

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 18 december 2018 met nummer RvVb-A-1819-0453
in de zaak met rolnummer 1617-RvVb-0592-A

Verzoekende partij	de nv MIMARIS vertegenwoordigd door advocaat Kris LENS, met woonplaatskeuze op het kantoor te 2800 Mechelen, Grote Nieuwedijkstraat 417
Verwerende partij	het college van burgemeester en schepenen van de stad MECHELEN vertegenwoordigd door advocaten Floris SEBREGHTS en Christophe SMEYERS, met woonplaatskeuze op het kantoor te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 27

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 18 april 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 24 februari 2017.

De verwerende partij heeft de opname van een constructie op het perceel gelegen te 2800 Mechelen, Boterstraat 25+, met als kadastrale omschrijving afdeling 5, sectie B, nummers 467 B4, als “vergund geacht” in het vergunningenregister geweigerd.

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 een laatste nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 14 augustus 2018.

Advocaat Sophie DE MAEIJER die *loco* advocaat Kris LENS voor de verzoekende partij verschijnt en advocaat Christophe SMEYERS die voor de verwerende partij verschijnt, zijn gehoord.

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

III. FEITEN

De verzoekende partij dient op 31 januari 2017 bij de verwerende partij een aanvraag in tot opname in het vergunningenregister van een constructie op het perceel aan de Boterstraat 25+ te Mechelen als “vergund geacht”.

De registratieaanvraag strekt tot de opname van een loods in het vergunningenregister als “vergund geacht” met als functie “opslagruimte”.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Mechelen’, vastgesteld met een koninklijk besluit van 5 augustus 1976, gedeeltelijk in woongebied, gedeeltelijk in agrarisch gebied.

De verwerende partij beslist op 24 februari 2017 om de opname in het vergunningenregister als “vergund geacht” te weigeren. De motivering luidt:

“ ...

Het betreft een schriftelijke vraag tot opname van een constructie als 'vergund geacht' in het vergunningenregister overeenkomstig artikel 5.1.3., §2 van de Vlaamse codex ruimtelijke ordening.

Bij de aanvraag werden volgende stukken toegevoegd:

- *Verzoekschrift tot opname in het register van vergund geachte constructies;*
- *Kopie van bijlage Belgisch Staatsblad van 12 januari 1979 over de oprichting van Roger Schaerlaeken P.V.B.A. op 28 december 1978;*
- *Uittreksel KBO van META op 25 mei 2009 waarin de activiteit van het bedrijf wordt vernoemd (smeden metaal, groothandel machines en werktuigen voor landbouw);*
- *Kopie van bijlage Belgisch Staatsblad van 16 januari 1998 over de wijziging van de statuten van Roger Schaerlaeken B.V.B.A. op 6 januari 1998;*
- *Milieuvergunning klasse 2 van NV ATOC op 26 augustus 1997 voor metaalverwerkende activiteiten, onder voorbehoud van het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning;*
- *Weigering stedenbouwkundige vergunning 2014/0155 voor regularisatie zonevreemde functiewijziging.*

In de aanvraag tot opname in het vergunningenregister wordt aangegeven dat het bedrijf is opgestart op 12 januari 1979. De stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van de betreffende constructie werd ingediend op 24 november 1980.

Om in aanmerking te komen voor de opname in het register als vergund geachte constructie diende deze conform artikel 4.2.14. §2 en 5.1.3, §2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening te zijn gebouwd voor het in voege gaan van het gewestplan, zijnde 13 oktober 1976. Aangezien de aanvraag tot vergunning (1980/0750) en de bouw van de constructie (bij de aanvraag tot vergunning was het gebouw nog niet aanwezig) slechts werd aangevat na het in voege gaan van het gewestplan is een opname in het register als vergund geachte constructie bijgevolg niet mogelijk.

Bijkomend zijn er meerdere stedenbouwkundige en milieuvergunningen gekend (ná het in voege gaan van het gewestplan) waarbij de hoofdfunctie van de gebouwen steeds werd vastgelegd als een metaalverwerkend bedrijf ten behoeve van het herstellen van landbouwmachines. Dit wordt tevens bevestigd in de brief en de documenten die zijn toegevoegd aan de aanvraag tot opname in het vergunningenregister.

Er kan dus niet worden gesteld (zoals in de brief) dat de functie van de gebouwen zich beperkt tot opslagplaats, wat bij de aanvraag wordt gevraagd als zijnde vergund geachte functie. De functie van opslag stond slechts ten dienste van de hoofdactiviteit en is niet los te koppelen van deze functie.

De milieuvergunning waarvan de beslissing werd toegevoegd als bijlage aan de brief (beslissing 26 augustus 1997) en waarin wordt gesteld dat de hoofdfunctie niet langer landbouw gerelateerd is, is nooit uitvoerbaar geweest aangezien er niet werd voldaan aan de opschortende voorwaarde tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning voor de gevraagde functiewijziging. Deze milieuvergunning stond tevens niet in het teken van opslag maar had het uitoefenen van een metaalverwerkende activiteit tot doel, wat impliceert dat ook hier niet kan worden gesteld dat het gebouw dienst deed als louter opslagruimte.

