

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 24 oktober 2017 met nummer RvVb/A/1718/0171
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0422/A

Verzoekende partij	de heer Apdelhafid CHIKHI vertegenwoordigd door advocaat Pieter JONGBLOET met woonplaatskeuze op het kantoor te 3000 Leuven, Mechelsesteenweg 100A
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 10 maart 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 14 januari 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven van 11 september 2015 ontvankelijk verklaard.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden op het perceel gelegen te 3000 Leuven, Mechelsesteenweg 100, met als kadastrale omschrijving afdeling 5, sectie I, nummer 91z5.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 26 september 2017.

Advocaat Joeri LETEN *loco* advocaat Pieter JONGBLOET voert het woord voor de verzoekende 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 verzoekende partij dient op 9 juni 2015 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden (regularisatie) op het perceel gelegen te 3000 Leuven, Mechelsesteenweg 100.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Leuven', vastgesteld met koninklijk besluit van 7 april 1977 in woongebied.

Er wordt geen openbaar onderzoek georganiseerd.

De dienst bouwen van de stad Leuven adviseert op 16 juli 2015 gunstig.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 2 september 2015 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 11 september 2015 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij.

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 16 oktober 2015 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 8 december 2015 om dit beroep ontvankelijk te verklaren en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 12 januari 2016 verklaart de verwerende partij het beroep op 14 januari 2016 ontvankelijk en weigert zij een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

5.5 Beoordeling

...

c) De aanvraag behelst een regularisatieaanvraag zonder bijkomende werken. Bij een regularisatie-aanvraag dient het voorwerp van de aanvraag volledig conform een nieuwe aanvraag beoordeeld te worden, met toepassing van de vandaag geldende regelgeving. Dit in zoverre uit de aanvraag niet blijkt dat er al een geheel of gedeeltelijk vergunde toestand zou zijn, waarbij de aanvraag zonder voorwerp kan zijn of bepaalde werken aanvullend op de vergunde toestand dienen beoordeeld te worden. De beroeper betracht aan te tonen dat de toestand zoals die vandaag is in woning A volledig vergund is. In dat geval kan de aanvraag slechts zonder voorwerp gesteld worden.

De beroeper voert aan dat de opsplitsing werd doorgevoerd voor de inwerkingtreding van de vergunningsplicht hiertoe, vervat in het decreet houdende de organisatie van de goede ruimtelijke ordening van 18 mei 2000, en meer bepaald in 1997. De beroeper toont dit enerzijds aan door een algemeen overzicht van het aantal personen dat gelijktijdig gehuisvest was in het pand (tot 13 personen), en anderzijds met gegevens van de elektriciteits- en gasmeters. Die laatste stukken geven effectief drie tellers aan die in

1997-1998 in dienst werden genomen. Dit laatste is afdoende om aan te nemen dat de appartementen effectief in deze periode tot stand kwamen.

Hierbij dient echter opgemerkt te worden dat voor het bepalen van het vergund geacht karakter van een opdeling door de deputatie stelselmatig de datum van 16 juli 1996 wordt gehanteerd. Dit is de datum van de goedkeuring van het toenmalige besluit van de Vlaamse Regering inzake de van vergunning vrijgestelde werken. Vanaf die datum werden werken voor de geschiktmaking van lokalen vrijgesteld van vergunning, met uitzondering van die werken waarbij een vermeerdering van het aantal woonegelegenheden tot stand kwam. Tot op die datum was het KB van 16 december 1971 van toepassing, dat eveneens de werken voor geschiktmaking van lokalen vrijstelde, zonder uitzondering bij vermeerdering van het aantal woonegelegenheden. Uitgegaan dient te worden dat elke handeling vergunningsplichtig is, tenzij deze uitdrukkelijk als niet-vergunningsplichtig wordt opgelijst. De vergunning is een afwijking op een algemeen verbod op het uitvoeren van handelingen die een ruimtelijke impact kunnen hebben, hoe miniem ook. Door de uitzondering toe te voegen aan het vrijstellingenbesluit wordt erkend dat er een ruimtelijke impact uitgaat van de handeling die het wijzigen van het aantal woonegelegenheden is. Deze opname in het vrijstellingenbesluit leidde aldus tot een impliciete vergunningsplicht, die drie jaar later geformaliseerd werd in het DORO. Dit met uitzondering voor die gevallen waarbij er duidelijk sprake is van andere duidelijk afleesbare structurele vergunningsplichtige verbouwings- en/of uitbreidingswerken, die ook eerder al een vergunningsplicht met zich meebrachten.

