

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 29 mei 2018 met nummer RvVb/A/1718/0925
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0103/A

Verzoekende partijen	1. de heer Peter MUYLEAERT 2. mevrouw Iris FISSIAUX vertegenwoordigd door advocaat Thomas RYCKALTS met woonplaatskeuze op het kantoor te 1000 Brussel, Wolvengracht 38 bus 2
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT
Tussenkommende partij	de heer John BURKE vertegenwoordigd door advocaat Pieter JONGBLOET met woonplaatskeuze op het kantoor te 3010 Leuven, Oude Diestsesteenweg 13

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partijen vorderen met een aangetekende brief van 17 oktober 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 4 augustus 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hoeilaart van 7 maart 2016 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkommende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor het regulariseren van een bestemming en het uitvoeren van kleine verbouwingswerken aan een zonevreemde eengezinswoning op een perceel gelegen te 1516 Hoeilaart, Leopold II laan 5A, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie C, met nummers 2b8, 2t6, 2d7, 2s6, 2e7.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkommende partij verzoekt met een aangetekende brief van 3 maart 2017 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkommende partij met een beschikking van 21 maart 2017 toe in de debatten.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkommende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partijen dienen een

wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in. De tussenkomende partij dient een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 27 februari 2018.

Advocaat Thomas RYCKALTS voert het woord voor de verzoekende partijen. Advocaat Joeri LETEN *loco* advocaat Pieter JONGBLOET voert het woord voor de tussenkomende partij.

De verwerende partij verschijnt schriftelijk.

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

De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

III. FEITEN

De tussenkomende partij dient op 11 december 2015 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hoeilaart een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het regulariseren van een bestemming en het uitvoeren van kleine verbouwingswerken aan een zonevreemde eengezinswoning” op een perceel gelegen te 1560 Hoeilaart, Leopold II laan 5A.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Halle-Vilvoorde-Asse’, vastgesteld met koninklijk besluit van 7 maart 1977, in parkgebied.

Het perceel ligt ook binnen de grenzen van het algemeen plan van aanleg ‘Hoeilaart’, goedgekeurd op 19 juli 1984, in parkgebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 4 januari 2016 tot en met 2 februari 2016, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het agentschap voor Natuur en Bos adviseert op 18 februari 2016 voorwaardelijk gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen verleent op 7 maart 2016 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. Het college beslist:

“ ...

Beschrijving van de bouwplaats, de omgeving en het project

Het betreft een aanvraag voor het regulariseren van de bestemming en het uitvoeren van kleine verbouwingswerken aan een zonevreemde eengezinswoning.

De eigendom heeft een oppervlakte van ± 1ha 48 are. Op deze eigendom werd een woning met bijgebouwen opgericht, volgens de kadastragegevens in 1951.

De omgeving wordt gekenmerkt door hoofdzakelijk eengezinswoningen en maneges en de aanwezigheid van de autoweg R0. De volledige eigendom ligt in parkgebied. Dit parkgebied is niet publiek toegankelijk. De gebouwen werden achteraan op de eigendom ingeplant, op

korte afstand van de achterste perceelsgrens. Op het terrein staan heel wat bomen en struiken.

De woning is opgebouwd in een U vorm en bestaat uit één volwaardige bouwlaag, afgewerkt met schilddaken. De rechter vleugel is onderkelderd en heeft een grote garage. In de linker zijvleugel waren oorspronkelijk paardenstallen ingericht. Rond ca. 1980 werden deze stallen omgevormd tot een bijkomende woongelegenheid. De buitengevel werd in functie daarvan aangepast. De rest van het gebouw omvat een eengezinswoning.

Voorliggende aanvraag voorziet opnieuw het omvormen van die woongelegenheid naar paardenstallen, met daarboven kantoorruimte. Deze kantoorruimte zal gebruikt worden t.b.v. het bedrijf van de aanvrager, een consulting bureau, waar maximaal 4 personen zullen werken, inclusief de eigenaars van de woning.

In de linker zijvleugel wordt de vloer, nu 1 meter boven het maaiveld, opnieuw verlaagd tot het oorspronkelijk niveau van het gebouw. Ook de buitengevel wordt opnieuw aangepast door het wijzigen van raam- en deuropeningen. De werken in het gebouw houden een gedeeltelijk herstel tot de oorspronkelijke toestand in. Op het gelijkvloers niveau worden 4 paardenstallen ingericht. Daarnaast zijn er aparte ruimten voor de opslag van voedsel, voor de verzorging van de paarden en voor de materialen zoals zadels e.d. Op de eerste verdieping onder het dak wordt de grote open ruimte ingericht als landschapsbureau. Er is verder een kleine ontvangstruimte en een vergaderzaal. De totale oppervlakte die voor het kantoor gebruikt wordt beslaat niet meer dan 80m².

Er worden geen aanpassingen voorzien in de buitenaanleg rondom de gebouwen. Er worden geen bomen geveld.

Alle gebouwen blijven in dezelfde architecturale stijl. De gevels zijn afgewerkt met een wit geschilderde gevelsteen en houten buitenschrijnwerk. De daken zijn belegd met grijze leien.

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

Door de reeds bestaande bebouwingen, de afgegeven bouw- en stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsvergunningen en de reeds aanwezige infrastructuur, is de ordening van het gebied gekend.

Functionele inpasbaarheid:

Volgens de gegevens van het kadaster dateren het woonhuis en de paardenstal van 1951. Dit wilt zeggen dat de gebouwen zijn opgericht vóór de wetgeving op ruimtelijke ordening van 1962 van kracht werd. Deze volumes zijn dus vergund geacht. (Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, Art. 4.2.14 §1. Bestaande constructies waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel wordt aangetoond dat ze gebouwd werden vóór 22 april 1962, worden voor de toepassing van deze codex te allen tijde geacht te zijn vergund)

De woning is gelegen in een parkgebied. Volgens artikel 4.4.12. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening betreffende de zonevreemde woningen geldt het volgende: In alle bestemmingsgebieden geldt dat de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond vormen bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een bestaande zonevreemde woning, op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal. Het is een eengezinswoning. Het volume is kleiner dan 1000 m³ en de woning wordt niet uitgebreid, enkel verbouwd binnen het bestaande volume.

De bestemming van een eengezinswoning met kleine kantoorruimte is functioneel inpasbaar in dit parkgebied.

Mobiliteitsimpact:

Er is parkeerruimte op het eigen perceel, in het gebouw. De garage biedt meerdere parkeerplaatsen. De aanvraag heeft geen invloed op de bestaande verkeersdynamiek van de voorliggende weg en de wegen in de directe omgeving.

Schaal:

De gebouwen zijn allen bestaand en werden opgericht rond 1951. De verbouwingen en nieuwe inrichtingen bevinden zich volledig binnen de bestaande volumes. De woning heeft een totaal volume van $\pm 785\text{m}^3$.

Ruimtegebruik en bouwdichtheid:

De niet vergunde bijkomende woongelegenheid wordt gesupprimeerd. De woning is opnieuw een eengezinswoning met als nevenbestemming een klein kantoor voor de aanvrager.

De densiteit op het perceel komt geenszins in het gevaar enerzijds omdat er slechts één familie woont en anderzijds omdat het perceel danig groot is in oppervlakte. De eigendom heeft een oppervlakte van $\pm 1\text{ha } 48\text{ are}$.

Visueel-vormelijke elementen:

Alle gebouwen blijven in dezelfde architecturale stijl. De gevels zijn afgewerkt met een wit geschilderde gevelsteen en houten buitenschrijnwerk. De daken zijn belegd met grijze leien.

Cultuurhistorische aspecten:

Niet van toepassing. De woning is niet opgenomen in de inventaris van bouwkundig erfgoed. Het gaat niet om beschermd onroerend erfgoed.

Bodemreliëf:

Niet van toepassing.

Hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen:

Er worden geen schadelijke of hinderlijke effecten verwacht naar de omgeving of omwonenden toe.

Het project is door zijn bestemming, vormgeving en inplanting in harmonie met haar omgeving en brengt de goede ordening van het gebied niet in het gedrang. Het voorstel voldoet aan de geldende stedenbouwkundige voorschriften.

BIJGEVOLG BESLIST HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN IN DE ZITTING VAN 7 maart 2016 HET VOLGENDE:

(...)

De vergunning wordt afgegeven onder volgende voorwaarden:

...

Tegen deze beslissing tekenen de verzoekende partijen op 4 mei 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 14 juli 2016 om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

“ ...

5.2 Beschrijving van de aanvraag

De aanvraag heeft tot doel de bestemming van een vleugel van een villa te wijzigen die eerder tot een tweede woonst werd ingericht voor een familielid (vorige eigenaars). De benedenverdieping wordt daarbij omgevormd naar diverse ruimtes in functie van de verzorging van paarden (zadelkamer, verzorging, voeding en vier stallen) en de bovenverdieping (onder het dak) naar een kantoor. Daartoe moet de vloer van de benedenverdieping tot op maaiveldniveau zakken. De aanvrager licht toe dat er vandaag al twee paarden in het bezit zijn. Er wordt dus een aanvulling met twee bijkomende paarden mogelijk, die op het terrein van ca. 1.5ha over voldoende weide kunnen beschikken. Voorheen waren hier 8 stallingen aanwezig. Inzake het kantoor licht de aanvrager toe dat het een adviesbureau betreft met als voornaamste klant de Europese Commissie en ook andere opdrachtgevers als de VN. Het adviesbureau is gespecialiseerd in aanvragen tot subsidies in de sector milieu/biodiversiteit/hernieuwbare energie... met een tewerkstelling van max. 4 personen (momenteel twee stageairs). Deze vleugel van de villa is ongeveer 18m lang en 6m breed.

