

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 17 april 2018 met nummer RvVb/A/1718/0772
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0346/A

| | |
|--------------------|--|
| Verzoekende partij | de heer Guy VERWORST 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 Koen GEELEN, Wouter MOONEN en Sarah JACOBS met woonplaatskeuze op het kantoor te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 64 b101 |

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 12 januari 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 2 december 2016.

De verwerende partij heeft beslist om het pand met drie wooneenheden op een perceel gelegen te 2800 Mechelen, Leuvensesteenweg 24, met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie D, nummer 109 F2, niet op te nemen als “*vergund geacht*” in het vergunningenregister.

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 27 maart 2018.

Advocaat Sophie DE MAEIJER, *loco* advocaat Kris LENS, voert het woord voor de verzoekende partij.

Advocaat Sarah JACOBS voert het woord voor de verwerende partij.

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 raadsman van de verzoekende partij en haar zoon dient in hun naam op 14 september 2016 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen een aanvraag in voor een registratiebeslissing voor “*het gebouw bestaande uit drie appartementen*” op een perceel gelegen te 2800 Mechelen, Leuvensesteenweg 24, met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie D, nummer 109 F2.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 2 december 2016 een registratiebeslissing aan de verzoekende partij en haar zoon. Het college motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

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:

- *Het inschrijvingsrelaas uit het bevolkingsregister dd. 28 juli 2016, opgesteld door de dienst 'Team onthaal & Informatie'; blijkens deze gegevens is het huisnummer 24/1 gekend vanaf 3 november 1989 en het huisnummer 24/2 (voorheen 24/0002) gekend vanaf 21 maart 1990;*
- *Het schrijven van de dienst 'interne dienstverlening & protocol', waarbij de documenten van documenten uit het stadsarchief worden benoemd.*

Er zijn geen stedenbouwkundige vergunningen gekend bij de Bouwdienst. Op initiatief van de bouwdienst werd de kadastrale fiche van het pand opgevraagd bij het kadaster. De kadastrale fiche geeft geen indicatie van een verdere opdeling van het pand.

De stedenbouwreglementering voorziet in een uitdrukkelijke vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal wooneenheden sedert 1 mei 2000. Sedert vermelde datum voorziet artikel 99, §1, 7° DORO expliciet in een vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal wooneenheden. Het is echter zo dat reeds voordien een stedenbouwkundige vergunning nodig was indien het creëren van bijkomende wooneenheden gepaard gingen met verbouwingswerken.

Artikel 44 van de wet van 29 maart 1962 bepaalde dat niemand zonder voorafgaandelijke schriftelijke en uitdrukkelijke vergunning mocht overgaan tot het verbouwen van een bestaande woning. In artikel 44, §2 werd gesteld dat er een lijst kan worden opgemaakt van werken en handelingen waarvoor wegens hun geringe omvang geen vergunning vereist was.

Middels Koninklijk Besluit van 16 december 1971 (B.S. 19 januari 1972) werd deze lijst voor een eerste keer opgesteld. Artikel 2 van dit besluit voorziet niet in een vrijstelling voor het uitvoeren van inrichtingswerkzaamheden binnen een gebouw. Art. 3 van vermeld besluit voorziet bijkomend in een vrijstelling van advies van de gemachtigde ambtenaar, maar blijven onderworpen aan de door art. 44 van de wet voorgeschreven vergunning:

(...) ` de verbouwingswerken binnen in het gebouw of de werken voor geschiktmaking van de lokalen (met inbegrip van de overeenkomstige uitrusting met sanitaire, elektrische, verwarmings- en verluchtingsinstallaties) voor zover ze noch de oplossing van een eigenlijk constructievraagstuk, noch de wijziging van het volume, noch het architectonisch karakter van het gebouw vergt.' (...)

Het initieel besluit van 16 december 1971 voorzag m.a.w. niet in een vrijstelling van vergunningsplicht voor het plaatsen van sanitaire, elektrische, verwarmings- of andere toestellen, noch voor de geschiktmaking van dergelijke lokalen.

Het voorgaande impliceert dat er sedert de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet een vergunning vereist was voor de geschiktmaking van lokalen en het plaatsen van sanitaire en andere installaties.

De, door de aanvrager, voorgelegde documenten tonen niet aan dat de opdeling dateert van vóór de inwerkingtreding van het gewestplan Mechelen op 5 augustus 1976 (ten einde beroep te kunnen doen op het weerlegbaar vermoeden van vergunning conform 4.2.14, §2 VCRO).

Het pand met drie wooneenheden, Leuvensesteenweg 24, 2800 Mechelen, kan bijgevolg niet in het vergunningenregister als "vergund geacht" worden opgenomen.