Hier dient dus gesteld te worden dat de drie appartementen tot stand kwamen na het moment dat de vergunningsplicht ontstond en dat dus niet kan worden uitgegaan van een vergund geachte toestand. Daarbij merkt de beroeper in ondergeschikte orde nog op dat het pand voorheen een studentenhuus zou geweest zijn en sowieso niet kan vertrokken worden van een het standpunt dat het een eengezinswoning betrof. Dit om reden dat één gedomicilieerde persoon onwaarschijnlijk is voor een pand van deze afmetingen. Dit gegeven wordt echter niet gestaafd. In het kader van het onderzoek werd de voorgaande eigenaar van het pand gecontacteerd, die bevestigt van 1983 tot 1997 hier gewoond te hebben. Slechts het eerste jaar (1983) over een periode van negen maanden werd één kamer in onderverhuur aangeboden. Daarbij stipuleert deze eigenaar dat de ruimtes boven de garage nog niet in gebruik waren voor de woonfunctie, zijn gezin hier gestart te hebben en de afmetingen dus te relativeren zijn. Er kan dus aangenomen worden dat de laatste vergund geachte situatie voor 1996 een eengezinswoning is. Het is weinig waarschijnlijk dat de beroeper alsnog kan staven dat het wel een studentenwoning was.

d) 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 Leuven is het goed gelegen in een woongebied. Het opdelen van een woning naar een meergezinswoning is in overeenstemming met de planologische bestemmingsbepalingen voor de plaats.

...

g) De aanvraag valt onder de toepassing van de algemene bouwverordening. Voor eengezinswoningen geldt een verbod op opdelen (hoofdstuk 4 van de algemene bouwverordening). Hierop zijn een aantal uitzonderingen, onder meer voor één ondergeschikte woonelegenheden of voor drie studentenkamers. Essentieel is dat steeds minstens één eengezinswoning van minstens 110m² met een buitenruimte van minstens 16m² wordt bewaard als hoofdwoning. Hier kan de netto bewoonbare oppervlakte van de woning op de benedenverdieping opgemeten worden op ca. 71m², die op de eerste verdieping op ca. 69m² en die onder het dak (met veel verlies aan ruimte zonder

voldoende vrije hoogte) op ca. 40m². Alleen bij het onderste appartement is er buitenruimte. Geen enkele woongelegenheden kan volstaan als een volwaardige eengezinswoning naar de normen van de algemene bouwverordening. Ook is er een strijdigheid met het art. 2.7.13 van de algemene bouwverordening die geen apart functionerende woongelegenheden onder het dak toelaat. Verder zijn er nog ondergeschikte strijdigheden met de verordening inzake de oppervlaktes van leefruimtes en slaapkamers en het ontbreken van buitenruimte bij de bovenste entiteiten. Een gemeenschappelijk huisvuillokaal ontbreekt nog op de plannen. De aanvraag strijdt met de algemene bouwverordening.

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

- de opdeling van de woning in drie appartementen vond plaats in 1997, waar vanaf 1996 geen vrijstelling van vergunning meer gold voor het geschikt maken van lokalen wanneer daarbij een vermeerdering van het aantal woongelegenheden plaatsvond, waardoor de toestand niet als vergund geacht kan worden beschouwd;
 - de aanvraag voldoet niet aan de voorschriften van de algemene bouwverordening gezien geen woning van minstens 110m² wordt bewaard;
 - er zijn ondergeschikte strijdigheden met de algemene bouwverordening inzake de oppervlaktes van leefruimtes, slaapruidtes en verplichte buitenruimtes.
- ...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep en het belang van de verzoekende partij

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig is ingesteld en de verzoekende partij belang heeft bij de vordering. Er worden geen excepties opgeworpen.

B. Ontvankelijkheid wat betreft de draagwijdte van de vordering en de bevoegdheid van de Raad

Standpunt van de partijen

1.

De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van het verzoekschrift en stelt dat de verzoekende partij met de aangevoerde middelen aanstuurt op een nieuwe inhoudelijke beoordeling van de door de verzoekende partij ingediende aanvraag.

2.

De verzoekende partij antwoordt in haar wederantwoordnota dat het door haar ingestelde beroep er louter en volledig toe strekt de Raad een legaliteitstoets te laten uitvoeren, waarbij de Raad op geen enkele wijze aangestuurd zou worden over te gaan tot een nieuwe beoordeling van de regularisatieaanvraag.

Volgens de verzoekende partij dient de exceptie te worden verworpen, zeker nu de verwerende partij niet *in concreto* aantoont welk middel mogelijks op een nieuwe inhoudelijke beoordeling zou

aansturen en in welke mate dat middel op een dergelijke nieuwe inhoudelijke beoordeling van de aanvraag zou aansturen.

Beoordeling door de Raad

1.