In de brief van de aanvraag tot opname in het vergunningenregister wordt gesteld dat functiewijzigingen op grond van artikel 192bis van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (DRO) dienen te worden beschouwd als zijnde vergund geacht indien ze zijn doorgevoerd voor 9 september 1984. De constructie waarvan sprake in de aanvraag komt zoals gesteld niet in aanmerking aangezien de oprichting van het gebouw niet dateert van voor de inwerkingtreding van het gewestplan. Maar daarnaast komt ook de functiewijziging niet in aanmerking voor het vergund geachte karakter aangezien er sinds 9 september 1984 nog verschillende stukken aantonen dat in de gebouwen een metaalverwerkend bedrijf aanwezig was en ze geen dienst deden als een loutere opslagruimte. In de brief wordt geschreven dat metaalverwerking de hoofdactiviteit van de vennootschap betrof waarbij wordt verwezen naar de stukken in bijlage.

De, door de aanvrager, voorgelegde documenten tonen niet aan dat het gebouw werd opgericht vóór de inwerkingtreding van het gewestplan Mechelen op 13 oktober 1976 (ten einde beroep te kunnen doen op het weerlegbaar vermoeden van vergunning conform 4.2.14, §2 VCRO) en ook niet dat de functie van louter opslag werd uitgeoefend vóór de inwerkingtreding van het gewestplan Mechelen op 13 oktober 1976 of in breder perspectief vóór 9 september 1984 maar wel degelijk een para-agrarische functie vervulde als zijnde metaalverwerking in functie van het herstel van landbouwwerktuigen.

Het pand met vier opslagruimtes, Boterstraat 25+, 2800 Mechelen, kan bijgevolg niet in het vergunningenregister als "vergund geacht" worden opgenomen.

Voor zover geen bewijsmiddelen worden aangevoerd die de functie als "vergund geacht" kunnen aantonen, dient voor de uitoefening van deze functie een aanvraag tot regularisatie te worden ingediend. De regularisatie-aanvraag zal worden getoetst aan de vigerende regelgeving, waaronder de stedenbouwkundige verordening van de Stad. Het is aangewezen een voortraject op te starten met de Bouwdienst.
..."

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig ingesteld is. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.

Een enig middel ontleent de verzoekende partij aan de schending van artikel 4.2.14 §§1 en 2 VCRO, artikel 5.1.3, §2 en 7.5.1 VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en het zorgvuldigheids- en het vertrouwensbeginsel.

De verzoekende partij stelt:

“ ...

EERSTE ONDERDEEL

Verzoekende partij stelt vast dat de Verwerende partij onterecht het vergund karakter van de wijziging van de hoofdfunctie koppelt aan de gebeurlijke oprichting van de constructie voor de inwerkingtreding van de Stedebouwwet of voor de eerste inwerkingtreding van het gewestplan op 13 oktober 1976.

HET PRINCIPE

Verzoekende partij heeft aan het college van burgemeester en schepenen een aanvraag tot opname in het vergunningenregister gericht met betrekking tot diens pand (...) waarbij het vergund geacht karakter betrekking heeft op de wijziging van een (para-)agrarische functie naar een loutere opslagfunctie.

Overeenkomstig het artikel 5.1.3. §2 VCRO kunnen bepaalde bestaande constructies, dewelke werden opgericht in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan in het vergunningenregister worden opgenomen als vergund geacht, voor zover er geen geldig tegenbewijs voorhanden is.

(...)

UITBREIDING NAAR DE FUNCTIEWIJZIGINGEN

De decreetgever heeft met de redactie van deze bepaling, in samenhang met het artikel 4.2.14 VCRO, het vermoeden van vergunning uitgebreid naar alle functiewijzigingen waarvan kan aangetoond worden dat deze werden doorgevoerd voor 9 september 1984, de datum waarop het artikel 192bis DRO, houdende de decretale verankering van de lijst van de vergunningsplichtige functiewijzigingen, retroactief in werking is getreden:

(...)

Het artikel 7.5.1. VCRO erfde de bepalingen uit het artikel 192bis DRO.

Uw Raad volgde de zienswijze van de decreetgever.

(...)

IN CONCRETO

Verwerende partij schendt aldus de artikelen 5.1.3., §2 juncto artikel 4.2.14, §§1 en 2 en 7.5.1. VCRO door het vermoeden van vergunning, hetwelk kleeft aan elke wijziging van de hoofdfunctie, waarvan met de rehtens toegelaten bewijsmiddelen wordt aangetoond dat deze gebeurde voor 9 september 1984 afhankelijk te stellen van de additionele voorwaarde dat het gebouw ook moet dateren van voor de eerst inwerkingtreding van het gewestplan, alsook de wijziging van de hoofdfunctie zelf.