Voor zover geen bewijsmiddelen worden aangevoerd die de opdeling als "vergund geacht" kunnen aantonen, dient voor de opdeling van het pand 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.

| |
|-----------------|
| Besluit: |
|-----------------|

Artikel 1

Het college beslist de constructie gelegen Leuvensesteenweg 24 niet op te nemen als 'vergund geacht' in het vergunningenregister.

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN HET ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij ontleent een enig middel aan de schending van de artikelen 4.2.14 en 5.1.3 VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), het materieel motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. Zij verzoekt ook, bij toepassing van artikel 159 van de Grondwet (hierna: Gw.) om de buitentoepassingverklaring van de artikelen 2 en 3 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 (hierna: Vrijstellingenbesluit).

De verzoekende partij zet uiteen wanneer volgens haar voor het eerst sprake was van een vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden. Op basis van artikel 99, §1, 7° van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO) en onder meer de parlementaire voorbereiding bij die bepaling meent zij dat iedere wijziging van het aantal woongelegenheden voor het eerst vergunningsplichtig werd op 1 mei 2000. Ter illustratie haalt zij ook een passage van op de website van de stad Leuven aan.

Vervolgens ontwikkelt de verzoekende partij een eerste onderdeel waarin zij in essentie meent dat haar verzoek tot opname in het vergunningenregister zowel betrekking heeft op de constructie op zich alsook op de doorgevoerde vermeerdering van het aantal woongelegenheden. Zij acht de aangehaalde bepalingen en beginselen geschonden in zoverre de bestreden beslissing niet ingaat op het onweerlegbaar vermoeden van vergunning voor wat de constructie op zich betreft.

Met een tweede onderdeel focust de verzoekende partij zich op de doorgevoerde wijziging van het aantal woongelegenheden. Zij brengt in essentie haar uiteenzetting in herinnering over het tijdstip waarop volgens haar voor het eerst sprake was van een vergunningsplicht. In het verlengde daarvan stipt zij aan dat een uittreksel uit het bevolkingsregister aangeeft dat het pand in kwestie tussen 3 november 1989 en 29 oktober 1991 werd betrokken door drie personen in drie aparte woongelegenheden. De verzoekende partij wijst erop dat dit in de bestreden beslissing niet betwist wordt. De wijziging inzake het aantal woongelegenheden greep dan ook plaats voor 1 mei 2000 zodat het *praetoriaans* vermoeden van vergunning wel degelijk toepassing vindt. Het valt volgens haar niet in te zien waarom de verwerende partij in de bestreden beslissing voorhoudt dat de wijziging zou moeten plaatsgrijpen tussen de inwerkingtreding van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (hierna: Stedenbouwwet) en de eerste inwerkingtreding van het toepasselijke gewestplan. De verwerende partij verwacht volgens haar de datum van die laatste inwerkingtreding met de datum waarop het gewestplan werd goedgekeurd.

Verder acht de verzoekende partij de formele motiveringsplicht geschonden in die zin dat de verwerende partij haar weigeringsbeslissing baseert op de (foute) veronderstelling dat de wijziging van het aantal woongelegenheden gepaard ging met verbouwingswerken. Volgens de verwerende partij was er in dat geval wel sprake van een vergunningsplicht op grond van artikel 44 van de Stedenbouwwet enerzijds alsook in het licht van het Vrijstellingenbesluit, bij gebrek aan vrijstelling voor het plaatsen van sanitaire, elektrische, verwarmings- of andere toestellen of voor de geschiktmaking van lokalen.

Ook acht de verzoekende partij kennelijk de materiële motiveringsplicht geschonden in die zin dat de verwerende partij volgens haar het onderscheid niet maakt tussen vergunningsplichtige werken en vergunningsplichtige handelingen, zoals het wijzigen van het aantal woongelegenheden. Onder verwijzing naar rechtspraak van de Raad en van artikel 4.2.14, §3 VCRO meent zij dat bepaalde, al dan niet illegale, verbouwingswerken niet ingeroepen kunnen worden om het vermoeden van vergunning aan het gebouw en de opdeling te ontzeggen. In het verlengde daarvan ziet zij geen motieven voor de weigeringsbeslissing.

Tot slot stelt de verzoekende partij dat in de bestreden beslissing ten onrechte abstractie wordt gemaakt van de wijzigingen die aan het Vrijstellingenbesluit werden doorgevoerd door het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 1996. Zij stelt dat artikel 42, §1 van het decreet van 22 oktober 1996 betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: Coördinatiedecreet), samen gelezen met het Vrijstellingenbesluit, zoals gewijzigd door het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 1996, niet op wettige wijze kan doen besluiten tot een vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden. Die bevoegdheid kwam

volgens haar niet toe aan de Vlaamse regering zodat het Vrijstellingenbesluit, zoals gewijzigd door het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 1996, buiten toepassing moet blijven omwille van de schending van artikel 105 Gw. en het algemeen beginsel van de hiërarchie van de rechtsnormen.

