

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 235.276 van 30 juni 2016
in de zaak A. 217.934/X-16.458.**

In zake : de NV COMMERCIAL TRADE COMPANY
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaten Dirk Lindemans en Filip De Preter
 kantoor houdend te 1000 Brussel
 Keizerslaan 3
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de DEPUTATIE VAN DE PROVINCIERAAD VAN VLAAMS-
BRABANT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michel van Dievoet
kantoor houdend te 1000 Brussel
Wolstraat 56
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 17 december 2015, strekt tot de cassatie van het arrest nr. RvVb/A/1516/0182 van 3 november 2015 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) in de zaak 1314/0328/A/4/0294.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 14 januari 2016.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur An Van den broeck heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 3 juni 2016.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Filip De Preter, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Gregory Verhelst, die *loco* advocaat Michel van Dievoet verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur An Van den broeck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Met de voor de RvVb bestreden beslissing van 14 november 2013 weigert de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant (hierna: de deputatie) aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van de verbouwing en uitbreiding van een paviljoen.

4. Het bestreden arrest verklaart het beroep van de verzoekende partij tot vernietiging van dat besluit van 14 november 2013 ontvankelijk maar ongegrond.

IV. Onderzoek van het enig cassatiemiddel

Uiteenzetting van het middel

5. De verzoekende partij voert de schending aan van:

“artikel 4.1.1, 16° VCRO in samenlezing met artikel 2, § 1, eerste lid, 31° van de Vlaamse Wooncode en in samenlezing met de artikelen 4.4.12 tot en met 4.4.15 VCRO en artikelen 4.4.16 tot en met 4.4.19 VCRO, zoals deze van toepassing waren op de procedure die ingesteld was bij verzoekschrift van 20 januari 2014.

Doordat de [RvVb] het middel van de verzoekende partij, waarin zij had aangevoerd dat [met] de bestreden beslissing een vergunning voor een verbouwing en een uitbreiding van een woning wordt geweigerd omdat een ‘tuinpaviljoen dat niet voor permanente bewoning gebruikt wordt of daar nooit met vergunning werd toe bestemd niet als woning bestempeld (kan) worden’, omdat ‘in stedenbouwkundige termen, mogelijk anders dan in spraakgebruikelijke termen, een woning elke constructie (is) die onder de bestemmingscategorie ‘wonen’ valt doordat de laatst vergunde of vergund geachte bestemming permanent wonen is, ongeacht de aard of het voorkomen van de constructie’, omdat ‘er permanente bewoning plaatsgevonden (heeft) op sporadische basis, maar hiertoe werd nooit een bestemmingswijziging bekomen’, omdat ‘de sporadische permanente bewoning die plaatsvond in het paviljoen dateert van (na 1984) en er werd nooit vergunning voor gevraagd, zodat de initiële bestemming als recreatief verblijf behouden is en het geen woning is’, omdat de definitie van artikel 2, § 1, eerste lid, 31°, van de Vlaamse Wooncode ‘niets essentieels bij (brengt) om het onderscheid tussen een permanent verblijf (wonen) of niet-permanent (recreatief) verblijf te relateren aan het begrip ‘woning’’, omdat het ‘duidelijk (mag) zijn dat bij het maken van het onderscheid tussen ‘woningen’ en ‘constructies, andere dan woningen’ een gedifferentieerd beleid werd vooropgesteld waarbij aan woningen ruimere basisrechten werden toegekend, gezien ook andere eigendomsrechten samenhangen met een hoofdverblijfplaats’, omdat ‘het begrip woning sluit dus aan bij de functiecategorie ‘wonen’ of ‘gehuisvest zijn’’, omdat ‘huisvesting is waar men verblijft, waar de woonplaats is, het huis waarin men gevestigd is’, omdat ‘paviljoenen, weekendverblijven, vakantiewoningen’(aan)sluiten [...] bij de functiecategorie verblijfsrecreatie, ook al zijn de constructies die ertoe gebruikt worden qua aard soms inwisselbaar en is het mogelijk om in een weekendverblijf permanent te wonen of in een woning niet-permanent te verblijven’ omdat, ‘Daarbij ... niet de intentionele aard van de constructie doorslaggevend (is), maar de geschiedenis van de bestemming’ waarbij hier ‘duidelijk (is) dat de betrokken constructie als een paviljoen met een recreatieve intentie werd opgericht, en op geen enkel moment een wettelijke bestemmingswijziging tot permanent wonen onderging’, omdat ‘het gebruik van de term ‘woning’ binnen het vakgebied ruimtelijke ordening niet geheel overeenstemt met de

spraakgebruikelijke term, en de definiëring binnen de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening tekortschiet' en omdat 'indien ... een constructie voor niet-permanent verblijf (al dan niet met die doelstelling opgericht, of later hiertoe bestemd) een woning zou zijn waarop alle basisrechten voor woningen geldig zijn, valt niet in te zien waarom er nog enig beleid zou gevoerd worden rond weekendverblijven of deze bestemmingswijziging überhaupt vergunningsplichtig werd gemaakt, verwerpt door te stellen dat een recreatief verblijf niet onder het begrip 'huisvesting' in de zin van artikel 2, § 1, eerste lid, 31°, van de Vlaamse Wooncode wordt begrepen en bijgevolg dergelijk verblijf niet kan worden beschouwd als een woning in de zin van artikel 2, § 1, eerste lid, 31°, van de Vlaamse Wooncode.