5.3 Beschrijving van de plaats

De aanvraag is gelegen aan de Leopold II-laan in Hoeilaart, die deel uitmaakt van de Brusselse buitenring. De woning wordt bereikt via een ventweg die deze woning en de aanpalende woningen bedient. De inplantingsplaats bevindt zich in het noorden van de gemeente, op ca. 1.5km ten noorden van Groenendaal, nabij de kruising met de Welriekende Dreef. De woning maakt deel uit van een bebouwd gebied rond enkele straten in aansluiting bij de kern van Hoeilaart, dat langs drie zijden omgeven is met bos (Zoniënwoud). De betrokken villa is diep op het perceel van ca. 1.5ha ingeplant in een binnengebied. De reliëfverschillen op het terrein zijn groot en de omgeving is besloten door de bebossing. Palend aan het terrein, langs de ring lopen er ruitersporen die een doorsteek onder de ring door maken naar het Zoniënwoud. In het omliggende woonweefsel zijn er enkele paardenhouderijen gevestigd.

5.7 Beoordeling

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

De voorliggende aanvraag beoogt een interne verbouwing en bestemmingswijziging zonder toename van de bebouwde oppervlakte. De aanvraag valt dan ook niet onder de toepassing van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater stedenbouwkundige verordeningen inzake afkoppeling van het hemelwater.

b) Het goed is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan. Het goed maakt geen deel uit van een goedgekeurde niet vervallen verkaveling. Volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse is het goed gelegen in een parkgebied. Ook volgens het APA Hoeilaart is het goed gelegen in het parkgebied, dat hier niets toevoegt aan de gewestplanvoorschriften. De voorschriften van het BPA bepalen dat de parkgebieden in hun staat moeten worden bewaard of bestemd zijn om te worden ingericht zodat ze hun sociale functie kunnen vervullen.

In de omzendbrief betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen van 8 juli 1997, bij het KB van 28 december 1972 zijn nadere bepalingen omtrent het bouwen in parkgebied opgenomen. Art.14.4.4. houdt geen absoluut bouwverbod in, maar beperkt de bouwmogelijkheden niettemin aanzienlijk. Enkel deze handelingen en werken die behoren of bijdragen tot de inrichting van het parkgebied, zijn er toegelaten, met uitsluiting van alle werken en handelingen met een andere bestemming, weze het een residentiële, industriële, agrarische, commerciële en zelfs culturele bestemming.

Noch het inrichten van paardenstallen, noch het inrichten van een kantoor in een vleugel van een zonevreemde doening, dragen bij tot de inrichting van het parkgebied als zijnde een zone bestemd om een sociale functie te vervullen. De aanvraag is strijdig met de planologische bestemmingsbepalingen voor de plaats. De gemeente is aan de planologische toetsing voorbijgegaan door slechts melding te maken van de planologische bestemming maar geen evaluatie van de overeenstemming met deze voorschriften te doen.

c) De woning werd in het verleden omgevormd (1980) tot een unifamiliale tweewoonst, waarbij het de vleugel met tweede woonst is die nu naar stallen en kantoren wordt omgevormd. Deze stallingsfunctie was voorheen al aanwezig, zodat het enigszins om een terugkeer naar de initiële toestand gaat. Gezien echter de bestemmingswijziging naar tweewoonst plaatsvond alvorens daartoe een vergunningsplicht gold, dient gesteld dat dit de laatst vergunde functie is en de voormalige bestemming er niet meer toe doet. Vandaag wordt slechts een nieuwe nevenbestemming binnen het geheel van een zonevreemde woning gevraagd.

d) Het uitvoeringsbesluit zonevreemde functiewijzigingen voorziet niet in een toelaatbare nevenfunctie voor paardenhouderij in parkgebied, ongeacht of dit om een hobby-activiteit of professionele activiteit gaat. Het inrichten van een kantoor tot 100m² is wel een toelaatbare nevenfunctie als de woonfunctie daarnaast groter blijft en dit ook binnen het parkgebied. Volgens de plannen is er op de verdieping voorzien in ca. 90m² kantoorruimte. Deze kantoorruimte hangt echter samen met een hal en sanitair op de benedenverdieping, van waaruit ook toegang wordt genomen tot de ruimtes voor de paarden. Slechts in zoverre de hal niet zou worden meegeteld valt het kantoor onder de norm van 100m², maar de bestemmingswijziging kan niet los bekeken worden van de bestemmingswijziging van de andere verdieping. Vandaag hebben de twee verdiepingen een samenhangende woonfunctie. In die zin is het niet aangewezen om enkel voor de verdieping toepassing te maken van een afwijkingsbepaling, waarbij het behoud van de helft van de bestaande woonst ook niet tot een normaal functionerende situatie zal leiden.

Inzake de stallen dient nog opgemerkt dat geen gebruik kan gemaakt worden van de omzendbrief RO/2002/01, die richtlijnen vastlegt inzake stallen voor weidedieren buiten de beroepslandbouw, maar geen kader heeft gecreëerd voor de parkgebieden. Bovendien werd door de RvVB reeds diverse malen geoordeeld dat deze omzendbrief geen afwijking op de planologische bestemmingsbepalingen kan faciliteren. Dit geldt evenzeer voor de bestemming van het parkgebied.

d) Behalve de planologische strijdigheid kaart de beroeper ook aan dat een notarieel gevestigde erfdienstbaarheid geschonden wordt. Uit de bijgevoegde stukken blijkt effectief dat in een eerste akte uit 1952 een belofte werd opgenomen om geen beroepsactiviteiten of manege uit te bouwen op het goed. Deze werd in de aankoopakte van 2010 hernomen. Uit de voorliggende aanvraag blijkt geenszins de intentie tot het vestigen van een manege, maar het adviesbureau houdt wel in dat er bedrijfsactiviteiten worden ontplooid.

De beroeper geeft aan dat met een dergelijke erfdienstbaarheid rekening dient worden gehouden gezien deze onbetwistbaar vastligt in een akte. Nochtans dient gesteld te worden

dat een verbintenis tussen twee partijen geen bindende gevolgen heeft voor de overheid. Elke vergunning wordt slechts verleend onder voorbehoud van de schending van zakelijke rechten. De arresten waarnaar verwezen wordt door de beroeper stellen slechts dat overheid vaststellingen kan doen inzake de betrokken erfdienstbaarheden, niet dat deze zich daarnaar dient te schikken en dit als ruimtelijke beoordelingsgrond dient te hanteren. Wel dient afgewogen in hoeverre de betrokken bestemmingswijziging uit ruimtelijk oogpunt verdedigbaar is op de plaats. Het inbrengen van een kantoor met tot 4 werknemers, verhoogt onmiskenbaar de ruimtelijke dynamiek op het perceel tegenover een eerdere functie als ondergeschikte tweede woonst voor een familielid. Een afwijking voor een nevenfunctie als kantoor kan wel worden gegeven, maar steeds moet de afweging van de goede ruimtelijke ordening worden gemaakt. In deze dient gesteld dat de draagkracht van het perceel door de afmetingen (1.5ha) zeker voldoende is. De ligging aan een ventweg langs de R0 is echter wel problematisch als ontsluiting. De wijze van ontsluiting is het gevolg van de aanleg van de ring decennia na het oprichten van de betrokken woningen maar is geenszins berekend op een dynamiek die het louter residentiële overstijgt. De weg laat toe de ring in één richting te verlaten (sluipweg naar Hoeilaart) en kruist de afritten naar de betrokken woningen met scherpe hoeken. Deze bijkomende plaatselijke omstandigheden maken bijkomend dat een afwijking van de gewestplanvoorschriften hier niet te verdedigen is.

Conclusie

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

- *zowel de kantoorfunctie als het houden van paarden als hobby zijn in strijd met de planologische bestemmingsbepalingen voor het parkgebied;*
- *er zijn geen afwijkingsbepalingen die stallingen voor het houden van paarden als hobby in parkgebied kunnen toelaten;*
- *een afwijking voor het inbrengen van een kantoor is gezien de samenhang met de herbestemming van de volledige vleugel niet aangewezen;*
- *de omvorming naar kantoor verhoogt de dynamiek en leidt tot een toenemende verkeersdynamiek op een plaats die maar zeer beperkt en onveilig ontsloten is.*

...

Na de hoorzitting van 2 augustus 2016 verklaart de verwerende partij het beroep op 4 augustus 2016 ongegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

5. Bespreking

De deputatie neemt kennis van het andersluidend verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar van 14 juli 2016 (...)

5.7 Beoordeling

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

De voorliggende aanvraag beoogt een interne verbouwing en bestemmingswijziging zonder toename van de bebouwde oppervlakte. De aanvraag valt dan ook niet onder de toepassing van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten,

infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater stedenbouwkundige verordeningen inzake afkoppeling van het hemelwater.

b) Het goed is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan. Het goed maakt geen deel uit van een goedgekeurde niet vervallen verkaveling. Volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse is het goed gelegen in een parkgebied. Ook volgens het APA Hoeilaart is het goed gelegen in het parkgebied, dat hier niets toevoegt aan de gewestplanvoorschriften. De voorschriften van het BPA bepalen dat de parkgebieden in hun staat moeten worden bewaard of bestemd zijn om te worden ingericht zodat ze hun sociale functie kunnen vervullen.

In de omzendbrief betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen van 8 juli 1997, bij het KB van 28 december 1972 zijn nadere bepalingen omtrent het bouwen in parkgebied opgenomen. Art.14.4.4. houdt geen absoluut bouwverbod in, maar beperkt de bouw mogelijkheden niettemin aanzienlijk. Enkel deze handelingen en werken die behoren of bijdragen tot de inrichting van het parkgebied, zijn er toegelaten, met uitsluiting van alle werken en handelingen met een andere bestemming, weze het een residentiële, industriële, agrarische, commerciële en zelfs culturele bestemming.

