stelt de verwerende partij: “*dat de plannen voor de logies in de bijkomende hoofdwoning echter ontbreken in het dossier, dat deze logies bijgevolg niet kunnen beoordeeld worden in voorliggend dossier.*”. Volgens de verzoekende partijen is dit manifest verkeerd, want ze hebben in graad van beroep wel de bouwplannen bijgebracht. De motivering is dus gebaseerd op foutieve gegevens.

De verwerende partij heeft dus volgens de verzoekende partijen de beroepsgrieven niet onderzocht, minstens deze nietszeggend en verkeerd beantwoord.

2.

De verwerende partij antwoordt dat de motiveringsplicht die op haar rust, niet inhoudt dat zij, als vergunningverlenend bestuursorgaan, alle tot staving van het administratief beroep aangevoerde middelen of argumenten rechtstreeks en punt na punt moet beantwoorden. De verwerende partij verwijst ter zake naar de rechtspraak van de Raad.

In de bestreden beslissing werd uitdrukkelijk gemotiveerd dat er geen stedenbouwkundige vergunning kan worden toegekend voor het verbouwen van het centrale bouwvolume naar vijf vakantielogies nu het centrale bouwvolume (de schuur) niet kan worden beschouwd als een woningbijgebouw (in de zin van artikel 4.4.23 VCRO *juncto* artikel 4 van het Besluit zonevreemde functiewijzigingen), en dat de plannen voor de bijkomende logies in de hoofdwoning (rechtse

volume) ontbreken in het dossier, waardoor de logies bijgevolg niet konden worden beoordeeld in het kader van het voorliggende dossier. De door het college van burgemeester en schepenen verleende voorwaardelijke stedenbouwkundige vergunning werd dan ook vernietigd en aan de verzoekende partijen werd de gevraagde stedenbouwkundige vergunning geweigerd.

De weigering van de vergunning volstaat ter beantwoording van de grief van verzoekers die betrekking heeft op de door het college van burgemeester en schepenen opgelegde voorwaarde inhoudende het aanplanten van een gemengde houtkant van 6 m breed rondom de hoogstamboomgaard.

De bewering van de verzoekende partijen dat zij in graad van administratief beroep wel de plannen hebben bijgebracht, is volgens de verwerende partij niet juist en wordt ook tegengesproken door de stukken uit het dossier.

In het administratief beroepschrift van de verzoekende partijen stellen zij als volgt: *“De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar stelt in zijn advies dat de plannen van de interne verbouwing ontbreken. Aangezien in de woning geen inhoudelijke aanpassingswerken gebeuren, moeten deze plannen niet toegevoegd worden”*. Hieruit blijkt voldoende duidelijk dat de verzoekende partijen geenszins de intentie hadden om in graad van administratief beroep de ontbrekende plannen van de woning met *bed & breakfast* bij te brengen. Ook in de nota voor de hoorzitting met bijlage worden geen ontbrekende plannen bijgebracht.

Verder werpt de verwerende partij op dat de verzoekende partijen op geen enkele wijze de beweerde schending van de materiële motiveringsplicht, minstens de beweerde schending van het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel toelichten.

3.

De tussenkomende partijen stellen dat de verzoekende partijen zich vergissen met betrekking tot de draagwijdte van de motiveringsverplichting. De verzoekende partijen hebben in de beslissing kunnen lezen waarom de vergunning geweigerd werd, zodat de redenering van de verzoekende partijen elke feitelijke grondslag mist.

Verder kan de verwerende partij niets worden verweten met betrekking tot de ontbrekende plannen van de woning. Deze plannen hadden immers al aanwezig moeten zijn en hadden ter inzage moeten liggen ten tijde van het openbaar onderzoek.

4.

De verzoekende partijen stellen in hun wederantwoordnota dat het pertinent onjuist is dat zij de plannen van het rechter volume niet hebben ingediend in graad van beroep. Ze leggen een aanvullend stuk voor aan de Raad: de aangetekende zending voor van 31 juli 2012 waarin hun vorige raadsman drie exemplaren van de vier bouwplannen overmaakt aan de verwerende partij, met het bewijs van aangetekende zending. Tevens voegen ze de bouwplannen 1/2 en 2/2 toe met daarin de omvorming van het woonhuis naar woonhuis met vakantielogies.