Terwijl de [RvVb] had moet[en] oordelen dat elke vorm van verblijf moet worden gekwalificeerd als huisvesting' in de zin van artikel 2, § 1, eerste lid, 31°, van de Vlaamse Wooncode."

De verzoekende partij betoogt dat de RvVb ten onrechte uit titel II van de Vlaamse Wooncode afleidt "dat deze Wooncode niet van toepassing zou zijn op vormen van recreatief verblijf". De spraakgebruikelijke betekenis van het begrip "huisvesting" in de Vlaamse Wooncode is niet beperkt tot permanent verblijf of een hoofdverblijf "maar omvat ook het recreatief of elk ander verblijf. Ook een tweede verblijf van een gezin dient om dit gezin te huisvesten en is dus een woning in de zin van de Vlaamse Wooncode". De definities in de Vlaamse Wooncode voor de begrippen "hoofdverblijfplaats" en "woonwagen" bevestigen dit. Uit de parlementaire voorbereiding van de Vlaamse Wooncode blijkt "dat de decreetgever geen enge lezing van deze definitie wenste". Uit rechtsleer en rechtspraak blijkt "dat huisvesting enkel een materieel aspect betreft [...]. [...] Ook uit de regeling in de [Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO)] inzake weekendverblijven blijkt dat de regelgever ervan uitging dat een weekendverblijf een woning in de zin van de Vlaamse Wooncode is". De verzoekende partij verwijst naar een arrest van de Raad van State, waarin geoordeeld werd dat "een studentenkamer een 'woongelegenheid' is in de zin van artikel 2 van het besluit van 2 oktober 1971. [...] Aangezien een studentenkamer een schoolvoorbeeld is van een niet-permanente verblijfplaats waar de bewoner niet is gedomicilieerd blijkt uit het voorgaande duidelijk dat ook 'niet permanente verblijfplaatsen' woongelegenheden zijn, onder meer in de zin van de [VCRO], en dat zij dienen om gezinnen of alleenstaanden te huisvesten. Dat maakt dat zij ook als een woning in de zin van de Vlaamse Wooncode, en dus ook in de zin van de [VCRO] moeten worden beschouwd. Deze interpretatie

wordt ook gevolgd door de Vlaams[e] Minister van Energie, Wonen, Steden en Sociale Economie naar aanleiding van een parlementaire vraag inzake studentenkamers en rookmelders” en is “nadien nogmaals bevestigd in een andere parlementaire vraag inzake studentenkamers”. In het kader van het besluit van de Vlaamse regering van 11 maart 2005 ‘tot vaststelling van de eisen op het vlak van de energieprestaties en het binnenklimaat van gebouwen’ wordt een woongebouw omschreven als een “gebouw bestemd voor individuele of collectieve huisvesting”. De verzoekende partij verwijst naar een arrest van de Raad van State waarin werd geoordeeld dat bij afwezigheid van een afwijkende wetskrachtige begripsomschrijving onder dat laatste begrip huisvesting – dat in de spraakgebruikelijke betekenis opgevat wordt als een gelegenheid om enige tijd te wonen of te logeren – zowel de permanente als de tijdelijke bewoning moet worden begrepen.

De verzoekende partij voegt toe dat in de decretale definitie van het begrip woning sprake is van “elk onroerend goed of deel ervan” waaruit wordt afgeleid “dat de decreetgever hoegenaamd geen enge definitie heeft willen toepassen”. Aangezien er sinds 1 september 2009 een decretale definitie voor woning is in de VCRO, is de definitie in de rechtspraak niet langer relevant. De toevoeging van de woorden “permanente en niet recreatieve” aan de definitie van het begrip woonwagen “betekent [...] dat de decreetgever enkel deze aard van verblijf onder de betekenis van het begrip woonwagen wenst [te] laten ressorteren. Het toont evenwel duidelijk aan dat het uitsluiten van andere typen van bewoning zoals het recreatief verblijf niet inherent is aan het begrip huisvesting. Indien dat de wens was van de decreetgever had hij het uitdrukkelijk opgenomen”. De door de verwerende partij aangehaalde rechtsleer over het begrip huisvesting is achterhaald in het licht van de rechtspraak van de RvVb waarin het begrip “huisvesting” in de lijn ligt van de spraakgebruikelijke betekenis ervan. “Het begrip ‘huisvesting’ slaat op een functie van een goed, en niet op het goed zelf. Een gebouw met de functie ‘huisvesting’ is een gebouw dat bestemd is om een verblijf te verschaffen of, anders gezegd, een gebouw dat de gelegenheid geeft om er te verblijven. Het is daarbij niet relevant dat het verblijf effectief doorgang vindt. Een gebouw blijft immers zijn functie behouden, ook al