De Raad spreekt zich overeenkomstig artikel 4.8.2 VCRO als administratief rechtscollege onder andere uit over beroepen die worden ingesteld tegen vergunningsbeslissingen, zijnde uitdrukkelijke of stilzwijgende bestuurlijke beslissingen genomen in laatste aanleg, betreffende het verlenen of weigeren van een vergunning.

Wanneer de Raad moet vaststellen dat de bestreden beslissing onregelmatig is, vernietigt hij die beslissing. Dit betekent dat de Raad enkel over een vernietigingsbevoegdheid beschikt, waarbij hij zich niet in de plaats mag stellen van de verwerende partij en zich dus beperkt tot een wettigheidscontrole van de in laatste aanleg genomen bestreden beslissing.

2.

Uit het verzoekschrift blijkt duidelijk dat het voorwerp van het beroep gericht is op de vernietiging van de bestreden beslissing en dat de verzoekende partij in twee middelen wettigheidskritiek formuleert op de bestreden beslissing en niet louter opportuiniteitskritiek uit. De verzoekende partij vraagt de Raad niet om de vergunningsaanvraag inhoudelijk te beoordelen en zijn beoordeling in de plaats te stellen van de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de verwerende partij.

De exceptie wordt verworpen.

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 4.2.1, 4.2.24 en 4.7.23 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet) en van het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur.

Zij stelt dat uit de aangehaalde bepalingen volgt dat een handeling slechts een stedenbouwkundige vergunning behoeft wanneer de handeling uitdrukkelijk en bij decreet aan een vergunningsplicht is onderworpen. Artikel 4.2.1 VCRO somt de handelingen waarvoor een stedenbouwkundige vergunning is vereist, uitdrukkelijk op. Handelingen die niet onder de opgesomde handelingen vallen, vereisen volgens de verzoekende partij dus geen stedenbouwkundige vergunning.

Verder houdt de verzoekende partij voor dat een vergunningsplicht niet kan worden ingesteld bij besluit van de Vlaamse regering, omdat dit tot de uitdrukkelijke en exclusieve bevoegdheid van het Vlaams Parlement behoort. De verwerende partij kan dus niet teruggrijpen naar het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 1996 om te stellen dat er vanaf dat ogenblik een impliciete vergunningsplicht zou bestaan voor het opdelen van een woning in verschillende wooneenheden.

De verzoekende partij stelt nog dat zij dit in haar replieknota van 11 januari 2016 op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar heeft opgemerkt.

De Raad zou in het arrest nr. A/2015/0391 van 23 juni 2015 ook reeds uitdrukkelijk geoordeeld hebben dat het wijzigen van het aantal woongelegenheden met de inwerkingtreding van artikel 99, §1, 7° DRO op 1 mei 2000 voor het eerst vergunningsplichtig werd, zodat de verzoekende partij geen stedenbouwkundige vergunning nodig had om in 1997 de woning in verschillende woongelegenheden op te richten.

De regularisatieaanvraag was derhalve zonder voorwerp, nu het onbetwistbaar vaststaat dat de opdeling gebeurde vóór het instellen van de vergunningsplicht voor de wijziging van het aantal woongelegenheden. De bestreden beslissing concludeert onterecht dat er niet kan worden uitgegaan van een vergund geachte toestand.

2.

De verwerende partij antwoordt dat er geen discussie bestaat dat de opsplitsing in meerdere woongelegenheden uitgevoerd is in 1997 en dat dit ontegensprekelijk blijkt uit de stukken die de verzoekende partij heeft voorgelegd.

De verwerende partij stelt dat voor het bepalen van het vergund geacht karakter van een opdeling steeds de datum van 16 juli 1996 wordt gebruikt, dit is de datum van de goedkeuring van het besluit van de Vlaamse regering inzake de van vergunning vrijgestelde werken. Volgens de verwerende partij werden vanaf die datum werken voor de geschiktmaking van lokalen vrijgesteld van vergunning, met uitzondering van die werken waarbij een vermeerdering van het aantal woongelegenheden tot stand kwam. Tot op die datum zou het koninklijk besluit van 16 december 1971 van toepassing zijn, dat eveneens de werken voor de geschiktmaking van lokalen zou hebben vrijgesteld, zonder uitzondering bij vermeerdering van het aantal woongelegenheden.