2.

In haar antwoordnota brengt de verwerende partij in eerste instantie de volgens haar toepasselijke regelgeving alsook een eerder gewezen arrest van de Raad in herinnering.

Vervolgens betwist zij de door de verzoekende partij voorgehouden tweeledigheid van het verzoek tot opname in het vergunningenregister. De verwerende partij wijst erop dat de aanvraag duidelijk enkel bevestiging beoogt van het vergund geacht karakter van de opdeling in drie woongelegenheden. Het betoog van de verzoekende partij, als zou er ten onrechte niet gemotiveerd zijn waarom de constructie op zich niet van het vermoeden van vergunning geniet, acht zij bijgevolg niet pertinent. Zij wijst erop dat het haar nog steeds toekomt het werkelijk voorwerp van de aanvraag vast te stellen. In zoverre de Raad toch zou oordelen dat het voorwerp van het verzoek wel degelijk tweeledig was, meent de verwerende partij dat de registratiebeslissing één en ondeelbaar is. Het niet vergund geacht karakter van de opdeling in drie woongelegenheden zet zich automatisch door naar de constructie, aldus de verwerende partij. In die zin acht zij het volstrekt logisch dat indien het verzoek al tweeledig zou zijn, zij zich enkel uitsprak over de opdeling.

De verwerende partij schetst vervolgens de draagwijdte van zowel het eigenlijke vermoeden van vergunning als het zogenaamde *praetoriaanse* vermoeden van vergunning. Wat dit laatste vermoeden betreft, wijst zij erop dat de vermeerdering van het aantal woongelegenheden op zich niet vergunningsplichtig was voor 1 mei 2000. Overeenkomstig artikel 44, §1 van de Stedenbouwwet, *juncto* artikel 3, 1° van het Vrijstellingenbesluit, bleven de in dat laatste artikel vermelde verbouwingswerken evenwel vergunningsplichtig. Zij wijst erop dat overeenkomstig datzelfde Vrijstellingenbesluit, evenwel zoals gewijzigd bij besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 1996, dergelijke constructieve ingrepen enkel vergunningsplichtig waren voor zover zij kaderden in een functiewijziging of een vermeerdering van het aantal woongelegenheden. Vervolgens wijst zij erop dat de afzonderlijke vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden pas met artikel 99, §1, 7° DRO werd ingevoerd, zoals in werking getreden op 1 mei 2000.

In het verlengde van haar schets van de toepasselijke regelgeving wijst de verwerende partij erop dat zij met de bestreden beslissing een correcte beoordeling heeft gemaakt en dit achtereenvolgens in het licht van het *praetoriaans* vermoeden van vergunning en het decretale vermoeden van vergunning (artikel 4.2.14, §2 VCRO). Wat dat laatste vermoeden van vergunning betreft, wijst zij erop dat de verwijzing naar de datum van goedkeuring in de plaats van de datum van inwerkingtreding van het toepasselijke gewestplan een louter materiële vergissing uitmaakt. Zij stipt verder aan dat zij geen toepassing gemaakt heeft van artikel 4.2.14, §3 VCRO maar de evidente inrichtingswerken (gelet op het feit dat het appartementen en geen kamers betrof) betrokken heeft in haar beoordeling in het licht van het destijds toepasselijke artikel 44 Stedenbouwwet en artikel 2 en 3, 1° Vrijstellingenbesluit. De verwerende partij benadrukt tot slot dat de verwijzingen van de verzoekende partij naar het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 1996 tot wijziging van het Vrijstellingenbesluit en het verzoek om de buitentoepassingverklaring daarvan niet ter zake doen nu die wijziging dateert van na de kwestieuze vermeerdering van het aantal woongelegenheden.

3.

De verzoekende partij erkent in haar wederantwoordnota dat haar aanvraag sloeg op de erkenning van het vergund geacht karakter van het gebouw bestaande uit drie appartementen. Zij meent evenwel dat het aan de verwerende partij toekwam om achtereenvolgens het vermoeden van vergunning af te toetsen ten aanzien van het gebouw op zich zowel als op de drie appartementen. Zij heeft in haar verzoek uitdrukkelijk aangegeven dat het gebouw dateert van vóór 1900 en dat ook een vermoeden kan toegepast worden voor de opdeling wegens de latere invoering van de vergunningsplicht. Voor het overige herhaalt de verzoekende partij in essentie haar betoog zoals opgenomen in haar inleidend verzoekschrift en stelt zij niet te begrijpen waarom het gebouw op zich niet als vergund geacht werd opgenomen in het vergunningenregister.