Dit betekent dat de verwerende partij het ijkpunt voor het vermoeden van vergunning met betrekking tot de wijziging van de hoofdfunctie onterecht vervroegt naar de eerste inwerkingtreding van het gewestplan, in casu dat van Mechelen, op een tijdstip dat de stedenbouwkundige vergunningsplicht voor de wijziging van de hoofdfunctie nog niet (retroactief) in voege was getreden met toepassing van het artikel 7.5.1. VCRO.

Een dergelijke argumentatie strijdt met de letterlijke tekst van de VCRO en de navolgende vaste rechtspraak van Uw Raad.

TWEEDE ONDERDEEL

De Verwerende partij nam niet de minste moeite om haar besluit formeel te motiveren.

De artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 vereisen dat de feitelijke en juridische argumentatie die aan de grondslag liggen van de beslissing in dit besluit zelf moeten vervat liggen, waardoor de rechtsonderhorige annex bestuurd met een eenvoudige lezing van dit besluit kan volstaan om de motivatie van de administratieve overheid te detecteren, te bestuderen en te overwegen of het raadzaam is om al dan niet een administratief of jurisdictioneel beroep uit te putten.

Verzoekende partij stelt vast dat de Verwerende partij loutere stijlformules hanteert om te stellen dat 'de documenten aantonen dat in de gebouwen een metaalverwerkend bedrijf aanwezig was, hetgeen wordt begrepen als een para-agrarische functie, en geen sprake is van een loutere opslagruimte'.

Nochtans vereist de formele motiveringsplicht in het kader van het vermoeden van vergunning dat elk aangebracht bewijsstuk concreet en op haar waarde moet worden beoordeeld. Dit is om verschillende redenen:

Ten eerste draagt in deze materie de Verzoekende partij de primaire bewijslast. Het behoort haar toe om de nodige stukken bij te brengen ter staving van het vergund geacht karakter opdat deze elementen kunnen worden geplaatst ten opzichte van het toepasselijke ijkpunt, hier 9 september 1984.

Ten tweede en in aansluiting op het vorige, merkt Verzoekende partij op dat het vermoeden van vergunning voor een wijziging van de hoofdfunctie moet begrepen worden als een onweerlegbaar vermoeden aangezien dit vermoeden in wezen een analogische toepassing betekent van het vermoeden van vergoeding als gevolg van de inwerkingtreding van de algemene bouwvergunningsplicht uit de oude Stedebouwwet (artikel 4.2.14, §1 VCRO).

Dit komt ook geheel logisch voor aangezien er voor 9 september 1984 nooit een proces-verbaal van bouwovertreiding, één van de mogelijke tegenbewijzen bij het weerlegbaar vermoeden vergunning, kon worden opgesteld voor het wijzigen van de hoofdfunctie om de eenvoudige reden dat er nooit sprake kon zijn van een bouw misdrijf als such. Iets wat (nog) niet vergunningsplichtig was gesteld, kon men perfect uitvoeren zonder vergunning.

Ten derde rust er op de Verwerende partij als houder van het vergunningenregister een actieve onderzoeksplicht om het vergund geacht karakter van een gebouw, naar constructie en naar functie, te verifiëren. Dit houdt in dat de door de aanvrager bijgebrachte elementen moeten worden aangevuld met de ambtshalve opzoeken.

Uiteraard moet dit alles concreet gepaard gaan met een afdoende en zorgvuldige motivering.

Dit brengt Verzoekende partij opnieuw tot de vaststelling dat de Verwerende partij verplicht is om elk stuk zorgvuldig en concreet te onderzoeken.

(...)

De Verwerende partij legt elke argumentatie en elk bewijsstuk van de Verzoekende partij naast zich neer, zonder ook maar één woord hieromtrent te motiveren.

Er werd eerder op gewezen dat de loods werd opgericht door de PVBA ROGER SCHAERLAEKEN. Er werd een eerste vergunning verleend op 24 november 1980 (1980/0750) voor het bouwen van een 'loods dienstig als magazijn en herstellingsplaats voor landbouwmachines bij leefbaar para-agrarisch gebied' (sic) en navolgend een vergunning op 31 maart 1981 (1981/0129) voor de wijziging van de inplanting en de bouwhoogte.

In de oprichtingsakte van de PVBA, gepubliceerd in de bijlage bij het Belgisch Staatsblad van 12 januari 1979 blijkt dat de PVBA metaalbewerking als hoofdactiviteit had (stuk 3):

(...)

In deze doelsomschrijving wordt nergens gesteld dat de activiteiten uitsluitend in dienst staan van de landbouw. Wellicht heeft de Verwerende partij zich laten leiden door de vergunningsaanvraag in 1980 omdat daarin werd gewag gemaakt van een para-agrarische activiteit. Helaas, kan dit niet als dusdanig uit de bestreden beslissing worden afgeleid.