De verwerende partij stelt dat ervan uitgegaan dient te worden dat elke handeling vergunningsplichtig is, tenzij deze uitdrukkelijk als niet-vergunningsplichtig wordt opgelijst. De vergunning is dan een afwijking op een algemeen verbod op het uitvoeren van handelingen die een ruimtelijke impact kunnen hebben, hoe miniem ook. Door de aangehaalde uitzondering toe te voegen aan het vrijstellingenbesluit, wordt volgens de verwerende partij erkend dat er een ruimtelijke impact uitgaat van de handeling die het wijzigen van het aantal woongelegenheden is. De verwerende partij meent dat zij in de bestreden beslissing dan ook terecht geoordeeld heeft dat deze opname in het vrijstellingenbesluit aldus leidde tot een impliciete vergunningsplicht, die drie jaar later geformaliseerd werd in het DRO, dit met uitzondering voor die gevallen waarbij er duidelijk sprake is van andere duidelijk afleesbare structurele vergunningsplichtige verbouwings- en/of uitbreidingswerken, die ook eerder al een vergunningsplicht met zich meebrachten.

De drie appartementen zijn tot stand gekomen in 1997, dus na het moment waarop in 1996 de vergunningsplicht ontstond. Ontegensprekelijk zou de verwerende partij in de bestreden beslissing terecht geoordeeld hebben dat de opdeling van de woning *in casu* niet als vergund geacht beschouwd kan worden.

De verwerende partij verwijst ook naar een uiteenzetting over het al dan niet vergund karakter van een opdeling in meergezinswoningen op de website van het departement RWO. Uit die toelichting zou blijken dat de verwerende partij terecht tot de conclusie is komen dat de drie appartementen tot stand zijn gekomen na het moment dat de vergunningsplicht ontstond en dat dus niet kan worden uitgegaan van een vergund geachte toestand. Van enige schending van de artikelen 4.2.1, 4.2.24 en/of 4.7.23 VCRO kan er geen sprake zijn.

De verwerende partij zet verder nog uiteen dat er evenmin sprake kan zijn van een schending van de formele en/of materiële motiveringsplicht (artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet) en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

3.

De verzoekende partij stelt in haar wederantwoordnota dat de verwerende partij niet antwoordt op de stellingen in het middel dat zij onterecht aanhaalt dat wat niet vrijgesteld is van de vergunningsplicht, automatisch vergunningsplichtig is, en dat hoe dan ook een vergunningsplicht bij decreet dient te worden ingesteld en niet bij besluit.

De stelling van de verwerende partij dat een nieuwe vergunningsplicht ingesteld zou kunnen worden door een besluit van de Vlaamse regering, druist volgens de verzoekende partij regelrecht in tegen artikel 4.2.1 VCRO waarin op exhaustieve wijze de handelingen die een voorafgaande stedenbouwkundige vergunning vereisen, zijn opgesomd en waarbuiten er geen vergunningsplicht bestaat. Dit artikel zou helemaal niet vermelden dat elke menselijke handeling die een ruimtelijke impact heeft of kan hebben, hoe miniem ook, een voorafgaandelijke schriftelijke stedenbouwkundige vergunning zou vereisen. Het artikel bevat integendeel een afgesloten, exhaustieve lijst, waarin de werken zijn opgesomd die een voorafgaandelijke stedenbouwkundige vergunning noodzakelijk maken, en waarbuiten er geen enkele stedenbouwkundige vergunningsplicht kan bestaan.

De macht die de Vlaamse regering door middel van dit artikel wordt toebedeeld om sommige handelingen van vergunning vrij te stellen, betreft volgens de verzoekende partij slechts werken die op basis van hetgeen in artikel 4.2.1 VCRO is bepaald, vergunningsplichtig zijn, maar waarvan de Vlaamse regering oordeelt dat wegens de aard ervan de werken van vergunning kunnen worden vrijgesteld.

De verzoekende partij merkt verder op dat het citaat van de website van RWO waarnaar de verwerende partij verwijst, opmerkelijk is, omdat de verwerende partij tot het besluit komt dat zij in de bestreden beslissing ontegensprekelijk terecht tot de conclusie is gekomen dat de drie appartementen tot stand zijn gekomen na het moment dat de vergunningsplicht ontstond en dat *in casu* niet kan worden uitgegaan van een vergund geachte toestand. De verwerende partij zou zich in haar antwoordnota tegenspreken en uiteindelijk zelf niet weten wanneer het opdelen van een woning in meerdere wooneenheden nu voor het eerst op zich vergunningsplichtig geworden zou zijn. Met het citaat van de website van RWO zou de verwerende partij op haar stappen terugkeren en beweren dat de vergunningsplicht pas vanaf 1 mei 2000 zou gelden in plaats van 16 juli 1996. Die laatste zienswijze zou in lijn liggen met een arrest van de Raad van 23 juni 2015, waarin geoordeeld zou zijn dat de vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal wooneenheden voor het eerst op zich vergunningsplichtig werd door de inwerkingtreding van artikel 99, §1, 7° DRO op 1 mei 2000.