Noch het inrichten van paardenstallen, noch het inrichten van een kantoor in een vleugel van een zonevreemde doening, dragen bij tot de inrichting van het parkgebied als zijnde een zone bestemd om een sociale functie te vervullen. De aanvraag is strijdig met de planologische bestemmingsbepalingen voor de plaats. De gemeente is aan de planologische toetsing voorbijgegaan door slechts melding te maken van de planologische bestemming maar geen evaluatie van de overeenstemming met deze voorschriften te doen.

c) De woning werd in het verleden omgevormd (1980) tot een unifamiliale tweewoonst, waarbij het de vleugel met tweede woonst is die nu naar stallingen en kantoren wordt omgevormd. Deze stallingfunctie was voorheen al aanwezig, zodat het enigszins om een terugkeer naar de initiële toestand gaat. Gezien echter de bestemmingswijziging naar tweewoonst plaatsvond alvorens daartoe een vergunningsplicht gold, dient gesteld te worden dat dit de laatst vergunde functie is en de voormalige bestemming er niet meer toe doet.

d) Het uitvoeringsbesluit zonevreemde functiewijzigingen laat het inrichten van een kantoor tot 100m² toe als de woonfunctie daarnaast groter blijft en dit ook binnen parkgebied. Volgens de plannen is er op de verdieping voorzien in ca. 90m² kantoorruimte. Inzake de stallingen dient gesteld te worden dat deze voor louter privaat gebruik voor eigen paarden bestemd zijn. In die zin gaat het over een aaneensluiting van woningbijgebouwen met een functie die nog onder het residentiële valt. Gezien het een zonevreemde woning betreft is het toegelaten om in de bestaande woningbijgebouwen functies onder te brengen die typerend zijn voor deze gebouwen. De aanvraag valt onder de verbouwingen binnen het bestaande bouwvolume van een zonevreemde woning (art.4.4.12 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening).

e) Behalve de planologische strijdigheid kaart de beroeper ook aan dat een notarieel gevestigde erfdienstbaarheid geschonden wordt. Uit de bijgevoegde stukken blijkt effectief dat in een eerste akte uit 1952 een belofte werd opgenomen om geen beroepsactiviteiten of manege uit te bouwen op het goed. Deze werd in de aankoopakte van 2010 hernomen. Uit de voorliggende aanvraag blijkt geenszins de intentie tot het vestigen van een manege, maar het adviesbureau houdt wel in dat er bedrijfsactiviteiten worden ontplooid.

De beroeper geeft aan dat met een dergelijke erfdienstbaarheid rekening dient te worden gehouden gezien deze onbetwistbaar vastligt in een akte. Nochtans dient gesteld te worden

dat een verbintenis tussen twee partijen geen bindende gevolgen heeft voor de overheid. Elke vergunning wordt slechts verleend onder voorbehoud van de schending van zakelijke rechten. De arresten waarnaar verwezen wordt door de beroeper stellen slechts dat de overheid vaststellingen kan doen inzake de betrokken erfdienstbaarheden, niet dat deze zich daarnaar dient te schikken en dit als ruimtelijke beoordelingsgrond dient te hanteren.

f) Uit ruimtelijk oogpunt is het inbrengen van een kantoor tot 4 werknemers aanvaardbaar. In deze dient gesteld te worden dat de draagkracht van het perceel door de afmetingen (1.5ha) zeker voldoende is. De ontsluiting langs de ring is ook goed.

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

- de stallingen zijn een aanvaardbare residentiële invulling van de woningbijgebouwen bij een zonevreemde woning;*
- de aanvraag voldoet aan de voorwaarden voor het verbouwen van zonevreemde woningen binnen het bestaande bouwvolume;*
- het kantoor is een toelaatbare zonevreemde functiewijziging doordat deze minder dan 100m² inneemt en ondergeschikt blijft aan de woonfunctie;*
- de afmetingen van het perceel en de afstanden tot de perceelsgrenzen maken dat het perceel meer dan voldoende draagkracht heeft;*
- het perceel is zeer goed ontsloten zodat een lichte verhoging van het aantal vervoersbewegingen geen hinder met zich meebrengt voor de omgeving;*
- een vergunning wordt steeds verleend onder voorbehoud van de schending van burgerlijke rechten.*

De aanvraag kan worden vergund met volgende voorwaarde:

- de voorwaarden gesteld in het advies van het agentschap voor Natuur en Bos van 18 februari 2016 worden nageleefd (als bijlage)*
- ...*

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig is ingesteld en dat het rechtens vereiste rolrecht tijdig is betaald.

Er worden geen excepties opgeworpen.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partijen

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partijen enten hun rechtens vereiste belang bij het beroep tot vernietiging op artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO als natuurlijke personen die rechtstreeks of onrechtstreeks hinder of nadelen kunnen ondervinden als gevolg van de vergunningsbeslissing.

Zij geven vooreerst aan dat hun woonst paalt aan het perceel waarop de bestreden beslissing betrekking heeft.

De verzoekende partijen vrezen ten gevolge van het aangevraagde project (1) visueel-vormelijke hinder nu het perceel van de tussenkomende partij minstens een meter lager ligt dan het perceel van de verzoekende partijen, waardoor zij rechtstreeks zicht hebben op de activiteiten op het perceel van de tussenkomende partij, en nu er zowel burelen als stallen worden voorzien wat een verhoogde activiteit zal teweegbrengen, zodat de verzoekende partijen met een abnormale hoge flux aan doorgaand verkeer en andere activiteiten vreemd aan een eengezinswoning zullen worden geconfronteerd, (2) verkeersonveilige situaties, nu de verzoekende partijen vrezen dat de tussenkomende partij een manege zal uitbaten waarbij dient te worden gewezen op de gevaarlijke gemeenschappelijke in- en uitrit als gevolg van een scherpe bocht die moet worden genomen om van de Leopold II laan het terrein op te rijden met een sterk afhellende oprit en waarbij de vraag rijst of deze wel veilig kan worden genomen door groot vrachtvervoer zoals paardentrailers, leveranciers van voeders, hooi, afvoer van mest, en (3) een stijging van het aantal vervoersbewegingen, niet alleen ten behoeve van de manege met vier paardenstallen, maar ook ten behoeve van het consultancybureau op het perceel dat zowel een verhoging van verkeerbewegingen van werknemers als cliënteel met zich zal meebrengen.

2.

De verwerende partij betwist het belang van de verzoekende partijen niet.

3.

De tussenkomende partij betwist het belang van de verzoekende partijen. De tussenkomende partij wijst er op dat de verzoekende partijen niet kunnen volstaan met de verwijzing naar het louter nabuurschap ter ondersteuning van het door hen rechtens vereiste belang en meent dat de door hen aangehaalde hinder absoluut niet kan overtuigen.

De aangehaalde visueel-vormelijke hinder kan niet als aannemelijk worden bestempeld aangezien het aangevraagde project geen uitbreiding van het bestaande bouwvolume omvat, de woning grotendeels wordt teruggebracht naar haar oorspronkelijke en vermoed vergunde toestand en gelet op het gegeven dat beide woningen ver uit elkaar gelegen zijn, gescheiden door aanzienlijke bebossing, zodat de woning van de tussenkomende partij door de verzoekende partijen niet waarneembaar is.

De verzoekende partijen vrezen ten onrechte dat de woning van de tussenkomende partij met de verkregen vergunning zal worden omgevormd tot een professionele manege. Een dergelijke omvorming is onvergundbaar in het bestemmingsgebied wat tot gevolg heeft dat er geen causaal verband bestaat tussen de vrees van de verzoekende partijen en de bestreden beslissing.

De toegang tot het perceel van de tussenkomende partij zal geen aanleiding geven tot verkeersonveilige situaties nu de toegang wordt genomen vanop een smalle parallelstrook langs

de R0 die enkel wordt gebruikt om toegang te nemen tot de daar aanpalende percelen en niet vanop de R0 zelf.

Bovendien blijkt uit de foto bijgevoegd in het feitenrelaas van de tussenkomende partij dat de toegangsweg tot de achterin gelegen woning ruimtelijk gezien zo ver mogelijk verwijderd ligt van het perceel van de verzoekende partijen. Deze toegang zal slechts occasioneel worden gebruikt voor de beleving van de twee paarden van de tussenkomende partij. De tussenkomende partij wenst er op te wijzen dat uit de vergunning blijkt dat deze functie vergund of geacht vergund is zodat de door de verzoekende partijen aangehaalde hinder niet voortkomt uit de bestreden beslissing.

De opgeworpen verkeerstoename omwille van de professionele activiteiten van de tussenkomende partij is verwaarloosbaar of zelfs onbestaande nu het gerunde kantoor zeer kleinschalig is en er enkel twee tot vier voertuigbewegingen worden verwacht van de twee tewerkgestelde personeelsleden die worden gecompenseerd door het feit dat de tussenkomende partij en haar echtgenote het goed niet dienen te verlaten om te gaan werken. Bovendien verloopt alle communicatie met cliënteel in principe digitaal en wordt het kantoor omzeggens nooit bezocht.

Tot slot wijst de tussenkomende partij op de ligging van de woning van de verzoekende partijen vlakbij de Brusselse ring met de daaraan gekoppelde verkeersoverlast, het is dan ook uiterst onwaarschijnlijk dat de verzoekende partijen hinder zullen ondervinden van de enkele vervoersbewegingen per dag op het perceel van de tussenkomende partij.

4.

De verzoekende partijen herhalen hetgeen zij eerder hebben betoogd ter ondersteuning van het rechtens vereiste belang en stellen bijkomend dat het aangevraagde project visueel-vormelijke hinderaspecten zal doen ontstaan die er op heden niet zijn. Gelet op het gegeven dat het perceel van de verzoekende partijen een meter hoger is gelegen, hebben zij een panoramisch zicht op het perceel van de tussenkomende partij wat wordt geïllustreerd aan de hand van foto's in de wederantwoordnota.

De bijkomende activiteiten zullen zorgen voor een intensiever gebruik van de gezamenlijke oprit die zal worden belast en beschadigd, zelfs wanneer deze slechts occasioneel zal worden gebruikt door paardentrailers en vrachtwagens met stro, voeding en mest.

De verzoekende partijen wijzen erop dat de stallingen helemaal niet vergund zijn of vergund geacht worden.