De verzoekende partij herhaalt dat de vermeerdering van het aantal woongelegenheden voor het eerst vergunningsplichtig werd vanaf 1 mei 2000, ongeacht of er verbouwingswerken gepaard gingen met die vermeerdering. Zij stelt dat als er al verbouwingswerken plaatsgrepen, het aan de verwerende partij toekomt om dit te bewijzen. Zij verwijst daartoe naar de actieve onderzoeksplicht van de verwerende partij. Al mocht zij in die bewijslast slagen, dan nog kan dit de toepassing van het vermoeden van vergunning niet beletten, aldus de verzoekende partij. Naar het oordeel van de verzoekende partij maakt de verwerende partij het *praetoriaans* vermoeden van vergunning inhoudsloos door te veronderstellen dat er verbouwingswerken werden uitgevoerd. Zodoende wordt de vergunningsplicht voor het opdelen van gebouwen in de tijd vervroegd tot de inwerkingtreding van het toepasselijke gewestplan in plaats van 1 mei 2000. De verzoekende partij meent verder dat de opdeling als handeling en de verbouwingswerken afzonderlijk beoordeeld moeten worden, waarbij dat laatste een handhavingsvraagstuk vormt. Het gaat niet op dat de verwerende partij met haar werkwijze de toepassing van haar stedenbouwkundige verordening opdringt.

4.

De verwerende partij stipt in haar laatste nota nogmaals aan dat de aanvraag enkel betrekking had op de opdeling van het gebouw. Zij betwist verder dat zij in haar eerdere repliek ingaat tegen de inhoud van de bestreden beslissing. Ook brengt de verwerende partij nogmaals de ondeelbaarheid van de aanvraag in herinnering. Zij meent tot slot dat haar actieve onderzoeksplicht niet zo ver reikt dat zij een werk dat, of een handeling die, niet het voorwerp uitmaakt van de aanvraag, in het vergunningenregister kan opnemen als vergund geacht.

De verwerende partij blijft er bij dat zij het *praetoriaans* en decretaal vermoeden van vergunning correct heeft toegepast. Zij benadrukt nog dat de Raad in een recent arrest, op basis van de door haar aangehaalde regelgeving, uitdrukkelijk bevestigd heeft dat er geen *praetoriaans* vermoeden van vergunning kan gelden voor de opsplitsing van een gebouw in woonentiteiten, wanneer er verbouwingswerken werden uitgevoerd voor de opdeling van de woning in appartementen. Vervolgens herhaalt de verwerende partij in welke zin zij kon oordelen dat het *praetoriaans* vermoeden van vergunning in het voorliggende geval naar analogie geen toepassing kon vinden. In dat licht werd de Motiveringswet evenmin geschonden nu het de verzoekende partij duidelijk is op grond waarvan de registratie in het vergunningenregister als vergund geacht, werd geweigerd.

Beoordeling door de Raad

1.

In een eerste middelenonderdeel acht de verzoekende partij de door haar aangehaalde bepalingen en beginselen in essentie geschonden in zoverre de verwerende partij haar verzoek niet afzonderlijk behandelde voor wat betreft de constructie enerzijds en de vermeerdering van het aantal woongelegenheden anderzijds. Met een tweede middelenonderdeel betwist de verzoekende partij in essentie de wettigheid van de bestreden weigering tot opname van het pand in het

vergunningenregister als 'vergund geacht' nu de vermeerdering van het aantal woongelegenheden plaatsgreep voor 1 mei 2000.

2.

In haar verzoek tot opname in het vergunningenregister omschrijft de verzoekende partij het voorwerp van dat verzoek als volgt: *"De huidige aanvraag betreft een verzoek tot opname in het vergunningenregister hebbende tot doel dat het pand gelegen te 2800 Mechelen, Leuvensesteenweg 24, als gebouw bestaande uit drie appartementen als vergund geacht wordt beschouwd en dit met toepassing van het artikel 5.1.3. VCRO."* en *"Met deze brief verzoek ik om de schriftelijke bevestiging te verkrijgen dat het gebouw onder haar huidige vorm, als gebouw met drie appartementen, als vergund geacht kan worden beschouwd..."*.

Gelet op die omschrijving van het voorwerp van de aanvraag schendt de verwerende partij allern minst de door de verzoekende partij aangehaalde bepalingen en beginselen in zoverre zij zich uitspreekt over de vraag of het pand met in begrip van de opdeling in drie appartementen kan opgenomen worden in het vergunningenregister. De verzoekende partij maakt ook niet aannemelijk welk voordeel er voor haar zou kleven aan de opname van de constructie *op zich* in het vergunningenregister met, in voorkomend geval bij gebrek aan bewijzen omtrent het vergund geacht karakter daarvan, de uitdrukkelijke uitsluiting van de opdeling in de drie appartementen.

Het eerste onderdeel van het enig middel wordt dan ook verworpen.

3.