Niettemin, stelt Verzoekende partij vast dat de beschrijving van de aanvraag door de aanvrager geen referentie kan zijn, zeker wanneer zij zich in haar statuten profileert als een puur metaalverwerkend bedrijf. De functie van een gebouw wordt beoordeeld naar het voornaamste feitelijk gebruik (artikel 1.1.2, 5° VCRO). Een maatschappelijke doelsomschrijving leunt veel dichter aan tegen de feiten dan de beschrijving in een aanvraagdossier. Dit laatste heeft als doel de conformiteit met de vigerende bestemming, namelijk agrarisch gebied, aan te tonen, waardoor een aanvraagdossier mogelijks 'gekleurder' voorkomt.

Na enkel naamswijzigingen en wijziging van rechtsvorm werd de PVBA ROGER SCHAERLAEKEN de NV META.

Het uittreksel uit de Kruispuntbank van Ondernemingen op het ondernemingsnummer 0419056628 geeft aan dat de NV META de volgende activiteiten uitoefende (stuk 3):

(...)

Aldus betrof de metaalbewerking de hoofdactiviteit van de vennootschap, dewelke werd uitgeoefend in de desbetreffende loods gelegen te 2800 Mechelen, Boterstraat 25+. Het huisnummer 15 betrof een oudere nummering dewelke in de jaren '90 werd veranderd naar 25, zoals blijkt uit de statutenwijziging uit 1998 (bijlage 3).

Een derde element wordt gevormd door de milieuvergunning klasse 2, verleend door de Verwerende partij in haar zitting van 26 augustus 1997. Het college heeft als volgt overwogen (stuk 3):

(...)

Bijgevolg kon de Verwerende partij niet voorhouden dat 'verschillende documenten' aantoonde dat het gebouw na 9 september 1984 nog steeds een (para-)agrarische functie vervulde.

Tot slot stelt Verzoekende partij vast dat de Verwerende partij abstractie maakt van het begrip 'hoofdfunctie'. De hoofdfunctie wordt gevormd door het voornaamste feitelijke gebruik. Dit betreft een beoordeling in feite.

In 1980 werd een stedenbouwkundige vergunning afgeleverd voor een magazijn met een werkplaats. Dit houdt in dat er al sprake was van een magazijn.

De vergunningenhistoriek, zoals weergegeven in de bestreden beslissing, toont ook aan dat de vroegere eigenaar met een bepaalde vorm van window dressing haar maatschappelijke activiteiten heeft willen verhullen als 'para-agrarische' activiteiten. Zij deed dit niet enkel met de eerste stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, dewelke heeft geleid tot de vergunning van 24 november 1980, maar ook de weigering van de milieuvergunning op 3 augustus 1992 en de navolgende inwilliging van een gelijkaardige milieuvergunningsaanvraag omdat de aanvrager in deze nieuwe aanvraag het geweer van schouder veranderde en haar aanvraag beschreef als een werkplaats voor land- en tuinbouw materiaal.

Het behoort aan een zorgvuldig verlenende overheid om de vergunde toestand te doorprikken met haar feitelijke vaststellingen. Minstens moet zij op een gedegen, correcte en zorgvuldige wijze de bijgebrachte documenten en elementen stuk voor stuk beoordelen.

Verzoekende partij stelt vast dat de Verwerende partij vertrokken is van een bepaalde idee-fixe zonder acht te slaan op de feitelijke elementen dewelke allen aantonen dat er niet langer een (para-)agrarische hoofdfunctie was voor 9 september 1984 en wellicht zelfs nooit is geweest..

Alle bijgebrachte element wijzen telkens in de richting dat de loods, kort na het oprichten ervan werd ingericht als opslagplaats en niet langer een (para-)agrarische functie vervult gelet op de hoofdactiviteit metaalbewerking van de PVBA ROGER SCHAERLAEKEN, later NV META. Deze activiteiten worden bewezen aan de hand van het maatschappelijk doel, de inschrijving in het KBO en de verleende milieuvergunning klasse 2.

...

2.

De verwerende partij antwoordt:

"...

V.2.1 Eerste onderdeel van het enig middel

(...)

In eerste instantie is het college van burgemeester en schepenen in haar beslissing tot de conclusie gekomen dat, aangezien de constructie werd opgericht na de eerste inwerkingtreding van het gewestplan Mechelen, artikel 5.1.3 § 2 VCRO geen toepassing kan vinden op huidig dossier. Artikel 5.1.3 § 2 VCRO voorziet namelijk dat uitsluitend bestaande constructies waarvan kan worden aangetoond dat ze werden gebouwd in de periode tussen 22 april 1962 en de eerste inwerkingtreding van het gewestplan – in casu 13 oktober 1976 in het vergunningenregister als vergund geacht kunnen worden opgenomen. In de bestreden beslissing wordt dit als volgt verwoord:

(...)