Wat betreft de verkeersonveilige situaties verwijzen de verzoekende partijen bijkomend naar twee processen-verbaal die zij bij hun wederantwoordnota voegen en die betrekking hebben op twee zware ongevallen op 4 oktober 2014 en 31 maart 2015 waarbij schade aan het eigendom van de verzoekende partijen werd vastgesteld.

5.

De tussenkomende partij herhaalt hetgeen zij heeft opgeworpen aangaande het gebrek aan belang in hoofde van de verzoekende partijen en stelt vast dat de wederantwoordnota van de verzoekende partijen een aanvullende uiteenzetting bevat die niet in aanmerking kan worden genomen.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO vereist dat de verzoekende partijen, om als belanghebbende derden bij de Raad beroep te kunnen instellen, aantonen of aannemelijk maken dat zij rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kunnen ondervinden door de bestreden beslissing. Het bestaan van die hinder of nadelen hoeft niet absoluut zeker te zijn.

Wel zullen de verzoekende partijen het mogelijk bestaan van deze hinder of nadelen of de vrees hiervoor voldoende aannemelijk moeten maken, de aard en de omvang ervan voldoende concreet moeten omschrijven en tegelijk zullen zij moeten aantonen dat er een rechtstreeks of onrechtstreeks causaal verband kan bestaan tussen de uitvoering of de realisatie van de vergunningsbeslissing en de hinder of nadelen die zij ondervinden of vrezen te ondervinden.

2.

De verzoekende partijen enten hun rechtens vereiste belang op de vrees voor zowel visueel-vormelijke hinder nu het perceel waarop het aangevraagde project is gesitueerd een meter lager ligt dan hun perceel waardoor zij een panoramisch en rechtstreeks zicht hebben op de activiteiten op het perceel van de tussenkomen partij, de vrees dat het aangevraagde project zal uitgebaat worden als manege en de vrees voor verkeersonveilige situaties omwille van het frequenter gebruik van de bestaande gevaarlijk gemeenschappelijke in- en uitrit en de bijkomende verkeersbewegingen van medewerkers en cliënteel.

3.

De tussenkomen partij kan niet worden gevolgd in haar betoog waarin zij aangeeft dat de door de verzoekende partijen opgeworpen potentiële hinder of nadelen niet kunnen overtuigen. De verzoekende partijen geven afdoende aan dat zij visueel-vormelijke hinder, mobiliteitshinder en hinder op het vlak van verkeersveiligheid kunnen lijden ten gevolge van het aangevraagde project. De Raad benadrukt dat het volstaat dat de verzoekende partijen aannemelijk maken dat zij hinder of nadelen kunnen ondergaan, zonder dat het bestaan van deze hinder of nadelen zeker moet zijn.

De exceptie wordt verworpen.

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In het eerste middel roepen de verzoekende partijen de schending in van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, van artikel 14 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: Inrichtingsbesluit), van het APA Hoeilaart, van artikel 4.3.1, §1, 1°, a) VCRO, van artikel 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen (hierna: Besluit Vergunningsplicht Functiewijzigingen) alsook van het materieel motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partijen wijzen op de overwegingen van zowel het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 14 juli 2016 als van de bestreden beslissing waarin de strijdigheid wat betreft het consultancybureau en de paardenstallingen met de vigerende bestemming parkgebied wordt aanvaard. Deze planologische strijdigheid werd door de verzoekende partijen in hun administratief beroepsschrift en in hun nota naar aanleiding van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar steeds verdedigd.

Echter overweegt de verwerende partij in de bestreden beslissing dat de paardenstallen in overeenstemming zijn met het zonevreemde residentiële karakter van de zonevreemde woning, zodat een functiewijziging niet nodig wordt geacht en er voorbij kan worden gegaan aan het uitvoeringsbesluit inzake zonevreemde functiewijzigingen en aan de strijdigheid van het aangevraagde project met de gewestplanvoorschriften en het APA Hoeilaart. De verwerende partij schrijft de paardenstallen een zuiver residentiële functie toe die overigens nergens wordt gelieerd aan de ligging in parkgebied.

De verzoekende partijen wijzen erop dat het wijzigen van de functie wonen naar paardenstallen wel degelijk een vergunningsplichtige handeling behelst.

Zij verwijzen naar de tekst van artikel 2 van het Besluit Vergunningsplicht Functiewijzigingen en benadrukken dat het begrip “recreatie” niet wordt gedefinieerd in de wetgeving en dus in zijn spraakgebruikelijke betekenis dient te worden gehanteerd, waarbij noodzakelijk dient te worden vastgesteld dat een gebouw voor paarden niets met wonen te maken heeft, maar alles met vrijetijdsbesteding, meer nog met ontspanning en sport.

Dat het een wezenlijk andere functie betreft werd reeds meermaals vastgesteld door de Raad van State in diverse arresten. Ook uit het arrest dat door de tussenkomende partij in de administratieve beroepsprocedure werd geciteerd volgt dat recreatie een zelfstandige hoofdcategory is onafhankelijk van het feit of ze ondergeschikt is aan andere functies, en dat het puur hobbymatig karakter waarbij de functie niet ten gelde wordt gemaakt irrelevant is.

Het voorzien van paardenstallingen die in hun geheel geconcipieerd worden met specifieke uitrusting om tot de beoefening van de paardensport op recreatieve basis over te gaan past niet langer binnen de omschrijving ‘wonen’, zodat er sprake is van een vergunningsplichtige functiewijziging.

De verwijzing door de tussenkomende partij in de loop van de administratieve beroepsprocedure naar het plaatsen van een biljarttafel of een trampoline achten de verzoekende partijen bevreemdend nu dergelijke handelingen vrijgesteld zijn van een stedenbouwkundige vergunning, wat niet het geval is voor paardenstallen.

Bovendien is de bestreden beslissing behept met een schending van het materieel motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, nu de motivering in de bestreden beslissing ten aanzien van het residentieel karakter van de paardenstallen niet met de nodige zorgvuldigheid is vastgesteld en bovendien berust op onwettige motieven.

2.

De verwerende partij geeft aan bij haar standpunt te blijven zoals uiteengezet in de bestreden beslissing.

De gevraagde stallingen zijn bestemd voor privaat gebruik. In die zin gaat het over een aaneensluiting van woningbijgebouwen met een functie die nog onder het residentiële valt. Het aangevraagde project valt onder de noemer van verbouwingen binnen het bestaande bouwvolume van een zonevreemde woning.

De verwerende partij heeft bij de voorbereiding van de bestreden beslissing alle feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht en beoordeeld zodat ze in alle redelijkheid tot de bestreden beslissing kon komen die bovendien gedragen wordt door motieven die in rechte en in feite aanvaardbaar zijn.

3.

Het wordt volgens de tussenkomenende partij niet betwist dat de bestaande hoofdfunctie een woonfunctie betreft en dat het aangevraagde project betrekking heeft op het opnieuw realiseren van de oorspronkelijke bestemming van paardenstallen in het gedeelte van het gebouw waar deze oorspronkelijk aanwezig waren. Bovendien heeft de omvorming van het bewuste gedeelte van het gebouw tot paardenstallen enkel het stallen van eigen paarden tot doel en is dit niet gericht op het uitbaten van een recreatieve inrichting waar derden kunnen paardrijden.

De tussenkomenende partij bevestigt dat het begrip “recreatie” niet is gedefinieerd in de regelgeving, maar dat dit niet zo ruim als voorgehouden door de verzoekende partijen kan worden geïnterpreteerd. Er dient in deze gebruik te worden gemaakt van een systematische interpretatie zoals eerder door de Raad van State toegepast bij het definiëren van “woongebied” versus “recreatiegebied” (RvS 28 november 2008, nr. 188.367). Een woonfunctie moet als een gemengde functie worden beschouwd, waarin niet enkel wonen, maar alle activiteiten die daarbij aansluiten kunnen worden toegelaten.

Er kan pas sprake zijn van een gedeeltelijke wijziging van een woonfunctie naar een functie voor dagrecreatie, met inbegrip van sport, als de tussenkomenende partij de paardenstallen zou openstellen voor paarden van derden.

Uit rechtspraak van de Raad van State blijkt dat de wetgeving andere vormen van recreatie beoogt dan deze puur voor eigen residentieel gebruik.

Tot slot acht de tussenkomenende partij de verwijzing door de verzoekende partijen naar het besluit van 16 juli 2010 van de Vlaamse regering tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is compleet naast de kwestie. Nu de tussenkomenende partij heeft aangetoond dat er in deze geen vergunningsplicht bestaat, dient de voorgenomen wijziging niet te worden getoetst aan de voorschriften van het gewestplan.

Er is bijkomend ook geen sprake van een schending van de motiverings- of de zorgvuldigheidsplicht nu de verwerende partij in de bestreden beslissing duidelijk stelt dat de herinrichting van de vleugel naar stallen louter voor privégebruik van de eigen paarden bestemd is.

4.

De verzoekende partijen herhalen hun betoog integraal en stellen in hun wederantwoordnota bijkomend dat de kern van de zaak betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging naar “dagrecreatie”.

De verzoekende partijen ontkennen niet dat intrinsiek met het wonen verbonden complementaire voorzieningen toelaatbaar zijn, in zoverre het een vrijetijdsbesteding inherent aan de woonfunctie betreft (RvS 4 juli 2003, nr. 121.367 – zwembad; RvS 20 december 2007, nr. 178.152 – tennisveld en RvS 10 mei 2010, nr. 203.840 – houden van duiven). Paardenstallen zijn van een ander kaliber en kunnen niet worden aanzien als aanvulling op de residentieële functie van een woonst, nu deze vanzelfsprekend een veel grotere impact op het uitzicht hebben van een woning dan een kleine duiventil. Het gegeven dat de paardenstallen binnen de contouren van de woning worden voorzien doet hieraan geen afbreuk gezien paardenstallen niet compatibel zijn aan gelijk welke woning.