Wat de betreft de opdeling in drie appartementen, bestaat het standpunt van de verzoekende partij er in essentie in dat zij meent dat die vermeerdering van het aantal woongelegenheden zich situeert vóór 1 mei 2000. De verzoekende partij stelt dat het wijzigen van het aantal woongelegenheden pas op dat ogenblik vergunningsplichtig is geworden, waardoor, net als voor niet-vergunningsplichtige functiewijzigingen, er bij de beoordeling of een '*bestaande constructie*' kan beschouwd worden als vergund geacht, geen rekening kan gehouden worden met niet-vergunningsplichtige wijzigingen in het aantal woongelegenheden.

Pas voor het eerst ter zitting houdt de verzoekende partij voor dat de opdeling zich reeds veel vroeger in de tijd situeert en verwijst zij naar een uittreksel uit het kadaster, waaruit moet blijken dat minstens het gelijkvloers en de eerste verdieping verhuurd was.

3.1

Artikel 4.2.14 VCRO luidt als volgt:

"§1. Bestaande constructies waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel wordt aangetoond dat ze gebouwd werden vóór 22 april 1962, worden voor de toepassing van deze codex te allen tijde geacht te zijn vergund."

§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 door deze termijn van één jaar. Deze regeling geldt niet indien de constructie gelegen is in een ruimtelijk kwetsbaar gebied."

§3. Indien met betrekking tot een vergund geachte constructie handelingen zijn verricht die niet aan de voorwaarden van §1 en §2, eerste lid, voldoen, worden deze handelingen niet door de vermoedens, vermeld in dit artikel, gedekt.

§4. Dit artikel heeft nimmer voor gevolg dat teruggekomen wordt op in kracht van gewijsde gegane rechterlijke beslissingen die het vergund karakter van een constructie tegenspreken".

Artikel 5.1.3, §§ 1 en 2 VCRO bepalen het volgende:

"§1. 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 vóór 22 april 1962, 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.

De vaststelling van de aanwezigheid van een geldig bewijs dat de bestaande constructie vóór 22 april 1962 gebouwd werd, en de omschrijving van de aard van dat bewijs, geldt als motivering voor de beslissing tot opname als "vergund geacht".

De vaststelling van het feit dat de constructie niet meer bestaat, van de afwezigheid van enig bewijsmiddel, of van het feit dat het voorhanden zijnde bewijsmiddel aangetast is door uitdrukkelijk aangegeven onregelmatigheden, geldt als motivering voor de weigering tot opname als "vergund geacht".

Een weigering tot opname als "vergund geacht", wordt per beveiligde zending aan de eigenaar betekend.

§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".

De vaststelling van het feit dat bij de overheid geen geldig tegenbewijs bekend is, geldt als motivering voor een opname als "vergund geacht". De vaststelling dat bij de overheid een geldig tegenbewijs bekend is, en de omschrijving van de aard daarvan, geldt als motivering voor de weigering tot opname als "vergund geacht".

Een weigering tot opname als "vergund geacht", wordt per beveiligde zending aan de eigenaar betekend. Deze mededelingsplicht geldt niet ten aanzien van die constructies waarvoor reeds een gemotiveerde mededeling werd verricht bij de opmaak van het ontwerp van vergunningenregister."

Uit deze bepalingen volgt dat:

- het bewijs dat een bepaalde constructie is ‘gebouwd’ vóór 22 april 1962 tot gevolg heeft dat deze constructie “te allen tijde geacht [wordt] te zijn vergund”;
- het bewijs dat een bepaalde constructie is “gebouwd” in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen deze is gelegen, tot gevolg heeft dat deze constructie geacht wordt 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;
- indien met betrekking tot een vergund geachte constructie handelingen zijn verricht die niet aan de voorwaarden van artikel 4.2.14, §1 en §2, eerste lid VCRO voldoen, worden deze handelingen niet door de vermoedens, vermeld in dit artikel, gedekt.

Het bewijs van het ‘gebouwd’ zijn van een constructie vóór 22 april 1962 geeft bijgevolg aanleiding tot een onweerlegbaar vermoeden van het vergund karakter van deze constructie. Het bewijs van het ‘gebouwd zijn’ van een constructie in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen deze gelegen is, heeft een weerlegbaar vermoeden van het vergund karakter van deze constructie tot gevolg. Dat laatste vermoeden is weliswaar slechts weerlegbaar door middel van een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie.

Bij het toepassen van deze bepalingen moet aldus een onderscheid gemaakt worden tussen (1) het voorhanden zijn van het bewijs dat een bepaalde constructie voor een bepaalde datum werd gebouwd en (2) het vermoeden van vergunning dat daaruit voortvloeit. Het tegenbewijs waarvan sprake in de aangehaalde bepalingen heeft enkel betrekking op het vermoeden van het vergund karakter. Met een tegenbewijs kan het vermoeden van vergunning worden tegengesproken, maar het vermoeden van vergunning zelf veronderstelt dat er bewijs voorhanden is dat de betrokken constructie is opgericht vóór een bepaalde datum.