is het niet in gebruik: een leegstaande woning is nog altijd een woning”. Het arrest van 14 mei 2013 van de RvVb “zegt evenwel niets over de vraag of gebouwen die bestemd zijn voor een verblijf dat geen hoofdverblijf is, als een woning kunnen worden beschouwd”. De verzoekende partij stelt vast dat de verwerende partij “niet tegen[spreekt] dat de regeling in de VCRO inzake weekendverblijven ervan uitgaat dat een weekendverblijf een woning in de zin van de Vlaamse Wooncode is. [...] Artikel 5 van de Wooncode bepaalt in § 1 de elementaire veiligheids-, gezondheids- en woonkwaliteitsvereisten waaraan elke woning moet voldoen, en in § 2 dat de Vlaamse Regering de procedure vaststelt voor de beoordeling van de conformiteit van de woning met deze vereisten. Deze regeling is enkel van toepassing op ‘woningen’ in de zin van de Vlaamse Wooncode, en dus in de zin van de [VCRO]. Men kan er dan ook niet aan voorbij dat de [VCRO] een weekendverblijf in dit artikel duidelijk als een woning beschouwt. In tegenstelling tot wat de verwerende partij beweert ligt de oorsprong van de toevoeging in de VCRO van de vereiste dat het weekendverblijf in regel moet zijn met de Vlaamse Wooncode niet in het feit dat de decreetgever van oordeel was dat een weekendverblijf geen woning is in de zin van de Vlaamse Wooncode. De toevoeging van deze vereiste wordt verklaard in het verslag over het ontwerp van decreet inzake de VCRO. [...] Hieruit kan op geen enkele wijze afgeleid worden dat een weekendverblijf geen woning zou zijn in de zin van de Vlaamse Wooncode. Het gaat enkel over het toekennen van woonrechten en dat daarbij als voorwaarde geldt dat het weekendverblijf moet voldoen aan de vereisten van de Vlaamse Wooncode. De vergelijking met de studentenkamers is in deze eveneens relevant. Het is correct dat studentenkamers onderworpen zijn aan een afzonderlijke wetgeving, maar men kan er niet aan voorbij dat de decreetgever bij de opmaak van de definitie van de Vlaamse Wooncode uitdrukkelijk heeft overwogen dat de definitie niet eng moest worden opgevat, en dat onder meer studentenkamers als woningen moesten worden beschouwd. Het is een woning die aan bijzondere regels onderworpen is [...] en bijgevolg een goed dat hoofdzakelijk tot huisvesting van een persoon of gezin is bedoeld. De decreetgever ging er bijgevolg van uit dat een dergelijk goed - dat op niet permanente basis om studieredenen gebruikt wordt door een gebruiker die elders zijn hoofdverblijfplaats heeft – wel degelijk bestemd is voor huisvesting.

Ook de vergelijking met de energieprestatieregelgeving is relevant. [...] Het is vaste rechtspraak van het Hof van Cassatie en [de Raad van State] dat bij gebrek aan definitie in de regelgeving een woord in de spraakgebruikelijke betekenis moet worden uitgelegd”.

Beoordeling

6. Het cassatiemiddel gaat terug op de ongegrondverklaring door de RvVb van het eerste middel van de verzoekende partij na de vaststelling dat door de partijen niet betwist wordt dat het kwestieuze paviljoen “niet bestemd is voor een residentiële bewoning, maar dient als recreatief verblijf”.

7. De artikelen 4.4.12 tot en met 4.4.15 VCRO bepalen de regels voor het verbouwen, het herbouwen en het uitbreiden van een bestaande zonevreemde woning met minstens één woongelegenheid.

De artikelen 4.4.16 tot en met 4.4.19 VCRO bepalen de regels voor het verbouwen, het herbouwen en het uitbreiden van bestaande zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw.

Voor de toepassing van deze bepalingen gelden de definities in artikel 4.1.1 VCRO.

Artikel 4.1.1, 3°, VCRO bepaalt dat een constructie “een gebouw, een bouwwerk, een vaste inrichting [...] [is], al dan niet bestaande uit duurzame materialen, in de grond ingebouwd, aan de grond bevestigd of op de grond steunend omwille van de stabiliteit, en bestemd om ter plaatse te blijven staan of liggen, ook al kan het goed uit elkaar genomen worden, verplaatst worden [...]”.