De Raad van State heeft in zijn arrest van 19 september 2015 met nummer 215.191 geoordeeld dat het begrip “dagrecreatie” geplaatst wordt ten aanzien van “verblijfsrecreatie”. Ook het Hof van

Beroep te Brussel heeft in een arrest reeds geoordeeld dat het omvormen van paardenstallen naar een woning en omgekeerd weldegelijk een functiewijziging behelst.

5.

De tussenkomen partij herhaalt tot slot hetgeen zij eerder in kader van het eerste middel heeft gerepliceerd en stelt bijkomend dat zowel uit rechtspraak als rechtsleer blijkt dat het zwaartepunt in deze niet bij “dagrecreatie” ligt. De paardenstallen dienen enkel voor de hobby-activiteiten van de tussenkomen partij. Het essentieel onderscheid tussen “wonen” en “dagrecreatie” dient te worden gemaakt op basis van het criterium of de activiteit uitsluitend gericht is op inwoners van een woning of ook gericht op derden. In het eerste geval is er sprake van functie complementair aan wonen in het andere geval is er sprake van dagrecreatie.

Beoordeling door de Raad

1.

In het eerste middel bekritiseren de verzoekende partijen het gegeven dat de verwerende partij het omvormen van een gedeelte van de bestaande zonevrije woning naar paardenstallen niet als functiewijziging beschouwt en oordeelt dat aan deze paardenstallen een louter residentiële functie kan worden toegeschreven. Dit residentieel karakter van de paardenstallen is volgens de verzoekende partijen bovendien niet met de nodige zorgvuldigheid vastgesteld.

2.

Uit de stukken van het dossier blijkt dat het aangevraagde project het verbouwen van een bestaande zonevrije woning omvat waarbij een deel van het gelijkvloers wordt verbouwd naar paardenstallen en een deel van de eerste verdieping wordt verbouwd tot een kantoorruimte voor het bedrijf van de tussenkomen partij.

Het wordt niet betwist dat het aangevraagde project gelegen is in parkgebied en dat het aangevraagde project strijdig is met de vigerende planologische bestemmingsbepalingen.

3.1

Wat betreft de gevraagde paardenstallen stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn verslag van 14 juli 2016 het volgende:

“ ...
Het uitvoeringsbesluit zonevrije functiewijzigingen voorziet niet in een toelaatbare nevenfunctie voor paardenhouderij in parkgebied, ongeacht of dit om een hobby-activiteit of professionele activiteit gaat.
...”

Hieruit blijkt dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar het aangevraagde project wat betreft de inrichting van of verbouwing naar paardenstallen op grond van artikel 2, §1 Besluit Vergunningsplicht Functiewijzigingen als stedenbouwkundig vergunningsplichtig acht wat de functiewijziging betreft, waarna hij vaststelt dat de gevraagde functiewijziging niet figureert op de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen en besluit dat het aangevraagde project wat betreft de verbouwing tot paardenstallen dient te worden geweigerd.

3.2

De verwerende partij treedt het standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet bij en oordeelt in de bestreden beslissing wat betreft de paardenstallen als volgt:

“ ...

Inzake de stallingen dient gesteld te worden dat deze voor louter privaat gebruik voor eigen paarden bestemd zijn. In die zin gaat het over een aaneensluiting van woningbijgebouwen met een functie die nog onder het residentiële valt. Gezien het een zonevreemde woning betreft is het toegelaten om in de bestaande woningbijgebouwen functies onder te brengen die typerend zijn voor deze gebouwen. De aanvraag valt onder de verbouwingen binnen het bestaande bouwvolume van een zonevreemde woning (art. 4.4.12 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening).

...

4.

Artikel 2 van het Besluit Vergunningsplicht Functiewijzigingen bepaalt als volgt:

“ ...

§1. Een stedenbouwkundige vergunning is nodig als een van de volgende hoofdfuncties van een bebouwd onroerend goed geheel of gedeeltelijk wordt gewijzigd in een andere hierna vermelde hoofdfunctie. De volgende functies worden als hoofdfunctie beschouwd:

1° wonen;

2° verblijfsrecreatie;

3° dagrecreatie, met inbegrip van sport;

4° land- en tuinbouw in de ruime zin;

5° detailhandel;

6° dancing, restaurant en café;

7° kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen;

8° industrie en bedrijvigheid;

9° gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen;

10° militaire functie.

(...)

§ 3. Vrijgesteld van deze stedenbouwkundige vergunning is het in een woongebouw uitoefenen van functies, complementair aan het wonen, zoals kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen, verblijfsrecreatie, detailhandel, restaurant, café en bedrijvigheid, mits aan alle van de volgende vereisten voldaan is:

1° het woongebouw is gelegen in een woongebied of in een daarmee vergelijkbaar gebied;

2° de woonfunctie blijft behouden als hoofdfunctie;

3° de complementaire functie beslaat een geringere oppervlakte dan de woonfunctie met een totale maximale vloeroppervlakte van 100 vierkante meter;

4° de complementaire functie is niet strijdig met de voorschriften van stedenbouwkundige verordeningen, bouwverordeningen, verkavelingsverordeningen, ruimtelijke uitvoeringsplannen, plannen van aanleg, verkavelingsvergunningen.

...”

5.1

Het wordt niet betwist dat het aangevraagde project onder meer de omvorming van bestaande woonvertrekken naar paardenstallen omvat, waarbij een deel van de gelijkvloerse verdieping wordt omgevormd naar paardenstallen die oorspronkelijk in de zonevreemde woning aanwezig waren.

Uit de stukken van het dossier volgt dat de tussenkomende partij met de omvorming van de woonvertrekken naar paardenstallen tot doel heeft de twee paarden die zij bezit en die in een manege worden gehuisvest, thans op haar eigen terrein en in haar eigen woning onder te brengen.

Voor zover de verzoekende partijen alluderen op het feit dat het aangevraagde project leidt tot het uitbaten van een manege door de tussenkomende partij, dient de Raad vast te stellen dat zij daartoe geen enkel concreet en afdoende element bijbrengen, zodat de Raad op basis van de

gegevens van het dossier enkel kan vaststellen dat de tussenkomende partij met het omvormen van een deel van haar woning naar paardenstallen de huisvesting van haar twee eigen paarden beoogt.

5.2

De verzoekende partijen kunnen worden gevolgd wanneer zij aangeven dat het houden van paarden binnen een stedenbouwkundige context in de categorie “recreatie” kan worden ondergebracht. Echter dient te worden vastgesteld dat het begrip “recreatie” binnen de bestaande stedenbouwkundige regelgeving niet wordt gedefinieerd en het aldus in haar spraakgebruikelijke betekenis als zijnde “*ontspanning in de vrije tijd, vrijetijdsbesteding*” dient te worden gehanteerd. Onder “recreatie” kan een hele waaier aan activiteiten en bijhorende gebouwen en infrastructuur die betrekking hebben op ontspanning of vrijetijdsbesteding worden begrepen. Bovendien bevat het begrip “recreatie” als containerbegrip of overkoepelende term talloze vormen van recreatie die in meerdere subcategorieën kunnen worden ondergebracht.

Het komt de Raad voor dat indien geen onderscheid zou worden gemaakt tussen de diverse recreatievormen, en elke recreatievorm door een vergunningverlenende overheid als een van de eigenlijke woonfunctie onderscheiden en vergunningsplichtige functie zou moeten worden beschouwd, de (stedenbouwkundige) realiteit zou worden miskend dat een woonfunctie tot op zekere hoogte als een gemengde functie te aanzien is die niet enkel zuiver wonen maar ook activiteiten en uitrustingen die daarbij aansluiten omvat. De Raad benadrukt hierbij dat het de vergunningverlenende overheid toekomt geval per geval met de nodige kritische zin te onderzoeken welke functie en welk karakter het aangevraagde project heeft en de concrete kenmerken van het project en de verschillende aanwezige indicatoren die betrekking kunnen hebben op de verdeling en de bestemming van de ruimtes binnen de gebouwen, de omvang van de activiteiten, de hoedanigheid van de aanvrager en dergelijke meer zorgvuldig te onderzoeken en af te wegen.

5.3

Voor zover de verzoekende partijen in hun verzoekschrift aangegeven dat het aangevraagde project, wat betreft de gedeeltelijke omvorming van de woonvertrekken naar paardenstallen, een zonevreemde functiewijziging betreft waarvoor een stedenbouwkundige vergunning vereist is, stelt de Raad vast dat artikel 2 van het Besluit Vergunningsplicht Functiewijzigingen een stedenbouwkundige vergunning (enkel) voorschrijft wanneer de hoofdfunctie wonen geheel of gedeeltelijk wordt gewijzigd naar onder meer een functie “*verblijfsrecreatie*” of “*dagrecreatie met inbegrip van sport*”.

De Raad oordeelt dat uit de feitelijke gegevens van de zaak – het omvormen van een gedeelte van de bestaande woning naar vier boxen voor paarden, twee verzorgingsruimtes, een zadelmakerij en een opslagplaats voor voedsel, samen goed voor een oppervlakte van 110,87 m² waarbij aan het bestaande bouwvolume en de gevel niets wordt gewijzigd en enkel de indeling van de bestaande woning wordt gewijzigd en daarnaast de hoofdfunctie als woning behouden blijft - blijkt dat de gevraagde gedeeltelijke omvorming van de woning naar paardenstallen met het oog op het huisvesten van de eigen paarden van de tussenkomende partij niet kan worden begrepen onder de noemer “verblijfsrecreatie” dan wel “dagrecreatie”, maar wel als een bijhorende uitrusting bij (of in) het bestaande woninggebouw. De omvorming komt neer op het wijzigen van een woongedeelte naar een woningbijgebouw, wat niet gelijk te stellen is met een wijziging van de hoofdfunctie “wonen” naar “verblijfs- of dagrecreatie”.