De verzoekende partij herhaalt dat zij geen werken waarmee de opdeling gepaard zou zijn gegaan, ter regularisatie heeft voorgelegd, aangezien er zo geen werken zijn geweest. De woning werd opgedeeld in verschillende wooneenheden zonder enig vergunningsplichtig werk. Er is ook geen proces-verbaal waarin werken aan de woning staan beschreven die zonder stedenbouwkundige vergunning zouden zijn uitgevoerd. De uitvoering van deze werken was ook helemaal niet het voorwerp van de aanvraag.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij beoogt met haar aanvraag de opdeling van een woning in drie woongelegenheden te regulariseren.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verzoekende partij als indiener van het administratief beroep heeft aangevoerd dat de opsplitsing van de woning is doorgevoerd vóór de inwerkingtreding van de vergunningsplicht met het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de goede ruimtelijke ordening (DRO). De verwerende partij stelt dat de verzoekende partij aan de hand van enerzijds een algemeen overzicht van het aantal personen dat gelijktijdig gehuisvest was in het pand (tot 13 personen) en anderzijds gegevens van de elektriciteits- en gasmeters (drie tellers in 1997-1998) aantoont dat de appartementen in 1997 tot stand zijn gekomen.

De verwerende partij overweegt echter dat voor het bepalen van het vergund geacht karakter van een opdeling de datum van 16 juli 1996 wordt gebruikt, datum van de goedkeuring van het besluit van de Vlaamse regering houdende wijziging van het koninklijk besluit van 16 december 1971 tot bepaling van de werken en handelingen die vrijgesteld zijn ofwel van de bemoeiing van de architect, ofwel van de bouwvergunning ofwel van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar. Volgens de verwerende partij werden vanaf die datum werken voor de geschiktmaking van lokalen vrijgesteld van vergunning, met uitzondering van die werken waarbij een vermeerdering van het aantal woongelegenheden tot stand kwam. Tot die datum zou het koninklijk besluit van 16 december 1971 van toepassing zijn, dat eveneens de werken voor de geschiktmaking van lokalen vrijstelde van vergunning, zonder uitzondering bij vermeerdering van het aantal woongelegenheden.

De verwerende partij gaat ervan uit dat elke handeling vergunningsplichtig is, tenzij deze uitdrukkelijk als niet-vergunningsplichtig wordt opgelijst. De vergunning is volgens de verwerende partij immers een afwijking op een algemeen verbod op het uitvoeren van handelingen die een ruimtelijke impact hebben, hoe miniem ook. Door de voormelde uitzondering toe te voegen aan het vrijstellingenbesluit, zou erkend worden dat er een ruimtelijke impact uitgaat van de handeling die het wijzigen van het aantal woongelegenheden is en werd een impliciete vergunningsplicht ingevoerd, die drie jaar later werd geformaliseerd in het DRO. Een uitzondering geldt voor de gevallen waarbij er duidelijk sprake is van andere, duidelijk afleesbare structurele vergunningsplichtige verbouwings- en/of uitbreidingswerken, die ook eerder al een vergunningsplicht met zich meebrachten.

De verwerende partij komt tot het besluit dat de drie appartementen tot stand kwamen nadat de vergunningsplicht is ontstaan, zodat niet kan worden uitgegaan van een vergund geachte toestand.

De verwerende partij overweegt verder nog dat de verzoekende partij in ondergeschikte orde opmerkt dat het pand voorheen een studentenhuis geweest zou zijn en niet vertrokken kan worden van het standpunt dat het een eengezinswoning betrof. De verwerende partij stelt dat in het kader van het onderzoek de vorige eigenaar van het pand werd gecontacteerd, die onder meer bevestigt daar van 1983 tot 1997 te hebben gewoond en aangeeft dat de ruimtes boven de garage nog niet in gebruik waren voor de woonfunctie, zijn gezin gestart te hebben en dat de afmetingen van het pand dus te relativiseren zijn. Volgens de verwerende partij kan worden aangenomen dat de laatste vergund geachte situatie vóór 1996 een eengezinswoning is, en dat het weinig waarschijnlijk is dat de laatste vergund geachte situatie vóór 1996 een studentenwoning was.

2.

Artikel 99, §1, eerste lid, 7° van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, bepaalt:

“§ 1. Niemand mag zonder voorafgaande stedenbouwkundige vergunning:

...