In antwoord op het verweer van de verwerende partij waarbij wordt aangehaald dat de verzoekende partijen het motiveringsgebrek niet toelichten, stellen de verzoekende partijen dat het eerste middelonderdeel handelt over het gebrekkelijk onderzoek van de determinerende grieven van het beroepschrift. Doordat de verwerende partij hierop niet antwoordt, is deze beslissing behept met een motiveringsgebrek. De verzoekende partijen hebben voldoende aangetoond in de ontwikkeling van hun middel dat de bestreden beslissing tot stand is gekomen na onzorgvuldig feitelijk en juridisch onderzoek. Om deze reden is ook het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden. Het rechtszekerheidsbeginsel is geschonden doordat de verwerende partij een beslissing heeft

genomen waarbij zij, ondanks alle plannen die gevoegd zijn, oordeelt dat de aanvraag onvolledig is wat betreft het omvormen van een woning naar woning met vakantielogies.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De verzoekende partijen voeren in dit middel aan dat de verwerende partij twee determinerende grieven, die de verzoekende partijen in hun administratief beroepschrift ontwikkeld hebben, niet heeft onderzocht, minstens nietszeggend en foutief hebben weerlegd.

2.

De verwerende partij zou over de eerste grief, die betrekking heeft op de voorwaarde van het “aanplanten van een gemengde houtkant van 6 m breed rondom de hoogstamboomgaard op perceel 1034G”, niets gemotiveerd hebben, terwijl de verzoekende partijen in hun beroepschrift en tijdens de hoorzitting uitgebreid uiteengezet zouden hebben dat de aanplanting voor het landbouwbedrijf van de eerste verzoekende partij niet wenselijk is.

Dit middelonderdeel kan niet tot een ruimere vernietiging van de bestreden beslissing leiden, aangezien de bestreden beslissing een weigeringsbeslissing betreft en het opleggen van voorwaarden verbonden aan een verleende stedenbouwkundige vergunning dus niet aan de orde was. Uit de aard van een weigeringsbeslissing vloeit voort dat geen voorwaarden kunnen worden opgelegd, zodat de verwerende partij de beroepsgrief van de verzoekende partijen over de door het college van burgemeester en schepenen opgelegd voorwaarde niet diende te beantwoorden.

Uit de bestreden beslissing blijkt duidelijk om welke redenen een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partijen werd geweigerd. Deze weigeringsmotieven houden geen verband met de aanplanting van een houtkant.

3.

Een tweede beroepsgrief van de verzoekende partijen heeft betrekking op de weigering van de omvorming van het rechtse volume van woning naar woning met *bed and breakfast*.

De verwerende partij heeft in de bestreden beslissing geoordeeld dat de plannen voor de bijkomende logies in de hoofdwooning ontbreken in het dossier en dat deze logies bijgevolg niet kunnen worden beoordeeld.

De verzoekende partijen ontkennen niet dat zij deze bouwplannen niet bij de initiële aanvraag hebben gevoegd, maar voeren aan dat zij tijdens de administratieve beroepsprocedure de ontbrekende bouwplannen aan de verwerende partij hebben bezorgd.

De verwerende partij wijst erop dat de verzoekende partijen in hun administratief beroepschrift van mening waren dat deze plannen niet toegevoegd moeten worden, aangezien geen inhoudelijke aanpassingswerken moeten gebeuren. Er zijn ook geen plannen gevoegd aan het administratief beroepschrift. Ook in de nota voor de hoorzitting van 4 september 2012 herhalen de verzoekende partijen dat de plannen niet toegevoegd moeten worden aangezien er geen inhoudelijke aanpassingswerken moeten gebeuren.