De verzoekende partijen slagen er niet in aan te tonen of aannemelijk te maken dat de verwerende partij, gelet op de concrete kenmerken van het aangevraagde project en meer bepaald het louter beperkt privaat gebruik van de voorziene stallingen en het gegeven dat de stallingen oorspronkelijk

reeds in de woning aanwezig waren, kennelijk foutief zou hebben geoordeeld dat er in deze sprake is van “een aaneensluiting van woningbijgebouwen met een functie die nog onder het residentiële valt” en het aangevraagde project bijgevolg onder toepassing van artikel 4.4.12 VCRO (verbouwen zonevrije woning) valt.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In het tweede middel roepen de verzoekende partijen de schending in van artikel 4.4.23, lid 1, 2° VCRO *juncto* artikel 3, 1° van het besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot vaststelling van de lijst van toelaatbare zonevrije functiewijzigingen (hierna: Besluit Zonevrije Functiewijzigingen), van artikel 4.7.23 VCRO en van het materieel motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partijen betogen dat in de bestreden beslissing de omvorming van de woning naar kantoren aanvaardbaar wordt geacht in afwijking van de vigerende bestemmingsvoorschriften op basis van de regeling inzake de zonevrije functiewijzigingen.

Een zonevrije functiewijziging is mogelijk op grond van artikel 4.4.23 VCRO waarbij er enerzijds moet worden voldaan aan een aantal generieke criteria en deze anderzijds moet voorkomen op de lijst voorzien in het besluit inzake toelaatbare zonevrije functiewijzigingen. De verzoekende partijen betwisten ten stelligste dat de in het aangevraagde project voorziene kantoorruimte voldoet aan artikel 3 van het voormeld besluit wat betreft de totale maximaal toegelaten vloeroppervlakte van 100 m².

De verzoekende partijen verwijzen naar het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar die er terecht heeft op gewezen dat bij de berekening van de totale maximaal toegelaten vloeroppervlakte ook de hal en het sanitair op de benedenverdieping moet worden bijgeteld nu deze ook behoren tot het kantoorgedeelte.

Bovendien verstrekt de bestreden beslissing geen motivering terzake. Uit de bestreden beslissing blijkt immers niet waarom de verwerende partij oordeelt dat de hal en het sanitair niet bij de totale maximaal toegelaten vloeroppervlakte moeten worden bijgeteld.

2.

De verwerende partij geeft aan dat uit de plangegevens duidelijk blijkt dat de vloeroppervlakte die bestemd is voor kantoorruimte beperkt is tot ongeveer 90 m². Daarmee blijft deze onder de vooropgestelde grens van 100 m², zoals bepaald in artikel 2, §3 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen.

De verwerende partij heeft bij de voorbereiding van de bestreden beslissing alle feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht en beoordeeld zodat ze in alle redelijkheid tot de bestreden beslissing kon komen die bovendien gedragen wordt door motieven die in rechte en in feite aanvaardbaar zijn.

3.

De tussenkomende partij stelt vast dat de verzoekende partijen enkel de berekening van de vloeroppervlakte bekritisieren en niet de regelmatigheid van de zonevreemde functiewijziging *an sich*.

Uit artikel 3 volgt duidelijk dat de complementaire functie een totale maximale vloeroppervlakte van 100 m² mag beslaan. Er wordt hierbij niet gestipuleerd dat ruimtes die mogelijks gedeeld worden door de woon- en de complementaire functie, hierbij opgeteld dienen te worden. Door in zijn verslag te stellen dat de kantoorruimte over een afzonderlijk toilet en toegang dient te beschikken gaat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet alleen in tegen de *ratio legis* van deze bepaling, maar voegt hij ook voorwaarden toe die niet worden vermeld.

Uit de rechtspraak van de Raad blijkt volgens de verzoekende partijen duidelijk welke criteria dienen te worden gehanteerd voor het toewijzen van een bepaalde functie aan een ruimte. Het criterium van het feitelijk gebruik is daarbij in overeenstemming met de definitie opgenomen in artikel 1.1.2, 5° VCRO.

Het louter feit dat de hal en het sanitair vanzelfsprekend aanwezig zijn, zelfs in afwezigheid van de kantoorruimte, toont aan dat deze in geen geval tot deze functie gerekend mogen worden, minstens niet uitsluitend tot deze functie.

Bovendien kan verwezen worden naar de passage in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar waarin uitdrukkelijk wordt vermeld dat slechts in zoverre de hal niet zou worden meegeteld het kantoor onder de norm van 100 m² valt, dus wanneer de Raad het noodzakelijk acht het sanitair mee te tellen in de kantoorfunctie dan nog bedraagt deze minder dan 100 m².

De verwerende partij kan geen schending van de op haar rustende motiveringsplicht worden verweten nu zij enkel de stelling bijtreedt dat enkel de oppervlakte gebruikt voor de complementaire functie in rekening dient te worden gebracht.

4.

De verzoekende partijen herhalen integraal hetgeen zij eerder hebben betoogd en stellen bijkomend dat de voorbehouden en de grieven van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet aan bod komen in de bestreden beslissing en dat deze ook niet worden weerlegd. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert het aangevraagde project wat betreft de omvorming naar een kantoor op grond van een dubbel motief negatief waarbij hij aangeeft dat de hal en het sanitair moeten worden meegeteld om de toegelaten maximale vloeroppervlakte te berekenen en dat de bestemmingswijziging niet wenselijk is nu het behoud van de helft van de woonst niet tot een normaal functionele situatie zal leiden.

Zowel het eerste als het tweede weigeringsmotief worden in de bestreden beslissing niet ontkracht.

5.

De tussenkomende partij stelt in haar laatste schriftelijke uiteenzetting bijkomend dat de verzoekende partijen terugkomen op hetgeen zij eerder hebben betoogd door in hun wederantwoordnota aan te geven dat zij in hun tweede middel zowel de berekening van de oppervlaktes als de wenselijkheid van de bestemmingswijziging viseren.

De tussenkomende partij wijst op rechtspraak van de Raad die de verzoekende partijen niet toelaat bijkomende middelen te ontwikkelen in de wederantwoordnota.

Beoordeling door de Raad

1.

In het tweede middel stellen de verzoekende partijen in essentie dat de geplande kantoorfunctie de wettelijk voorgeschreven totale maximale vloeroppervlakte van 100 m² overschrijdt nu ook de oppervlakte van de hal en het sanitair op de benedenverdieping als oppervlakte noodzakelijk voor de nevenfunctie moeten worden meegeteld. De bestreden beslissing is bovendien behept met een motiveringsgebrek nu de verwerende partij niet afdoende motiveert waarom zij afwijkt van het andersluidend standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

2.1

Artikel 4.4.23 VCRO dat betrekking heeft op zonevrije functiewijzigingen van een gebouw of een gebouwencomplex bepaalt:

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

a) het gebouw of het gebouwencomplex bestaat,

b) het gebouw of het gebouwencomplex is niet verkrot,

c) het gebouw of het gebouwencomplex is hoofdzakelijk vergund,

d) het gebouw of het gebouwencomplex is niet gelegen in:

1) ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden en agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde,

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

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

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

Voor zover er sprake is van een bestaand, niet verkrot, hoofdzakelijk vergund gebouw dat niet gelegen is in ruimtelijk kwetsbaar gebied of in recreatiegebied, en de gevraagde functiewijziging voorkomt op een lijst die door de Vlaamse regering werd vastgesteld in het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen, mag de vergunningverlenende overheid bij het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning die betrekking heeft op een vergunningsplichtige functiewijziging van een gebouw of een gebouwencomplex, afwijken van de bestemmingsvoorschriften.

2.2

Artikel 3 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen bepaalt 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 overige onderdelen van het gebouwencomplex, in een complementaire functie meer bepaald kantoorfunctie, dienstverlening en vrije beroepen, voor zover aan al de volgende voorwaarden voldaan is:

1° de complementaire functie beslaat een totale maximale vloeroppervlakte van 100 vierkante meter;

2° de woonfunctie beslaat een grotere oppervlakte dan de complementaire functie.
...”

Uit deze bepaling volgt dat alvorens er sprake is van een toelaatbare zonevreemde functiewijziging van een woning naar een complementaire kantoorfunctie er cumulatief voldaan dient te zijn aan een voorgeschreven toegelaten maximale vloeroppervlakte voor de kantoorfunctie van 100 m² en aan de voorwaarde dat de bestaande, resterende woonfunctie een grotere oppervlakte moet beslaan. Het komt de verwerende partij bijgevolg toe in haar beoordeling van het aangevraagde project te onderzoeken of aan deze cumulatieve voorwaarden is voldaan.

3.1

In zijn verslag van 14 juli 2016 stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar met betrekking tot de gevraagde zonevreemde functiewijziging naar een complementaire kantoorfunctie het volgende:

“...
Het inrichten van een kantoor tot 100 m² is wel een toelaatbare nevenfunctie als de woonfunctie daarnaast groter blijft en dit ook binnen het parkgebied. Volgens de plannen is er op de verdieping voorzien in ca. 90m² kantoorruimte.
Deze kantoorruimte hangt echter samen met een hal en sanitair op de benedenverdieping, van waaruit ook toegang wordt genomen tot de ruimtes voor de paarden. Slechts in zoverre de hal niet zou worden meegeteld valt het kantoor onder de norm van 100m², maar de bestemmingswijziging kan niet los van de bestemmingswijziging van de andere verdieping. Vandaag hebben de twee verdiepingen een samenhangende woonfunctie. In die zin is het niet aangewezen om enkel voor de verdieping toepassing te maken van een afwijkingsbepaling, waarbij het behoud van de helft van de bestaande woonst ook niet tot een normaal functionerende situatie zal leiden.
...”

3.2

De verwerende partij neemt in de bestreden beslissing een andersluidend standpunt in en stelt:

“...
Het uitvoeringsbesluit zonevreemde functiewijzigingen laat het inrichten van een kantoor tot 100m² toe als de woonfunctie daarnaast groter blijft en dit ook binnen het parkgebied. Volgens de plannen is er op de verdieping voorzien in ca. 90 m² kantoorruimte.
...”