Deze vaststelling dat het gebouw werd opgericht na de inwerkingtreding van het gewestplan Mechelen volstaat op zich om de opname in het vergunningenregister te weigeren. Gelet hierop vormt het eerste middelonderdeel kritiek op een overtollig motief en

kan dit sowieso niet tot de onwettigheid en dus de vernietiging van de bestreden beslissing leiden (...).

Het eerste middelonderdeel moet bijgevolg worden verworpen als zijnde onontvankelijk.

Louter ten overvloede wenst de stad hieraan toe te voegen dat zij wel degelijk op zorgvuldige wijze heeft onderzocht of de functiewijziging naar een loutere opslagfunctie had plaatsgevonden vóór 9 september 1984. In dit kader is het college tot de volgende bevindingen gekomen:

(...)

Uit bovenstaande blijkt dat de constructie ook nog na 9 september 1984 een (para-)agrarische functie had en aldus geen dienst deed als een loutere opslagruimte. Het vermoeden van vergunning voor gebruikswijzigingen die vóór 9 september 1984 tot stand zijn gekomen, vindt in deze dan ook geen toepassing.

In tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert, heeft de verwerende partij aldus het ijkpunt voor het vermoeden van vergunning inzake de functie niet vervroegd naar de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet of het gewestplan Mechelen. In haar onderzoek naar het vergund geacht karakter heeft verwerende partij immers:

- De eerste inwerkingtreding van het gewestplan Mechelen (13 oktober 1976) als ijkpunt genomen voor de oprichting van de constructie,*
- De retroactieve inwerkingtreding van het Besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 1984 (9 september 1984) als ijkpunt genomen voor de functie van de constructie.*

Het eerste onderdeel van het middel is onontvankelijk, minstens ongegrond.

V.2.2 Tweede onderdeel van het enig middel

A GEEN BELANG BIJ DE AANGEVOERDE SCHENDING

De verzoekende partij voert in het tweede onderdeel van het enig middel de schending aan van artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen.

De formele motiveringsplicht heeft tot doel de bestuurde in kennis te stellen van de redenen waarom de administratieve overheid de beslissing heeft genomen. Aangezien de verzoekende partij in haar verzoekschrift de motieven van de bestreden beslissing inhoudelijk bekritiseert, bewijst ze de formele motieven te kennen. Ze heeft dan ook geen belang bij het aanvoeren van een schending van de formele motiveringsplicht. (...)

B TEN GRONDE

Uit de bepalingen m.b.t. het vermoeden van vergunning (art. 4.2.14 en 5.1.3 VCRO) volgt dat indien een eigenaar van een constructie bewijzen kan bijbrengen om aan te tonen dat een constructie werd gebouwd in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen de constructie gelegen is, de constructie geacht wordt vergund te zijn. Dit bewijs kan worden tegengesproken door een geldig tegenbewijs, met name een proces-verbaal of een niet-anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of het plaatsen van de constructie.

Zoals Uw Raad (...) reeds heeft bevestigd, belet het voorgaande niet dat het college van burgemeester en schepenen de bewijzen die de aanvrager bijbrengt, kan en moet beoordelen op hun bewijswaarde.

(...)

In casu heeft het CBS Mechelen de door verzoekende partij bijgebrachte stukken op hun bewijswaarde beoordeeld en is zij in de bestreden beslissing vooreerst in alle redelijkheid tot de conclusie kunnen komen dat verzoekende partijen niet op overtuigende wijze aantonen dat het bewuste gebouw reeds werd opgericht na 22 april 1962 maar vóór de eerste inwerkingtreding van het toepasselijke gewestplan, in casu het gewestplan Mechelen.

(...)

Op basis van bovenstaande besluit het CBS Mechelen dan ook reeds terecht dat de opname in vergunningenregister als vergund geachte constructie niet mogelijk is. De overige motieven kunnen in die optiek dan ook als overvloedige motieven worden beschouwd.

Zoals reeds werd aangetoond bij de weerlegging van het eerste onderdeel van het enig middel, moet het vermoeden van vergunning worden toegepast rekening houdend met de regelgeving inzake functiewijzigingen (zie supra). Verzoekende partij stelt in zijn verzoekschrift dat dit bijkomend vermoeden naar analogie met artikel 4.2.14, §1 VCRO moet begrepen worden als een onweerlegbaar vermoeden. Los van de vraag of deze stelling kan gevolgd worden, moet opgemerkt worden dat verzoekende partij aldus voorbij gaat aan het feit dat het CBS vooreerst moet beoordelen of op overtuigende wijze is bewezen dat de functiewijziging vóór 9 september 1984 heeft plaatsgevonden.

Hoewel de opname in het vergunningenregister ingevolge de oprichting van de constructie na de inwerkingtreding van het gewestplan Mechelen reeds onmogelijk was en deze vaststelling an sich volstond om de opname in het vergunningenregister te weigeren, heeft het CBS in de bestreden beslissing aldus nog bijkomend onderzocht of de functiewijziging werd doorgevoerd in de periode vóór 9 september 1984. In dit kader is het CBS tot de volgende bevindingen gekomen:

(...)