7° in een gebouw het aantal woonegelegenheden wijzigen die bestemd zijn voor de huisvesting van een gezin of een alleenstaande, ongeacht of het gaat om een eensgezinswoning, een etagewoning, een flatgebouw, een studio of een al dan niet gemeubileerde kamer;”

De invoering van deze bepaling wordt in de parlementaire voorbereiding bij het decreet als volgt toegelicht (*Parl. St. VI. Parl. 1998-99, nr. 1332/1, p. 54*):

“Punt 7 maakt het wijzigen van het aantal woonegelegenheden in een gebouw vergunningsplichtig. Dit moet het de vergunningverlenende overheid mogelijk maken enig impact uit te oefenen op de wildgroei van bijvoorbeeld kamerwoningen. Het gaat over woonegelegenheden bestemd voor de huisvesting van een gezin of een alleenstaande ongeacht of het gaat om een eensgezinswoning, een etagewoning, een flatgebouw, een studio of een al dan niet gemeubileerde kamer.”

Met de verzoekende partij moet worden vastgesteld dat de vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woonegelegenheden (die bestemd zijn voor de huisvesting van een gezin of een alleenstaande) met deze bepaling voor het eerst is ingevoerd. Deze bepaling is in werking getreden op 1 mei 2000.

De verwerende partij houdt dus ten onrechte voor dat de vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woonegelegenheden ontstaan is door het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 1996 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 16 december 1971 tot bepaling van de werken en handelingen die vrijgesteld zijn ofwel van de bemoeiing van de architect, ofwel van de bouwvergunning ofwel van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar. Artikel 2 van het koninklijk besluit van 16 december 1971, zoals gewijzigd door het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 1996, bepaalde:

“Geen bouwvergunning is vereist voor de volgende werken en handelingen:

...

3° de inrichtingswerkzaamheden binnen een gebouw of de werkzaamheden voor de geschiktmaking van lokalen voor zover ze noch de oplossing van een constructieprobleem, noch de wijziging van het gebruik of van de bestemming van het architectonisch karakter van het gebouw, of – wanneer het een woongebouw betreft – de wijziging van het aantal woonegelegenheden met zich meebrengen. Wonen, kantoorfunctie, landbouw, handel en horeca, industrie en ambacht worden als van elkaar onderscheiden wijzen van gebruik of bestemming aanzien;

...”

Uit deze bepaling volgt dat inrichtingswerkzaamheden binnen een gebouw werden vrijgesteld van vergunningsplicht tenzij deze werken, wanneer het een woongebouw betreft, een wijziging van het aantal woonegelegenheden met zich meebrengen.

Op basis van deze bepaling werden alleen *de verbouwingswerken/inrichtingswerken* met het oog op het wijzigen van het aantal woongelegenheden vergunningsplichtig, maar niet de wijziging van het aantal woongelegenheden op zich, zonder het uitvoeren van verbouwingswerken.

Dit standpunt wordt ook bevestigd door een antwoord van 6 januari 2010 van de minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke Ordening en Sport op een parlementaire vraag over het opdelen van woningen in studentenkamers, waarin hij onder meer het volgende overwoog:

“ ...

Vanaf de inwerkingtreding van het decreet van 1999 op 1 mei 2000 is er een vergunningsplicht. Het wijzigen van het aantal woongelegenheden in een woning is op een generieke manier vergunningsplichtig. Een studentenkamer wordt als een woongelegenheid beschouwd. Als je het aantal woongelegenheden wijzigt, zit je in deze problematiek.

Voor de volledigheid wijs ik op het feit dat sinds de invoering van de Stedenbouwwet van 1962 een bouwvergunning vereist was voor het verbouwen van een onroerend goed, instandhoudings- en onderhoudswerken uitgezonderd. Het aantal plaatsen in een woning wijzigen, kan je beschouwen als het verbouwen van een onroerend goed. Ook daarvoor moet een bouwaanvraag aangevraagd worden. Dat is belangrijk voor het antwoord op de derde vraag. In de recente Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening werd hieraan niets gewijzigd. Die stelt immers dat niemand zonder voorafgaande stedenbouwkundige vergunning een woning mag opsplitsen of in een gebouw het aantal woongelegenheden die hoofdzakelijk bestemd zijn voor de huisvesting van een gezin of een alleenstaande, mag wijzigen, ongeacht of het gaat om een eengezinswoning, een etagewoning, een flatgebouw, een studio of een al dan niet gemeubileerde kamer. Het is duidelijk recent door de Codex nog eens bevestigd dat een vergunning noodzakelijk is. Gelet op de algemene vergunningsplicht is een antwoord op uw tweede vraag onnodig. Een stedenbouwkundige verordening kan een algemene decretale vergunningsplicht uiteraard niet opheffen. Ik kom tot uw derde vraag. Woningen waarin studentenkamers werden ingericht zonder stedenbouwkundige vergunning, verkeren in een wederrechtelijke toestand en kunnen enkel mits een regularisatievergunning of herstel in de oorspronkelijke staat terug in regel gesteld worden. Er moet een onderscheid worden gemaakt naar het ogenblik waarop dat gebeurd is. De vergunningsplicht werd pas generiek vanaf 1 mei 2000 zonder terugwerkende kracht. Gevolg is dat als er een overtreding wordt vastgesteld maar de eigenaar kan aantonen dat de toestand reeds bestond voor 1 mei 2000, er geen vergunningsplicht is. Wel geldt dan de bepaling dat er een bouwvergunning nodig is als er een verbouwing van het pand is geweest.