3.2

In het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handavingsbeleid, wordt bij de hiervoor aangehaalde bepalingen nog het volgende toegeelicht:

“Ten overvloede : samenlezing met het leerstuk van de functiewijzigingen

360. De vermoedens van vergunning zijn door het Verslag bij het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen door de Raad van State en door het Hof van Cassatie “aangevuld” met een bijkomend “vermoeden” : een gebruikswijziging die vóór 9 september 1984 tot stand is gekomen, moet buiten beschouwing worden gelaten bij de vraag of een constructie beschouwd kan worden als een vergunde constructie. Ook die oude functiewijzigingen worden aldus als het ware geacht vergund te zijn. (Vóór 9 september 1984 gold voor functiewijzigingen geen vergunningsplicht ; cfr. artikel 192bis DRO.)

361. Latere functiewijzigingen moeten gedekt zijn door een vergunning, verleend overeenkomstig het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen of het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en

van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is. Dat geldt óók als zij betrekking hebben op een constructie die overeenkomstig voorliggende ontwerpbeoordelingen gedekt is door een vermoeden van vergunning. Een persoon die een woning, gebouwd in 1963, volledig wil herbestemmen tot een boekhoudkantoor, zal ingevolge artikel 2 van het uitvoeringsbesluit van 14 april 2000 aldus een stedenbouwkundige vergunning nodig hebben.”

Artikel 4.2.14 VCRO, zoals toegelicht in de voorbereidende werken, dient bijgevolg toegepast te worden rekening houdend met de regelgeving inzake functiewijzigingen.

3.3

De vergunningsplicht voor het bouwen, herbouwen of verbouwen van een woning werd ingevoerd door artikel 44, §1 van de stedenbouwwet van 29 maart 1962, onder voorbehoud van een door de Koning vast te stellen lijst van werken en handelingen waarvoor, wegens geringe omvang, geen vergunning vereist was (artikel 44, §2).

Artikel 2 van het Vrijstellingenbesluit van 16 december 1971 stelde enkel kleine serres, bepaalde afsluitingen en bepaalde reclame-inrichtingen vrij van vergunning. Conform artikel 3 Vrijstellingenbesluit waren sommige interne verbouwingswerken weliswaar vrijgesteld van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar, maar niet van de vergunningsplicht.

Sinds de inwerkingtreding op 9 september 1984 van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen, worden de vermoedens van vergunning uit artikel 4.2.14, §1 en §2 VCRO aangevuld met een bijkomend vermoeden van vergunning. Aldus worden de oude functiewijzigingen daterend van voor 9 september 1984 eveneens “vergund geacht”.

Met het wijzigingsbesluit van 16 juli 1996 wordt in artikel 2,2° verder de volgende vrijstelling werd ingevoerd:

“de plaatsing van sanitaire, elektrische, verwarmings-, isolerings- of verluchtingsinstallaties binnen een gebouw, voor zover ze noch de wijziging van het gebruik of van de bestemming of –wanneer het een woongebouw betreft- de wijziging van het aantal wooneenheden met zich meebrengt.(...)”

Uit wat voorafgaat volgt dat met een loutere gebruikswijziging, zonder inrichtingswerken, daterend van vóór de inwerkingtreding van de besluiten van de Vlaamse regering van 17 juli 1984 geen rekening moet gehouden worden bij de beoordeling of een ‘bestaande constructie’ kan beschouwd worden als vergund geacht (het zogenaamd ‘praetoriaans’ vermoeden van vergunning).

3.4

Artikel 99, §1, eerste lid, 7° zoals ingevoerd bij het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, in werking getreden op 1 mei 2000, maakte het wijzigen van het aantal wooneenheden vergunningsplichtig:

“§ 1. Niemand mag zonder voorafgaande stedenbouwkundige vergunning:

...

7° in een gebouw het aantal wooneenheden 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 wooneenheden 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 wooneenheden bestemd voor de huisvesting van een gezin of een alleenstaande ongeacht of het gaat om een eengezinswoning, een etagewoning, een flatgebouw, een studio of een al dan niet gemeubileerde kamer.”

Met het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is, werd aldus met ingang van 1 mei 2000 een afzonderlijke vergunningsplicht ingevoerd voor het wijzigen van het aantal wooneenheden.

3.5

De verwerende partij motiveert de bestreden beslissing door te stellen dat voor 1 mei 2000 een stedenbouwkundige vergunning reeds vereist was voor het creëren van bijkomende wooneenheden voor zover die creatie gepaard ging met vergunningsplichtige verbouwwerken. Ter staving van dat gegeven, verwijst zij naar artikel 44 van Stedenbouwwet en de artikelen 2 en 3 van het Vrijstellingenbesluit. In het verlengde van die bepalingen wijst de verwerende partij er in de bestreden beslissing op dat het Vrijstellingenbesluit in zijn initiële versie niet in een vrijstelling voorzag van vergunning voor *“het plaatsen van sanitaire, elektrische, verwarmings- of andere toestellen, noch voor de geschiktmaking van dergelijke lokalen”*.