Uit het voorgaande blijkt dat het CBS (bijkomend) in alle redelijkheid tot het besluit is gekomen dat de opname in het vergunningenregister als vergund geachte constructie eveneens niet mogelijk is omwille van het feit dat de functiewijziging niet werd doorgevoerd vóór 9 september 1984.

In tegenstelling tot wat de verwerende partij beweert, heeft het CBS dus wel degelijk de door de aanvrager bijgebrachte stukken afdoende beoordeeld op hun bewijswaarde. Zo stelt de bestreden beslissing bijvoorbeeld expliciet m.b.t. de bijgebrachte milieuvergunning:

(...)

Ook uit het onderzoek van de andere bijgebrachte documenten kan het CBS Mechelen enkel besluiten tot het niet vergund geacht zijn van de functie.

(...)

Gelet op het voorgaande besluit het CBS Mechelen, na onderzoek van de stukken, aldus terecht dat de constructie, gelegen te Boterstraat 25+, 2800 Mechelen niet 'als vergund geacht' in het vergunningenregister kan worden opgenomen omdat (1) de constructie werd opgericht na de inwerkingtreding van het gewestplan Mechelen, en (2), de functiewijziging naar louter opslag niet werd doorgevoerd vóór 9 september 1984.

(...)

In de bestreden beslissing wordt de opname als 'vergund geacht' geweigerd omdat de door de verzoeker aangebrachte bewijzen als niet overtuigend worden beoordeeld door het CBS Mechelen.

Gelet op het voorgaande kan enkel besloten worden dat het CBS bij haar onderzoek zorgvuldig tewerk is gegaan en haar beslissing afdoende gemotiveerd heeft. Een schending van de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel is dan ook niet voorhanden.

Ten overvloede wijst verwerende partij er op dat, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij poneert, in de bestreden beslissing het begrip 'functie' wel degelijk correct werd toegepast. Overeenkomstig artikel 1.1.2, 5° VCRO is een functie immers: "het feitelijk gebruik van een onroerend goed of een gedeelte daarvan". Men kan bezwaarlijk volhouden dat een (beschrijving van de aanvraag in een) vergunningsaanvraag niet zou weergeven wat het feitelijk gebruik is van de constructie.

Daar komt nog bij dat de door de verzoekende partij bijgevoegde statuten niet wijzen op een functiewijziging vóór 9 september 1984 naar een loutere opslag welke niet in functie stond van een (para-)agrarische hoofdactiviteit.

Tot slot wenst de verwerende partij eveneens nog op te merken dat het beoordelen van de aangebrachte bewijzen behoort tot de appreciatiebevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen. Uw Raad stelt in zijn rechtspraak stevast voorop niet bevoegd te zijn om haar beoordeling van de aangebrachte bewijzen in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. Uw Raad is in het kader van de haar opgedragen wettigheidscontrole 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.

*Het tweede onderdeel van het enig middel is bijgevolg ongegrond.
...*

3.

De verzoekende partij dupliceert in haar wederantwoordnota:

"...

Verzoekende partij merkt op dat het eerste onderdeel in wezen samenhangt met het tweede onderdeel aangezien de aanvraag tot opname in vergunningenregister was gericht op de vergund geachte functie.

Het middel is evenmin onontvankelijk aangezien de Verzoekende partij niet enkel de gehanteerde formele motieven bestrijdt maar ook de afwezigheid en het afdoende karakter van de motieven laakt zodat het middel, voor zover gegrond op de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 wel degelijk gegrond is.

Verzoekende partij blijft bij haar standpunt dat de bestreden beslissing niet op een zorgvuldige feitenvinding rust.

Er werd op 25 november 1980 inderdaad een stedenbouwkundige vergunning afgeleverd voor het bouwen van een loods. Uit deze beslissing valt niet af te leiden wat het concrete doel was (stuk 9). In het bijzonder werd in de voorwaarden onder het beschikkend gedeelte wel opgelegd dat de bouwvergunning was afgeleverd onder voorbehoud van de toelating nodig tot het uitbaten van een hinderlijk bedrijf.

Op datum van 20 oktober 1992 weigert de Verwerende partij de milieuvergunningsaanvraag klasse 2 omdat het metaalverwerkend bedrijf strijdig is met de gewestplanbestemming agrarisch gebied (stuk 10). De aanvrager ging hiertegen in beroep bij de deputatie van de provincieraad ANTWERPEN.

Het wordt hierdoor interessanter. Een nadere analyse van het deputatiebesluit van 18 maart 1993, waarbij het beroep werd afgewezen leert dat het bestuur Milieuvergunningen van AMINAL een ongunstig advies uitbracht met o.a. de volgende inhoud (stuk 11):

"De aanvraag betreft een metaalverwerkend constructiebedrijf dat geen direct verband heeft met enige landbouwactiviteit. (...)