...”

Er bestaat geen betwisting over het feit dat de woning in 1997 is opgedeeld in drie appartementen en dat er zich op dat ogenblik dus een wijziging van het aantal woongelegenheden heeft voltrokken.

Uit de bestreden beslissing blijkt echter niet (dat de verwerende partij is nagegaan) of het wijzigen van het aantal woongelegenheden al dan niet gepaard is gegaan met vergunningsplichtige verbouwingswerken.

Het komt de Raad niet toe om zelf, in de plaats van de verwerende partij, te onderzoeken of het wijzigen van het aantal woongelegenheden al dan niet gepaard is gegaan met vergunningsplichtige verbouwingswerken. De Raad kan zijn beoordeling op dit punt niet in de plaats stellen van deze van de verwerende partij.

4.

De verwerende partij heeft dus niet op goede gronden geoordeeld dat de toestand niet als vergund geacht kan worden beschouwd.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij roept de schending in van de algemene bouwverordening van de stad Leuven van 8 augustus 2013, van artikel 4.7.23, §1 VCRO en van de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet.

Zij stelt dat de verwerende partij de algemene bouwverordening van de stad Leuven onterecht van toepassing acht. Volgens de verzoekende partij is de algemene bouwverordening enkel van toepassing op vergunningsplichtige aspecten van de aanvraag en niet op een toestand die reeds vergund was op het ogenblik van de aanvraag. De drie woongelegenheden moeten vergund geacht worden, zodat de vergunning niet onder verwijzing naar de algemene bouwverordening kan worden geweigerd.

Bovendien bepaalt de bestreden beslissing volgens de verzoekende partij niet precies welke bepalingen van de algemene bouwverordening *in concreto* geschonden zijn, terwijl het motiveringsbeginsel vereist dat een beslissing op precieze wijze de juridische grondslag dient aan te duiden.

2.

De verwerende partij antwoordt vooreerst dat regularisatieaanvragen overeenkomstig artikel 4.2.24, §1 VCRO beoordeeld dienen te worden volgens de op het moment van het indienen van de aanvraag geldende regelgeving.

Uit de weerlegging van het eerste middel blijkt volgens de verwerende partij dat de voorliggende regularisatieaanvraag onmogelijk als een vergund geachte toestand kan worden beschouwd, zodat de aanvraag wel degelijk getoetst dient te worden aan de geldende stedenbouwkundige regelgeving.

In de bestreden beslissing heeft de verwerende partij dan ook terecht geoordeeld dat de voorliggende regularisatieaanvraag ressorteert onder het toepassingsgebied van de algemene bouwverordening. Daarbij heeft de verwerende partij dienen vast te stellen dat de aanvraag in strijd is met verschillende bepalingen uit de algemene bouwverordening.

Van enige schending van de algemene bouwverordening van de stad Leuven en/of van artikel 4.7.23, §1 VCRO is geen sprake.

De verwerende partij zet verder nog uiteen dat er evenmin sprake kan zijn van een schending van de formele en/of materiële motiveringsplicht (artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet).

3.

De verzoekende partij stelt in haar wederantwoordnota dat de verwerende partij, mede gelet op het eerste middel dat ter weerlegging van het standpunt van de verwerende partij integraal wordt

hernomen, niet anders kon dan concluderen dat de regularisatieaanvraag zonder voorwerp was, en de aanvraag dus niet hoefde te behandelen. Vooraleer de overeenstemming van het aangevraagde met de regelgeving en voorschriften kan worden onderzocht, dient er te worden nagegaan of het aangevraagde überhaupt aan een vergunningsplicht is onderworpen.

De aangehaalde schendingen van de bouwverordening zijn volgens de verzoekende partij niet-bestaande en kunnen a fortiori geen grond vormen voor de weigering van de aanvraag. Wat niet vergunningsplichtig is, moet ook niet ter beoordeling worden voorgelegd.

Beoordeling door de Raad

In de hypothese dat de wijziging van het aantal woongelegenheden als vergund geacht moet worden beschouwd, vervalt het voorwerp van de aanvraag van de verzoekende partij en wordt de verwerende partij als vergunningverlenende overheid niet meer gevat om de aanvraag te toetsen aan de stedenbouwkundige voorschriften van de algemene bouwverordening van de stad Leuven.