Artikel 4.1.1, 16°, VCRO bepaalt dat een woning “een goed [is], vermeld in artikel 2, § 1, eerste lid, 31°, van de Vlaamse Wooncode”.

8. De Vlaamse decreetgever is overeenkomstig artikel 6, § 1, IV, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’ bevoegd om de aangelegenheid van de huisvesting te regelen.

De Vlaamse decreetgever heeft deze bevoegdheid uitgeoefend bij decreet van 15 juli 1997 ‘houdende de Vlaamse Wooncode’ (hierna: Vlaamse Wooncode) ten aanzien van de woningen als een categorie van huisvesting die door de decreetgever kan worden bepaald (Arbitragehof nr. 40/1999, 30 maart 1999; GwH nr. 47/2009, 11 maart 2009).

De Vlaamse Wooncode strekt ertoe het recht op menswaardig wonen te waarborgen. Daartoe moet luidens artikel 3 Vlaamse Wooncode het beschikken over een aangepaste woning, van goede kwaliteit, in een behoorlijke woonomgeving, tegen een betaalbare prijs en met woonzekerheid worden bevorderd (GwH nr. 91/2015, 18 juni 2015, overweging B.1). Artikel 4 Vlaamse Wooncode somt de bijzondere doelstellingen van het Vlaamse woonbeleid op ter verwezenlijking van het recht op menswaardig wonen.

9. Artikel 2, § 1, eerste lid, 31°, Vlaamse Wooncode bepaalt dat een woning “elk onroerend goed of het deel ervan [is] dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande”. Deze omschrijving verwijst naar de hoofdzakelijke woonbestemming (*Parl.St.* Vl. Parl. 2008-09, nr. 2011/1, randnr. 291).

Artikel 2, § 1, eerste lid, 8°, Vlaamse Wooncode bepaalt dat een gezin “meerdere personen [zijn] die op duurzame wijze in dezelfde woning samenwonen en daar hun hoofdverblijfplaats hebben”.

Artikel 2, § 1, eerste lid, 10°, Vlaamse Wooncode bepaalt dat een hoofdverblijfplaats “de woning [is] waar een gezin of een alleenstaande effectief en gewoonlijk verblijft”.

De Vlaamse Wooncode is aldus toepasselijk op woningen als een afzonderlijke categorie van huisvesting. Voor de kwalificatie tot woning in de Vlaamse Wooncode is het effectief en het gewoonlijk verblijf van een gezin of alleenstaande in het onroerend goed of een deel ervan bepalend.

10. Uit wat voorafgaat, volgt dat de artikelen 4.4.16 tot en met 4.4.19 VCRO met betrekking tot “bestaande zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw”, en niet de artikelen 4.4.12 tot en met 4.4.15 VCRO met betrekking tot “bestaande zonevreemde woningen”, toepasselijk zijn wanneer geen sprake is van een effectief en gewoonlijk verblijf van een gezin of alleenstaande in het betrokken onroerend goed of een deel ervan.

Het middel dat ervan uitgaat dat een gebouw dat dient als recreatief verblijf, onder het toepassingsgebied van de artikelen 4.4.12 tot en met 4.4.15 VCRO valt, faalt naar recht.

11. Door te oordelen dat “[h]et begrip [huisvesting] [...] niet [kan] worden losgezien van de finaliteit van de Vlaamse Wooncode [...] met name het recht op menswaardig wonen (artikel 3) en het verwezenlijken van dit recht (artikel 4)”, dat de Vlaamse Wooncode “derhalve niet gericht [is] op het regelen van vormen van recreatief verblijf”, dat “[e]en recreatief verblijf [...] derhalve niet onder ‘huisvesting’ [kan] worden begrepen, zoals bedoeld in artikel 2, § 1, eerste lid, 31° van de Vlaamse Wooncode” en dat “[u]it het voorgaande volgt dat de [deputatie] in de bestreden beslissing, die betrekking heeft op een weekendverblijf, zijnde een recreatief verblijf dat te onderscheiden is van een ‘woning’ zoals bedoeld in de Vlaamse Wooncode, niet ten onrechte de bepalingen toepast voor ‘bestaande zonevreemde constructies, niet zijnde woningbouw’”, heeft de RvVb “artikel 4.1.1, 16° VCRO in samenlezing met artikel 2, § 1, eerste lid, 31° van de Vlaamse Wooncode en in samenlezing met de artikelen 4.4.12 tot en met 4.4.15 VCRO en artikelen 4.4.16 tot en met 4.4.19 VCRO, zoals deze van toepassing waren op de procedure die ingesteld was bij verzoekschrift van 20 januari 2014”, niet geschonden.

Het enige middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en op een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro die verschuldigd is aan de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertig juni 2016, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Lust