De bouwvergunningen werden afgeleverd onder voorbehoud van de toelating van een hinderlijk bedrijf. De bedoelde exploitatievergunning werd echter nooit aangevraagd alhoewel het bedrijf van in den beginnen vergunningsplichtig was (...)"

Het gunstig advies van het BRO wordt als volgt weerlegd:

"Dat dit advies niet kan in aanmerking worden genomen omdat het bedrijf niet kan beschouwd worden als een para-agrarisch bedrijf (constructiebedrijf)."

Verzoekende partij hield eraan dit verder te verduidelijken bij haar uiteenzetting in haar verzoekschrift waar zij terecht opmerkt dat nadien de exploitant het geweer van schouder veranderde door haar exploitatie plots als een 'para-agrarische activiteit' te verhullen.

Het is bijzonder bizar dat een viertal jaar na een eerdere milieuvergunning, het college van burgemeester en schepenen in haar zitting van 26 augustus 1997 een nieuwe milieuvergunning afgeeft, maar tegelijkertijd wel vaststelt dat het metaalverwerkend bedrijf geen enkele band heeft met de agrarische bestemming.

De exploitant, onder welke vlag de exploitatie werd gevoerd, was steeds dezelfde. De PVBA SCHAERLAECEN is opgegaan in de NV META dat haar exploitatiezetel op hetzelfde adres had als de NV ATOC, de begunstigde van de milieuvergunning van 26 augustus 1997.

Dit betekent dat er nooit een stedenbouwkundige vergunning werd afgeleverd ná 8 september 1984 voor de wijziging van de hoofdfunctie van het gebouw.

Doorheen deze feitelijke historiek had de Verwerende partij moeten vaststellen dat de agrarische functie al lang voor 9 september 1984 was verdwenen en was verworpen tot een loutere opslagfunctie, minstens had zij als zorgvuldige overheid moeten detecteren dat er een andere functie dan een agrarische functie als vergund geacht kon worden aangenomen. Het gebouw heeft stedenbouwkundig nooit opnieuw een agrarische functie verkregen, zelfs niet door de loutere toekenning van een milieuvergunning aangezien dit in beginsel geen impact heeft op de stedenbouwkundig vergunde toestand (wat ook letterlijk wordt bevestigd in het besluit van 26 augustus 1997.

Dit leidt tot de conclusie dat de Verwerende partij met miskennen van de zorgvuldigheidsplicht vasthoudt aan de (vergund geachte) agrarische functie.

...

4.

De verwerende partij stelt in haar laatste nota nog:

“ ...

Vooreerst kan er nogmaals op gewezen worden dat de verzoekende partij geen belang heeft bij het aanvoeren van een schending van de formele motiveringsplicht, daar bewezen is dat zij de formele motieven kent nu zij in haar verzoekschrift de motieven van de bestreden beslissing inhoudelijk bekritiseert.

Verder is het, in tegenstelling tot wat verzoekende partij beweert, in voorliggend dossier wel degelijk duidelijk waarvoor de op 24 november 1980 afgeleverde stedenbouwkundige vergunning diende, met name 'loods dienstig als magazijn en herstellingsplaats voor landbouwmachines bij leefbaar para-agrarisch gebied.'

Evenmin kan de bewering van de verzoekers worden bijgetreden dat uit de feitelijke historiek valt af te leiden dat een functiewijziging naar opslag heeft plaatsgevonden voor 9 september 1984. In deze kan worden verwezen worden naar het bestreden besluit, waarin terecht het navolgende wordt gesteld omtrent de milieuvergunning van 26 augustus 1997: (...)

Tot slot wenst verwerende partij nogmaals te benadrukken dat de bestreden beslissing wel degelijk op een zorgvuldige feitenvinding rust. Na onderzoek van de stukken werd door het CBS van Mechelen terecht besloten dat de constructie, gelegen te Boterstraat 25+, 2800 Mechelen niet 'als vergund geacht' in het vergunningenregister kan worden opgenomen omdat:

- de constructie werd opgericht na de inwerkingtreding van het gewestplan Mechelen, en*
- de functiewijziging naar louter opslag niet werd doorgevoerd vóór 9 september 1984.*

Beide elementen werden hierboven reeds afdoende aangetoond.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij vermeldt in de aanhef de schending van het vertrouwensbeginsel, maar zet in het middel nergens uiteen waarom dat beginsel dan wel geschonden zou zijn.

Voor zover het aan de schending van het vertrouwensbeginsel ontleend wordt, is het middel onontvankelijk.

2.

Uit de begeleidende toelichting bij de registratieaanvraag blijkt dat de verzoekende partij rechtszekerheid nastreeft over de functie van de loods als loutere opslagplaats. De bouw van de loods als magazijn en herstellingsplaats voor landbouwmachines werd op 24 november 1980 vergund. De verzoekende partij betoogt dat de wijziging van de para-agrarische functie van de loods naar loutere opslagruimte nog vóór 9 september 1984 voltrokken was, dat wil zeggen vóór de datum van inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen (vervolgens: het besluit van 17 juli 1984). Via de opname in het vergunningenregister wil de verzoekende partij de opslagfunctie van de loods als “vergund geacht” erkend zien.

