

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 12 december 2017 met nummer RvVb/A/1718/0335
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0018/A

Verzoekende partij	de heer Paul STRUYVEN vertegenwoordigd door advocaat Evert VERVAET met woonplaatskeuze op het kantoor te 2800 Mechelen, Grote Nieuwedijkstraat 417
Verwerende partij	het college van burgemeester en schepenen van de stad LEUVEN vertegenwoordigd door advocaat Bert BEELEN

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 2 september 2016 de vernietiging van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven van 15 juli 2016.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Leuven heeft beslist om het pand op het perceel gelegen te 3000 Leuven, Sint-Annastraat 3, met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie D, nummer 139E, niet als een vergund geacht studentenhuus op te nemen 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 21 november 2017.

Advocaat Evert VERVAET en de heer Paul STRUYVEN voeren het woord voor de verzoekende partij.

Advocaat Liesbeth PEETERS loco advocaat BERT BEELEN 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

1.

De verzoekende partij is sinds 24 oktober 1997 eigenaar van het pand gelegen te 3000 Leuven, Sint-Annastraat 3, met als kadastrale omschrijving afdeling 4, sectie D, nummer 139E.

De verzoekende partij vraagt met een brief van 27 oktober 1997 aan de verwerende partij *“een conformiteitsattest voor het verhuren van 8 studentenkamers”* in het bedoelde pand. In de brief wordt de volgende toelichting gegeven:

“Er worden renovatiewerken in verricht teneinde een moderne & nieuwe electriciteits-, centrale verwarmings- (aardgas), keuken- en sanitair- (van geen naar 4 nieuwe badkamers) installatie in te richten, met o.a. aansluiting op de stadsriolering i.p.v. op de Dijle voor de waterafvoer van de 4 badkamers en 5 toiletten (vroeger een enkel buitentoilet op de Dijle aangesloten). De renovatiewerken worden verricht onder toezicht van het architectenbureau Urbat van Brussel. Ook werd er speciaal gezorgd voor brandbeveiliging (speciale gyprocplaten tegen brand op de plafonds, een waterslang, een brandblusapparaat en een branddetector per etage).

De werken betreffen renovatie van een bestaand huis, geen grondige verbouwing of nieuwbouw.

Behoudens de 8 kamers omvat het huis 4 badkamers met toilet, een additioneel apart toilet, een gemeenschappelijke keuken, die tevens als gemeenschapskamer dienst zal doen. Het huis heeft een tuin met daarin een schuurtje voor het opstallen van fietsen en tuinmeubilair- en benodigdheden”.

Het stadsbestuur antwoordt met een brief van 30 oktober 1997 dat *“wij nog geen conformiteitsattesten kunnen uitreiken, gezien de uitvoeringsbesluiten van het Kamerdecreet nog niet zijn bepaald door de Vlaamse regering”*.

Op 26 januari 1998 wordt ten laste van de verzoekende partij een proces-verbaal van bouwovertreiding opgesteld voor *“het wijzigen van de bestemming van ééngezinswoning naar een gebouw met verscheidene studentenkamers zonder in het bezit te zijn van een bouwvergunning”*.

De verwerende partij deelt op 14 december 1998 aan de gemachtigde ambtenaar mee dat het *“in toepassing van artikel 68 § 1b van het decreet op de ruimtelijke ordening (...) beslist (heeft) akkoord te gaan met uw voorstel, d.w.z. aanpassingswerken te laten uitvoeren bestaande uit: het gebouw opnieuw de bestemming ééngezinswoning te geven”*.

De gemachtigde ambtenaar dient bij brief van 1 februari 1999 aan de procureur-generaal bij het hof van beroep te Brussel deze herstellvordering in.

De gemachtigde ambtenaar deelt op 20 mei 1999 aan de procureur-generaal mee dat *“blijkt dat er slechts geringe interne verbouwingen zouden zijn gebeurd zoals het bijplaatsen van sanitaire installaties en het plaatsen van een wand in gipskartonplaat. Deze werken zijn vrijgesteld van vergunning”*.

De procureur-generaal deelt op 5 juli 1999 aan de verzoekende partij mee dat hij *“de strafinformatie in verband met een eventuele bouwovertreiding, vastgesteld te Leuven en u ten laste, geseponeerd”* heeft.

De verzoekende partij dient op 24 maart 1999 als zaakvoerder van de bvba APPR een aanvraag in voor een regularisatievergunning voor het "inbrengen van een studentenhuus" in het voormelde pand.

Uit de aanvraag blijkt dat op het gelijkvloers een bureau en een woonkamer worden omgevormd tot studentenkamers en een berging tot wc en ruimte voor ketel, op de eerste verdieping drie slaapkamers worden omgevormd tot studentenkamers en op de tweede verdieping een slaapkamer wordt omgevormd tot studentenkamer en de zolder tot twee studentenkamers.