Vervolgens stelt de verwerende partij dat *“De, door de aanvrager, voorgelegde documenten [...] niet aan[tonen] dat de opdeling dateert van vóór de inwerkingtreding van het gewestplan Mechelen op 5 augustus 1976 (ten einde beroep te kunnen doen op het weerlegbaar vermoeden van vergunning conform 4.2. 14, §2 VCRO)*. Zij beslist in het verlengde daarvan de opname te weigeren.

Anders dan wat de verzoekende partij lijkt voor te houden, reikt de onderzoeksplicht in hoofdte van de verwerende partij alleszins niet zo ver als zou op haar schouders een omgekeerde bewijslast rusten. Het komt haar niet toe bij een verzoek tot opname zelf aan te tonen dat de constructie in kwestie buiten ieder vermoeden van vergunning valt. De toepassing van het vermoeden van vergunning wordt niet op zich vermoed. Het komt toe aan de verwerende partij om, weze het op een actieve manier, de door de verzoeker aangebrachte gegevens te onderzoeken en zorgvuldig af te toetsen in het licht van de mogelijke toepassing van het (decretaal of *praetoriaans*) vermoeden van vergunning. Op degene die de opname in het vergunningenregister verzoekt, rust evenwel steeds de bewijslast om aan te tonen dat aan de voorwaarden voor de toepassing van het vermoeden van vergunning is voldaan.

3.6

In het licht van de gegevens waarop de Raad acht mag slaan, waaronder in het bijzonder de door de verzoekende partij aan de verwerende partij voorgelegde stukken, blijkt dat de opdeling in drie appartementen uiterlijk tussen 3 november 1989 en 21 maart 1990 plaatsgreep (inschrijvingsrelaas bevolkingsregister).

De bestreden beslissing verantwoordt de weigering tot opname in het vergunningenregister dan ook naar recht in zoverre daarin gesteld wordt dat de opdeling in appartementen - zijnde zelfstandige wooneenheden - op het ogenblik van die opdeling vergunningsplichtig was. Zoals de bestreden beslissing ook aanwijst, brengt de aanvrager geen gegevens aan die aannemelijk maken dat de opdeling in drie appartementen nog zou dateren van verder terug in de tijd, van voor

de inwerkingtreding van het toepasselijke gewestplan, zodat een beroep op artikel 4.2.14, §2 VCRO (weerlegbaar vermoeden van vergunning) mogelijk zou zijn. De verzoekende partij maakt evenmin aannemelijk dat het gebouw met inbegrip van zijn indeling van voor de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet dateert, zodat een beroep op artikel 4.2.14, §1 VCRO (onweerlegbaar vermoeden van vergunning) mogelijk zou zijn. Het gegeven dat de verwerende partij in dat verband verkeerdelijk gewag maakt van de datum van goedkeuring van het toepasselijk gewestplan in de plaats van de datum van inwerkingtreding doet geen afbreuk aan die vaststellingen.

In zoverre de verzoekende partij, in weerwil van het bovenstaande, voorhoudt dat de opdeling in meerdere wooneenheden hoe dan ook - dit is ook wanneer er daartoe verbouwingswerken werden doorgevoerd - pas per 1 mei 2000 vergunningsplichtig werd, houdt zij er een verkeerde lezing op na van de hierboven geschetste en destijds toepasselijke regelgeving.

Zoals hierboven gesteld, lag het dan ook wel degelijk binnen de bevoegdheid van de verwerende partij om de logische veronderstelling te maken dat de opdeling van een pand in appartementen vergunningsplichtige verbouwingswerken veronderstelt. Het staat de verzoekende partij in elk geval vrij om, met het oog op de toepassing van het (*praetoriaans*) vermoeden van vergunning het tegendeel aan te wijzen, wat zij tot voor de verwerende partij, net zo goed als tot voor de Raad, volstrekt heeft nagelaten.

Met artikel 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 1996 werd artikel 2 Vrijstellingenbesluit zoals reeds aangehaald in die zin gewijzigd dat verbouwingswerken onder de vorm van “*de plaatsing van sanitaire, elektrische, verwarmings-, isolerings- of verluchtingsinstallaties binnen een gebouw*” onder voorbehoud van vergunning werden vrijgesteld.