3.

Artikel 4.2.14, §2 VCRO bepaalt:

“ ...

§2. Bestaande constructies waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel wordt aangetoond dat ze gebouwd werden in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen zij gelegen zijn, worden voor de toepassing van deze codex geacht te zijn vergund, tenzij het vergund karakter wordt tegengesproken middels een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie.

Het tegenbewijs, vermeld in het eerste lid, kan niet meer worden geleverd eens de constructie één jaar als vergund geacht opgenomen is in het vergunningenregister. 1 september 2009 geldt als eerste mogelijke startdatum voor deze termijn van één jaar. Deze regeling geldt niet indien de constructie gelegen is in een ruimtelijk kwetsbaar gebied.

...”

De memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid verduidelijkt dat een functiewijziging waarvan aangetoond wordt dat ze tot stand gekomen is vóór de inwerkingtreding van het besluit van 17 juli 1984 of het besluit van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is, buiten beschouwing gelaten moet worden bij de beoordeling of een constructie onder het door artikel 4.2.14, §2 VCRO geregelde vermoeden van vergunning valt. Een functiewijziging die dateert van na de invoering van de vergunningsplicht of waarvan het tegendeel niet bewezen wordt, vereist een stedenbouwkundige vergunning, ook al betreft het een constructie die door een vermoeden van vergunning gedekt wordt (*Parl. St. VI. Parl., nr. 2011/1, 2008-09, 111*).

Artikel 5.1.3, §2, eerste lid VCRO bepaalt:

“ ...

§2. Bestaande constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden, waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel in de zin van boek III, titel III, hoofdstuk VI van het Burgerlijk Wetboek is aangetoond dat ze gebouwd werden in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen zij gelegen zijn, en waarvan het vergund karakter door de overheid niet is tegengesproken middels een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie, worden in het vergunningenregister opgenomen als “vergund geacht”, onverminderd artikel 4.2.14, §3 en §4. Op de gemeentelijke overheid rust ter zake een actieve onderzoeksplicht. Het vergunningenregister vermeldt de datum van opname van de constructie als “vergund geacht”.

...”

4.1.

De opname in het vergunningenregister op grond van artikel 5.1.3, §2, eerste lid VCRO staat open voor constructies “waarvan aangetoond (is) dat ze gebouwd werden in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen zij gelegen zijn”.

De verwerende partij overweegt in de bestreden beslissing, en het wordt niet betwist, dat het gewestplan ‘Mechelen’ waarbinnen de loods gelegen is, op 13 oktober 1976 in werking getreden is.

De verzoekende partij betwist niet, maar bevestigt integendeel dat de loods na de inwerkingtreding van het gewestplan 'Mechelen' opgericht werd. Het staat dan ook vast dat de constructie, in strijd met het bepaalde in artikel 5.1.3, §2, eerste lid VCRO, niet "in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan" gebouwd werd.

Anders dan de verzoekende partij dat ziet, staat de opname in het vergunningenregister niet open voor constructies waarvan aangetoond is dat de functiewijziging dateert van vóór de invoering van de vergunningsplicht op 9 september 1984, maar die na de inwerkingtreding van het gewestplan gebouwd werden. Door vast te stellen dat "de bouw van de constructie (...) slechts werd aangevat na het in voege gaan van het gewestplan" en "een opname in het register als vergund geachte constructie bijgevolg niet mogelijk (is)", voegt de verwerende partij geen bijkomende voorwaarde voor de opname toe, noch vervroegt zij "het ijkpunt" betreffende het vermoeden van vergunning betreffende de wijziging van de hoofdfunctie naar de eerste inwerkingtreding van het gewestplan. De verwerende partij past daarmee de wettelijke voorwaarde toe dat de constructie tussen 22 april 1962 en de eerste inwerkingtreding van het gewestplan gebouwd moet zijn.

4.2.

De onbetwiste vaststelling dat de loods na de inwerkingtreding van het gewestplan 'Mechelen' opgericht werd, volstaat als draagkrachtig motief om de weigering van de opname in het vergunningenregister te verantwoorden. Het geschil over het tijdstip waarop de loods een wijziging van een para-agrarische functie naar een loutere opslagfunctie ondergaan zou hebben, heeft geen relevantie. Een gebeurlijk succesvolle bewijsvoering dat de hoofdfunctie al vóór 9 september 1984 gewijzigd werd, kan niet tot de opname in vergunningenregister leiden. De motieven in de bestreden beslissing waarop de afwijzing van het bewijsmateriaal van de verzoekende partij berust, zijn overtuigend. Kritiek op overtuigende motieven kan niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing leiden.

5.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep wordt verworpen.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 18 december 2018 door de negende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de negende kamer,

Yannick DEGREEF

Geert DE WOLF