4.1

Voor zoveel als nodig stelt de Raad vooreerst vast dat de verwerende partij zich in haar beoordeling van de aangevraagde functiewijziging naar een kantoorfunctie beperkt tot het louter toetsen van het aangevraagde project aan de voorgeschreven totale maximale vloeroppervlakte van 100 m², terwijl de verwerende partij nalaat te beoordelen of de resterende woonfunctie een grotere oppervlakte beslaat, zoals vereist door artikel 3, 2° van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen.

4.2

Nog los van het voorgaande, stelt de Raad vast dat de oppervlakte die ter beschikking wordt gesteld van de gevraagde kantoorfunctie groter is dan 100 m².

Uit de plannen in het dossier blijkt dat het aangevraagde project op de eerste verdieping een “open office werken flat bijgebouw” van 59,25 m², een vergaderzaal van 18,89 m² en een receptie van

11,04 m² omvat. Deze ruimtes kunnen enkel worden betreden via de hall op het gelijkvloers met een oppervlakte van 12,89 m². Naast de hall zijn er ook twee toiletten voorzien met oppervlaktes van 1,40 m² en 2,54 m². Gelet op hun locatie in het gebouw kan worden aangenomen dat deze toiletten als sanitaire ruimte voor de aanwezige werknemers/bezoekers zal worden gebruikt, zodat er aangaande de aanwezige sanitaire ruimtes en de inkomhall minstens sprake is van een gedeeld gebruik privé/kantoorfunctie. De verschillende oppervlaktes samengeteld betreft dit een oppervlakte van 106,01 m².

4.3

Daarenboven stelt de Raad vast dat de verwerende partij in haar beoordeling afwijkt van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 14 juli 2016 waarin hij aangeeft dat voor de berekening van de totale oppervlakte aan kantoorfunctie de hall en het sanitair samenhangen met de voorziene kantoorruimtes op de eerste verdieping en dat deze dienen worden meegeteld voor de berekening van de totale maximale oppervlakte van de kantoorfunctie.

Hoewel het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet bindend is voor de verwerende partij dient uit de bestreden beslissing expliciet of impliciet te blijken waarom de verwerende partij het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet bijtreedt en geldt het principe dat het vergunningverlenend bestuursorgaan des te zorgvuldiger moet motiveren waarom zij tot een andere besluitvorming komt.

Uit de bestreden beslissing blijkt niet op grond van welke elementen de verwerende partij oordeelt dat het in het aangevraagde project voorziene kantoor slechts 90 m² bedraagt en waarom zij in haar beoordeling afwijkt van het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar die duidelijk heeft aangegeven dat de hall samen met de sanitaire voorzieningen in de berekening van de totale maximale oppervlakte van de kantoorfunctie moet worden betrokken. De verwerende partij dient in kader van de verstrengde motiveringsplicht die op haar rust als gevolg van het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar aan de hand van concrete en afdoende elementen haar beoordeling onderbouwen.

Los van de vaststelling dat de in artikel 4.4.23, eerste lid VCRO voorgeschreven toets aan de generieke voorwaarden voor de toepassing van een zonevrije functiewijziging niet expliciet blijkt uit de bestreden beslissing kan de verwerende partij niet volstaan met de motivering in de bestreden beslissing waarbij zij, in tegenspraak met het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, zonder afdoende en zorgvuldige motivering aangeeft dat de kantoorfunctie zich beperkt tot 90 m² en zo voldoet aan de bepalingen opgenomen van artikel 3 van het Besluit Zonevrije Functiewijzigingen.

Het middel is gegrond.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

1.

In het derde middel roepen de verzoekende partijen de schending in van artikel 4.3.1, §1, 1°, b) en §2 VCRO *juncto* artikel 1.1.4 VCRO, van artikel 4.7.23 VCRO, van artikel 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen *juncto* artikel 4.7.16 VCRO, van artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van de bestuurshandelingen (hierna:

Motiveringswet) en van het materieel motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partijen poneren in hun derde middel dat de verwerende partij de verenigbaarheid van het aangevraagde project met de goede ruimtelijke ordening erg beknopt motiveert waarmee zij ingaat tegen de extensieve en substantiële bezwaren van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar die wél getuigen van een minutieuze beoordeling van de situatie ter plaatse.

In het geval er sprake is van een andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar rust op de verwerende partij een verstrengde motiveringsplicht en dient ook het zorgvuldigheidsbeginsel stringent worden beoordeeld. Minstens dienen de stedenbouwkundige knelpunten in het verslag aangegeven minutieus door de verwerende partij worden nagegaan. Het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wordt in de bestreden beslissing niet ontkracht nu de verwerende partij aan de door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar opgeworpen substantiële mobiliteitsbezwaren voorbijgaat.

Bovendien laat de verwerende partij na, naast de foutieve beoordeling dat de paardenstallen een residentieel karakter kennen passend binnen de bestaande zonevrije woning, de inpasbaarheid van de paardenstallen in het kader van de goede ruimtelijke ordening te beoordelen.

Tot slot menen de verzoekende partijen dat de verwerende partij op grond van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen, een advies dient te vragen aan het agentschap Wegen en Verkeer nu de perceelsgrens van het voorliggende perceel op slechts 8 m van de R0 is gelegen.

2.

De verwerende partij verwijst in haar repliek naar haar standpunt zoals uiteengezet in de bestreden beslissing.

Zij oppert dat de ontsluiting van het perceel langs de ring goed is.

De verwerende partij heeft bij de voorbereiding van de bestreden beslissing alle feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht en beoordeeld zodat ze in alle redelijkheid tot de bestreden beslissing kon komen die bovendien gedragen wordt door motieven die in rechte en in feite aanvaardbaar zijn.

3.

De tussenkomen partij betwist vooreerst het belang van de verzoekende partijen bij het middel waarbij zij verwijst naar rechtspraak van de Raad waaruit volgt dat de verzoekende partij een voordeel moet kunnen halen uit de vernietiging van de bestreden beslissing op basis van het opgeworpen middel.

De verzoekende partijen gaan in hun betoog ten onrechte voorbij aan het feit dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar zijn verslag ent op het gegeven dat het aangevraagde project het louter residentieel gebruik zou overschrijden, en dat de toegang tot het perceel niet op dat gebruik berekend is. De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing echter expliciet dat het aangevraagde project voor vergunning in aanmerking komt nu zowel de stallingen als de bureauruimte deel uitmaken van een residentiële invulling en er hoogstens ondergeschikt aan blijft. De verwerende partij motiveert in de bestreden beslissing duidelijk en voldoende waarom de stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend.

Ook wat betreft de zeggende niet toetsing van de verenigbaarheid van de in te richten paardenstallen aan de goede ruimtelijke ordening negeren de verzoekende partijen de bestreden beslissing waarin de verwerende partij expliciet aangeeft dat de inrichting van de stallen onder het residentiële gebruik valt en de herinrichting geen vergunningsplichtige handeling betreft waarvan de vergunbaarheid moet worden gemotiveerd.

Tot slot wijst de tussenkomen partij er op dat slechts twee percelen van haar percelen gelegen zijn binnen een afstand van 30 m van de Leopold II laan. De percelen waarop het aangevraagde project gelegen is, liggen duidelijk buiten die afstand.

Uit de feiten blijkt duidelijk waarom de vergunningverlenende overheid geoordeeld heeft waarom er geen toepassing diende te worden gemaakt van de adviesverplichting.

4.

De verzoekende partijen herhalen hetgeen zij hebben betoogd in hun derde middel in het inleidend verzoekschrift en stellen bijkomend dat los van de discussie rond het al dan niet complementair zijn van de functie, de verwerende partij de verenigbaarheid van het aangevraagde project met de goede ruimtelijke ordening moet toetsen.

Het verweer van de tussenkomen partij met betrekking tot het verplichte advies van het agentschap Wegen en Verkeer schiet te kort nu het uitsluiten van de percelen die binnen de radius van 30 m gelegen zijn de *ratio legis* van artikel 1 van het voormelde besluit ondermijnt en alle percelen opgesomd in de aanvraag hier onmiskenbaar deel van uit maken.

5.

De tussenkomen partij tot slot herhaalt haar repliek en verwijst bijkomend naar een verklaring uitgaande van de gemeente, die wordt bijgebracht als nieuw stuk en waarin het standpunt van de tussenkomen partij wordt bevestigd.

Beoordeling door de Raad

1.

In het derde middel stellen de verzoekende partijen in essentie dat (1) de bestreden beslissing een schending van de op de verwerende partij rustende verstrengde motiveringsplicht bevat nu de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar aan de hand van extensieve en substantiële bezwaren heeft aangegeven dat het aangevraagde project als niet verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening kan worden bestempeld en de verwerende partij zich in de bestreden beslissing beperkt tot een niet gemotiveerde beslissing die niet tegemoet komt aan de door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar opgeworpen bezwaren, (2) ook de inpasbaarheid van de paardenstallen binnen de goede ruimtelijke ordening niet wordt beoordeeld, en (3) er ten onrechte geen advies werd gevraagd aan de wegbeheerder.

Belang bij het middel

2.1

De tussenkomen partij betwist het belang van de verzoekende partijen bij het middel nu zij reeds heeft aangetoond dat (1) de toegang tot het perceel geen verkeersonveilige situaties zal creëren, (2) de toegang tot het perceel voor de beleving van de paarden slecht occasioneel zal plaatsvinden en uit de bestreden beslissing blijkt dat deze functie reeds vergund is of wordt geacht te zijn vergund en de opgeworpen hinder niet voortkomt uit de bestreden beslissing maar uit het vergund karakter van de woning en (3) de verkeerstoename ingevolge de kantoorfunctie verwaarloosbaar, hetzij onbestaande is nu het kantoor kleinschalig is, cliënten het kantoor praktisch nooit bezoeken en er dagelijks slechts twee tot vier voertuigbewegingen zullen zijn van

de twee personeelsleden wat zal worden gecompenseerd door het gegeven dat tussenkomende partij en zijn echtgenote hun woning niet dienen te verlaten.