Uit de beoordeling van het eerste middel blijkt dat de verwerende partij niet op goede gronden heeft geoordeeld dat de doorgevoerde wijziging van het aantal woongelegenheden niet als vergund geacht kan worden beschouwd, nu zij is uitgegaan van een onjuiste scharnierdatum voor de inwerkingtreding van de vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden. De Raad heeft hiermee echter niet geoordeeld dat de bestaande toestand wel als vergund geacht moet worden beschouwd, aangezien zij daarmee in de plaats zou treden van de beoordelingsbevoegdheid van de verwerende partij.

Het voorgaande heeft daarentegen wel tot gevolg dat het weigeringsmotief van de bestreden beslissing dat de aanvraag strijdig is met de algemene bouwverordening van de stad Leuven, in de gegeven omstandigheden niet kan standhouden. Dit weigeringsmotief kan immers alleen standhouden wanneer onbetwistbaar vast zou komen te staan dat de doorgevoerde wijziging van het aantal woongelegenheden niet als vergund geacht kan worden beschouwd.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

VI. BEVEL MET TOEPASSING VAN ARTIKEL 37 DBRC-DECREET

1.

Artikel 37 DBRC-decreet, zoals gewijzigd bij decreet van 9 december 2016 houdende wijziging van diverse decreten, wat de optimalisatie van de organisatie en de rechtspleging van de Vlaamse bestuursrechtcolleges betreft (artikel 12), luidt als volgt:

“§ 1. Na gehele of gedeeltelijke vernietiging kan een Vlaams bestuursrechtcollege als vermeld in artikel 2, 1°, a) en b), de verwerende partij bevelen om met inachtneming van de overwegingen die opgenomen zijn in zijn uitspraak een nieuwe beslissing te nemen of een andere handeling te stellen. Het kan daarbij de volgende voorwaarden opleggen:

1° welbepaalde rechtsregels of rechtsbeginselen moeten bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing worden betrokken;

2° welbepaalde procedurele handelingen moeten voorafgaand aan de nieuwe beslissing worden gesteld;

3° welbepaalde onregelmatige motieven of kennelijk onredelijke motieven mogen niet bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing worden betrokken.

Een Vlaams bestuursrechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, a) en b), kan aan het bevel, opgelegd conform het eerste lid, een ordetermijn verbinden voor de uitvoering ervan.

De ordetermijn, vermeld in het tweede lid, wordt geschorst zolang een cassatieberoep, gericht tegen het arrest van het Vlaams bestuursrechtscollege dat dit bevel bevat, aanhangig is bij de Raad van State.

§ 2. Het Vlaams bestuursrechtscollege als vermeld in artikel 2, 1°, b), kan, als de nieuw te nemen beslissing, bevolen conform paragraaf 1, eerste lid, het gevolg is van een gebonden bevoegdheid van de verwerende partij, het arrest in de plaats stellen van die beslissing.”

Uit deze bepaling volgt dat de Raad, wanneer zij de verwerende partij beveelt een nieuwe beslissing te nemen, de mogelijkheid heeft om welbepaalde onregelmatige of kennelijk onredelijke motieven aan te wijzen die bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing niet kunnen worden betrokken.

2.

Bij de beoordeling van het eerste middel heeft de Raad vastgesteld dat de verwerende partij ten onrechte aanneemt dat de vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden (die bestemd zijn voor de huisvesting van een gezin of een alleenstaande) voor het eerst is ingevoerd met het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 1996 houdende wijziging van het koninklijk besluit van 16 december 1971 tot bepaling van werken en handelingen die vrijgesteld zijn ofwel van de bemoeiing van de architect, ofwel van de bouwvergunning ofwel van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar.

Bij het nemen van een nieuwe beslissing, en in het bijzonder bij het beoordelen van het vergunningsplichtig karakter van de doorgevoerde wijziging van het aantal woongelegenheden, dient de verwerende partij uit te gaan van de inwerkingtreding van artikel 99, §1, eerste lid, 7° DRO op 1 mei 2000 en mag zij geen acht meer slaan op de inwerkingtreding van voormeld besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 1996. De verwerende partij zal daarbij desgevallend ook moeten nagaan of het wijzigen van het aantal woongelegenheden al dan niet gepaard is gegaan met vergunningsplichtige verbouwingswerken.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 14 januari 2016, waarbij aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden op het perceel gelegen te 3000 Leuven, Mechelsesteenweg 100, met als kadastrale omschrijving afdeling 5, sectie I, nummer 91z5.
2. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
3. De verwerende partij moet hierbij rekening houden met de overwegingen in 'Bevel met toepassing van artikel 37 DBRC-decreet'.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 24 oktober 2017 door de vijfde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Chana GIELEN

Pieter Jan VERVOORT