Feit blijft evenwel dat die regelgeving dateert van na het ogenblik waarop de opdeling, op grond van de door de verzoekende partij aangereikte gegevens, kennelijk heeft plaatsgevonden. Dat gegeven maakt dat de verzoekende partij zich niet nuttig op die latere regelgeving kan beroepen en evenmin de wettigheid van die regelgeving zinvol kan bekritisieren. Komt daarbij nog het feit dat in het aldus gewijzigde artikel 1 Vrijstellingenbesluit zoals gewijzigd door het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 1996 met het oog op die vrijstelling het voorbehoud werd ingeschreven “*voor zover ze noch de wijziging van het gebruik of van de bestemming of – wanneer het een woongebouw betreft – de wijziging van het aantal wooneenheden met zich meebrengt*”. Het gegeven dat de destijds doorgevoerde werkzaamheden net de vermeerdering en dus wijziging van het aantal wooneenheden met zich meebrachten, maakt *a fortiori* dat zelfs mocht de opdeling onder de gelding van het Vrijstellingenbesluit, zoals gewijzigd door het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 1996, hebben plaatsgegrepen – hoewel het dossier het tegendeel aangeeft en de verzoekende partij dit niet ontkracht – er nog steeds sprake was van een vergunningsplicht.

De datum die de verzoekende partij aanwijst als deze waarop de opdeling in meerdere wooneenheden voor het eerst vergunningsplichtig werd, zijnde 1 mei 2000, is de datum waarop voor het eerst gelijk welke inrichtingswerkzaamheid, gericht op het vermeerderen van het aantal wooneenheden, vergunningsplichtig werd. Het volstaat in dat verband te verwijzen naar artikel 99, §1, 7° van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (DRO), zoals in werking getreden op 1 mei 2000. Niets belet echter, zoals te dezen, dat een opdeling in meerdere wooneenheden vóór 1 mei 2000 gepaard ging met vergunningsplichtige handelingen en, bij gebrek aan vergunning daartoe, nog steeds een niet vergunde en hooguit gedoogde toestand uitmaakt. Ten overvloede moet de Raad vaststellen dat de verwijzing die de verzoekende partij maakt naar een weergave op de website van de stad Leuven haar eigen stelling veeleer ontkracht dan kracht bijzet. Zij citeert:

“De toestand wordt beoordeeld op datum van 1 mei 2000, zijnde de datum waarop het wijzigen van het aantal woongelegenheden vergunningsplichtig werd. Na deze datum is het wijzigen van het aantal woongelegenheden vergunningsplichtig gemaakt zelfs zonder het uitvoeren van werken.”

Het gebruik van de bewoording “*zelfs zonder*” geeft net aan dat het vermeerderen van het aantal woongelegenheden voordien wel degelijk vergunningsplichtig kon zijn, voor zover er bijvoorbeeld – zoals in het voorliggende geval logischerwijze vermoed en door de verzoekende partij niet ontkracht – sprake was van een vergunningsplichtige verbouwing.

3.7

Verder acht de Raad de artikelen 2 en 3 Motiveringswet, in het verlengde van wat voorafgaat, niet geschonden nu de verzoekende partij duidelijk in staat was om haar, weliswaar ongegronde, wettigheidskritiek ten volle te ontwikkelen en het haar bijgevolg duidelijk was op welke gronden de opname in het vergunningenregister werd geweigerd. Nu de weigeringsbeslissing zoals hierboven gesteld, naar recht verantwoord werd, is de materiële motiveringsplicht evenmin geschonden.

3.8

Het standpunt van de verzoekende partij, dat zij voor het eerst ter zitting formuleert, als zou de opdeling in drie appartementen veel vroeger dan de periode tussen 3 november 1989 en 21 maart 1990 plaats hebben gegrepen, doet evenmin tot de onwettigheid van de bestreden beslissing besluiten. Nog los van de vraag of er in dat verband sprake is van een ongeoorloofde nieuwe wending aan het middel, die pas voor het eerst ter zitting wordt naar voor gebracht, is het voorwerp van het verzoek tot opname in het vergunningenregister, zoals bij de bespreking van het eerste onderdeel van het tweede middel duidelijk werd gesteld, duidelijk:

“dat het pand gelegen te 2800 Mechelen, Leuvensesteenweg 24, als gebouw bestaande uit drie appartementen als vergund geacht wordt beschouwd”.

Het uittreksel dat door de verwerende partij in haar stukkenbundel werd opgenomen, vermeldt enkel een niet nader beschreven verhuring voor wat betreft het gelijkvloers en het eerste verdiep. Het tweede verdiep blijft volstrekt onbesproken. De feitelijke juistheid van de aanname van de verwerende partij dat de opdeling in drie appartementen plaatsgreep in de periode tussen 3 november 1989 en 21 maart 1990 – zoals overigens in haar verzoekschrift en wederantwoordnota bevestigd en voorgehouden door de verzoekende partij, staat dan ook nog steeds vast. Ook het tweede onderdeel van het eerste middel wordt verworpen.

Het enig middel wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
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 17 april 2018 door de zevende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zevende kamer,

Chana GIELEN

Marc VAN ASCH