2.2

De verzoekende partijen hebben in beginsel belang bij een middel, indien de vernietiging van de bestreden beslissing op grond van dit middel voor hen een voordeel kan meebrengen, of indien de in het middel aangehaalde onwettigheid hen heeft benadeeld. Nu een (gebeurlijke) vernietiging van de bestreden beslissing op grond van het middel waarin de verenigbaarheid van het aangevraagde project met de goede ruimtelijke ordening wordt aangevoerd aan de verzoekende partijen een persoonlijk voordeel biedt, hebben zij belang bij het middel.

In de veronderstelling dat de bestreden beslissing wordt vernietigd, kan en mag niet vooruitgelopen worden op de eventuele herbeoordeling van de verenigbaarheid van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening. Het komt immers uitsluitend aan de verwerende partij toe om de aanvraag op dit punt en desgevallend binnen een gewijzigde context op haar merites te onderzoeken en te beoordelen.

Bovendien merkt de Raad op dat hetgeen de tussenkomende partij opwerpt deel uit maakt van de beoordeling ten gronde in kader van voorliggend beroep tot vernietiging.

Kantoorfunctie

3.1

Voor zover het aangevraagde project betrekking heeft op de zonevreemde functiewijziging van “wonen” naar een kantoorfunctie, zoals bepaald in artikel 4.4.23 VCRO *juncto* artikel 3 van het Besluit Zonevreemde Functiewijzigingen, vereist artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° en 2° VCRO dat de verwerende partij op concrete wijze onderzoekt of de aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij zij de noodzakelijke of relevante aspecten van de goede ruimtelijke ordening bij haar beoordeling dient te betrekken en dient rekening te houden met de ingediende bezwaren en adviezen.

De Raad kan zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidstoezicht is hij enkel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

3.2

Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht moet een vergunningverlenende overheid de met de ruimtelijke ordening verband houdende redenen vermelden waarop zij haar beslissing steunt, zodat een belanghebbende met kennis van zaken de beslissing kan aanvechten. De in de bestreden beslissing te vermelden motieven moeten bovendien afdoende zijn.

3.3

Wanneer door het vergunningverlenend bestuursorgaan andersluidend wordt geoordeeld dan de doorheen de administratieve procedure uitgebrachte adviezen, of, indien tijdens deze procedure bezwaren en opmerkingen geformuleerd zijn aangaande een relevant en te beoordelen aspect, geldt het principe dat het vergunningverlenend bestuursorgaan des te zorgvuldiger moet motiveren waarom zij tot een andere besluitvorming komt.

Dit is des te meer het geval wanneer het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar andersluidende motieven of vaststellingen bevat. De verwerende partij dient weliswaar niet te

antwoorden op alle argumenten en bezwaren die tijdens het administratief beroep aangebracht worden, maar indien zij meent te moeten afwijken van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar moet zij minstens de andersluidende elementen in dit verslag ontmoeten en motiveren waarom zij een andere mening toegedaan is. Op straffe van schending van het zorgvuldigheidsbeginsel dient zij haar (andersluidende) beoordeling te baseren op een eigen onderzoek en feitenvinding.

4.1

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar oordeelt in zijn verslag van 14 juli 2016 wat betreft de verenigbaarheid van de bestemmingswijziging naar een kantoorfunctie met de goede ruimtelijke ordening als volgt:

“ ...

Wel dient afgewogen in hoeverre de betrokken bestemmingswijziging uit ruimtelijk oogpunt verdedigbaar is op de plaats. Het inbrengen van een kantoor met tot 4 werknemers, verhoogt onmiskenbaar de ruimtelijke dynamiek op het perceel tegenover een eerdere functie als ondergeschikte tweede woonst voor een familielid. Een afwijking voor een nevenfunctie als kantoor kan wel worden gegeven, maar steeds moet de afweging van de goede ruimtelijke ordening worden gemaakt. In deze dient gesteld dat de draagkracht van het perceel door de afmetingen (1.5 ha) zeker voldoende is. De ligging aan een ventweg langs de R0 is echter wel problematisch als ontsluiting. De wijze van ontsluiting is het gevolg van de aanleg van de ring decennia na het oprichten van de betrokken woningen maar is geenszins berekend op een dynamiek die het louter residentiële overstijgt. De weg laat toe de ring in één richting te verlaten (sluipweg naar Hoeilaart) en kruist de afritten naar de betrokken woningen met scherpe hoeken. Deze bijkomende plaatselijke omstandigheden maken bijkomend dat een afwijking van de gewestplanvoorschriften hier niet te verdedigen is.

...”

4.2

De verwerende partij oordeelt in de bestreden beslissing vervolgens:

“ ...

Uit ruimtelijk oogpunt is het inbrengen van een kantoor tot 4 werknemers aanvaardbaar deze dient gesteld te worden dat de draagkracht van het perceel door de afmetingen (1.5ha) zeker voldoende is. De ontsluiting langs de ring is ook goed.

...”

5.1

Uit het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar blijkt dat de ligging van het aangevraagde project aan een ventweg langs de R0 als problematisch dient te worden aangemerkt nu deze niet is berekend op een verkeersdynamiek die het louter residentiële overstijgt. Deze weg laat enkel het verlaten van de ring in één richting toe en kruist bovendien de afritten naar de betrokken woningen met scherpe hoeken.

De verwerende partij beperkt zich tot de vaststelling dat de ontsluiting van het perceel langs de ring goed is.

5.2

Dergelijke motivering kan niet volstaan in het licht van de verstrengde motiveringsplicht die ingevolge het andersluidend standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, op de verwerende partij rust. De verwerende partij kan zich in deze niet beperken tot het formuleren van een tegenovergestelde visie zonder concreet te duiden hoe zij tot die visie komt en op grond van

welke elementen zij oordeelt dat het aangevraagde project, minstens wat betreft de mobiliteitsimpact ervan, verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening kan worden geacht. Het louter tegenspreken van de bevindingen van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in zijn andersluidend verslag kan niet volstaan als een onderbouwde weerlegging ervan.

De verwerende partij laat na om in de bestreden beslissing op grond van concrete elementen aan te geven waarom zij de door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar opgeworpen mobiliteitsproblematiek anders inschat en oordeelt dat deze geen onoverkomelijke impact heeft op de verenigbaarheid van het aangevraagde project met de goede ruimtelijke ordening.

Paardenstallen

6.

Ook wat betreft de gedeeltelijke verbouwing van de woning naar paardenstallen geldt dat de verwerende partij conform artikel 4.4.11 VCRO *juncto* 4.3.1, §2, eerste lid, 1° en 2° VCRO op concrete wijze moet onderzoeken of de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening, waarbij zij de noodzakelijke of relevante aspecten bij haar beoordeling dient te betrekken en dient rekening te houden met de ingediende bezwaren en adviezen.

De Raad stelt vast dat de verwerende partij zich in de bestreden beslissing beperkt tot de vaststelling dat het aangevraagde project aangaande de verbouwing naar paardenstallen valt onder het toepassingsgebied van artikel 4.4.12 VCRO dat betrekking heeft op verbouwingen binnen het bestaande bouwvolume van een zonevreemde woning.

Dergelijke motivering in de bestreden beslissing kan niet volstaan om het aangevraagde project als in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening te aanvaarden. Het komt de Raad voor dat de omvorming van een deel van de bestaande woning naar vier paardenstallen met de daarbij horende verzorgingsruimtes en voederopslagplaats en de daaraan gekoppelde aanwezigheid van minstens twee paarden een wezenlijke impact kan genereren op de goede ruimtelijke ordening en meer bepaald op de in de onmiddellijke omgeving bestaande toestand. Het komt de verwerende partij toe op concrete en afdoende wijze te onderzoeken en te motiveren of het aangevraagde project niet alleen wat betreft de omvorming ervan naar paardenstallen maar ook in zijn geheel als verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening kan worden aangemerkt.

Advies wegbeheerder

7.

Uit de stukken van het dossier blijkt dat de tussenkomende partij het aangevraagde project situeert op de percelen gelegen te 1560 Hoeilaart, Leopold II laan 5A, kadastraal bekend afdeling 1, sectie C, met nummers 2t6 en 2s6. De andere percelen waarvan sprake, met nummer 2b8, 2d7 en 2e7 vormen samen met de percelen 2t6 en 2s6 de percelen in eigendom van de tussenkomende partij maar worden in het aanvraagformulier niet vermeld gelet op het feit dat de te verbouwen woning zich niet op deze percelen uitstrekt en zij bijgevolg geen deel uitmaken van het aangevraagde project.

Artikel 1, 2° van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen bepaalt het volgende:

“ ...

2° de wegbeheerder voor aanvragen met betrekking tot percelen die gelegen zijn op minder dan 30 meter van het domein van autosnelwegen, hoofdwegen of primaire wegen categorie I volgens het Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen of langs gewest- of provinciewegen;”

Uit deze bepaling volgt dat slechts een advies aan de wegbeheerder, *in casu* het agentschap Wegen en Verkeer, dient te worden gevraagd voor zover de percelen die het voorwerp uitmaken van het aangevraagde project gelegen zijn op minder dan 30 meter van het domein van de autosnelwegen of hoofdwegen.

Nu hoger gebleken is dat het aangevraagde project zich enkel situeert op de kadastrale percelen met nummer 2t6 en 2s6 (en niet op de andere kadastrale percelen in eigendom van de tussenkomenende partij), die op meer dan 30 meter gelegen zijn van de ringweg/autosnelweg R0, blijkt niet dat een verplichting bestaat om de aanvraag voor advies aan de wegbeheerder voor te leggen, zoals voorgeschreven in artikel 1, 2° van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van John BURKE is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 4 augustus 2016, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het regulariseren van een bestemming en het uitvoeren van kleine verbouwingswerken aan een zonevreemde eengezinswoning op de percelen gelegen te 1516 Hoeilaart, Leopold II laan 5A en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie C, met nummers 2b8, 2t6, 2d7, 2s6 en 2 e7.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partijen en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
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 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 29 mei 2018 door de zesde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Elien GELDERS

Karin DE ROO