De verzoekende partijen hebben bij hun verzoekschrift geen bewijs aan de Raad voorgelegd dat ze de bijkomende bouwplannen aan de verwerende partij hebben bezorgd tijdens de administratieve beroepsprocedure. Slechts in de wederantwoordnota leggen de verzoekende partijen een aanvullend stuk neer met een kopie van een aangetekende zending van 31 juli 2012 als bewijs dat hun vorige raadsman de aanvullende plannen aan de verwerende partij heeft

bezorgd. Dit aangetekend schrijven van 31 juli 2012 vermeldt: *“In bijlage bezorgen wij u drie exemplaren van de 4 plannen van de bouwwerken: plan BA 4, plan BA 3, plan BA 2/2, plan BA 1 /2”*.

De Raad is van oordeel dat de verzoekende partij een bewijs van het indienen van de ontbrekende plannen aan haar verzoekschrift had moeten toevoegen en er niet op mocht vertrouwen dat de Raad de ontbrekende stukken in het administratief dossier zou vinden, aangezien de essentie van dit middelonderdeel juist betrekking heeft op het gebrek aan beoordeling van deze (volgens de verwerende partij ontbrekende) bouwplannen in de bestreden beslissing.

De Raad stelt vast dat zelfs met dit aanvullende stuk, dat pas bij de wederantwoordnota is neergelegd, de verzoekende partijen er geenszins in slagen een afdoende bewijs te leveren dat ze aangepaste plannen hebben ingediend bij de verwerende partij. Tijdens de openbare zitting van 22 april 2014 wordt vastgesteld dat de plannen die de verzoekende partijen bij hun wederantwoordnota voegen, een andere benaming hebben dan deze die aan de verwerende partij zijn bezorgd. De raadsman van de verzoekende partijen verklaart hieromtrent dat dit hooguit om een materiële vergissing kan gaan. De verwerende partij laat hieromtrent echter een voorbehoud noteren in het proces-verbaal van de zitting.

Het administratief dossier bevat vier bouwplannen. Het plan 1/2 geeft de grondplannen weer van de vijf logies in de schuur, maar niet van het logies in de woning. De brief van 31 juli 2012 van de raadsman van de verzoekende partijen waarvan sprake in de wederantwoordnota en waarmee de plannen werden bezorgd, bevindt zich ook in het administratief dossier. De Raad stelt vast dat de ontbrekende plannen voor het vakantielogies in de woning, waarvan de verzoekende partijen beweren dat ze werden ingediend tijdens het administratieve beroepsprocedure, zich niet in het administratief dossier bevinden.

Bovendien vindt de bewering van de verzoekende partijen geen enkele steun in de stukken van het dossier, aangezien de aangetekende zending, die zij als bewijsstuk van het indienen van aanvullende bouwplannen voorleggen, dateert van 31 juli 2012, terwijl blijkt dat de verzoekende partijen op de hoorzitting van 4 september 2012 nog van oordeel waren dat geen nieuwe plannen dienden te worden toegevoegd, aangezien geen inhoudelijke aanpassingswerken moeten gebeuren. De verzoekende partijen slagen er dan ook niet in de Raad te overtuigen dat ze tijdens de administratieve beroepsprocedure de ontbrekende bouwplannen voor de gevraagde vakantielogies in de woning hebben ingediend.

Het middel wordt verworpen.

#### **D. Overige middelen**

De overige middelen worden niet onderzocht omdat dit niet tot een ruimere vernietiging kan leiden.

#### OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer Maurice HEUSERR en mevrouw Miranda BEMELMANS is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 4 oktober 2012, waarbij aan de verzoekende partijen een stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor de verbouwing van een centraal bouwvolume naar vijf vakantielogies en voor de verbouwing van een woning naar een woning met vakantielogies op het perceel gelegen te 3790 Voeren, Krindaal 11 en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie B, nummer 1032C.
3. De Raad beveelt de verwerende partij binnen een vervaltermijn van vier maanden te berekenen vanaf de betekening van dit arrest een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partijen.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 350 euro, ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 200 euro, ten laste van de tussenkomende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 31 mei 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, zesde kamer, samengesteld uit:

Karin DE ROO, voorzitter van de zesde kamer,

met bijstand van

Ben VERSCHUEREN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Ben VERSCHUEREN

Karin DE ROO