De verwerende partij weigert op 17 juni 1999 een regularisatievergunning aan de bvba APPR.

De bvba APPR tekent tegen deze beslissing op 8 juli 1999 administratief beroep aan bij de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant. In het administratief beroepsschrift stelt de bvba APPR onder meer dat de aanvraag "*het bekomen van een regularisatievergunning*" betreft, dat "*de werken niet bouwvergunningsplichtig*" zijn omdat ze "*betrekking (hebben) op slechts interne verbouwingen, zoals het bijplaatsen van sanitaire installaties en het plaatsen van een wand in gipskartonplaat (...) de structuur van het gebouw niet (verandert) (...) geen stukken (worden) bijgebouwd, noch (...) grondige veranderingen (worden) aangebracht aan de binnenzijde van de woning*" en omdat "*als deze werken al dienen te worden beschouwd als 'verbouwen' van een bestaande woning (...) zij (dienen) te worden beschouwd als loutere instandhoudings of onderhoudswerken*".

De deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant verwerpt op 25 januari 2000 het beroep van de bvba APPR en weigert een regularisatievergunning. Zij overweegt onder meer:

"...

Overwegende dat de regularisatie voorziet in het inrichten van de woning tot 8 studentenkamers; dat op het gelijkvloers een keuken, een sanitaire ruimte zijnde 2 toiletten en een douche en 2 studentenkamers worden voorzien; dat op de eerste verdieping 3 studentenkamers worden voorzien waarvan 2 met een sanitaire cel; dat op de tweede verdieping eveneens 3 studentenkamers worden voorzien waarvan 1 met sanitaire cel en kitchenette; dat voor deze verbouwing geen structurele wijzigingen aan het gebouw zijn gebeurd; dat het voornamelijk het herinrichten van de ruimtes betreft en het plaatsen van enkele lichte wanden; dat wel het aantal woonegelegenheden wijzigt en de aanvraag bijgevolg als vergunningsplichtig wordt beschouwd;

...

Overwegende dat er een aantal zaken zijn in de verbouwing waarbij niet voldaan wordt aan het besluit van de Vlaamse regering betreffende de kwaliteits- en veiligheidsnormen voor kamers en studentenkamers goedgekeurd op 23 juli 1998; dat kamer 1 een oppervlakte van + 8 m² heeft wat onvoldoende wordt geacht (een minimum van 9 m² wordt gevraagd); dat de studentenkamers 1 en 2 geen wastafel met stromend water voorzien; dat volgens de plannen geen ruimte wordt voorzien voor onderhoudsmateriaal noch een ruimte voor de berging van 8 fietsen; dat op de plannen geen gegevens vermeld staan inzake brandveiligheid;

..."

De bvba APPR tekent tegen deze beslissing op 7 maart 2000 beroep in bij de Vlaamse minister van Economie, Ruimtelijke Ordening en Media.

De Vlaamse minister van Economie, Ruimtelijke Ordening en Media verwerpt op 25 juli 2001 het beroep van de bvba APPR en weigert een regularisatievergunning voor het verbouwen van een eengezinswoning tot een gebouw voor studentenhuusvesting.

De Raad van State verwerpt bij arrest nr. 187.645 van 3 november 2008 het beroep tegen de beslissing van de minister van 25 juli 2001.

2.

De verzoekende partij dient op 9 maart 2016 bij de verwerende partij een aanvraag in tot opname van haar pand als studentenhuys in het vergunningenregister.

De burgemeester van de stad Leuven, bij delegatie de schepen van financiën en ruimtelijke ordening, deelt in een brief van 18 maart 2016 mee dat het betrokken pand kan worden opgenomen in het vergunningenregister als gezinswoning maar in geen geval als studentenhuys kan worden vergund geacht.

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 4 mei 2016 de vernietiging van deze beslissing bij de Raad. Dit beroep heeft als rolnummer 1516/RvVb/0590/A.

Op 15 juli 2016 neemt de verwerende partij een beslissing over de aanvraag en weigert het betrokken pand “als een vergund geacht studentenhuys” op te nemen in het vergunningenregister. De verwerende partij overweegt onder meer:

“ ...

Argumentatie

...

Historiek van de vergunningen voor het pand:

- er is geen vergunning afgeleverd voor betreffend pand;
- er is wel een proces-verbaal van bouwvoertreding van 26 januari 1998 voor het wijzigen van bestemming van ééngezinswoning naar studentenhuys;
- op 17 juni 1999 heeft het college de regularisatievergunning geweigerd;
- de deputatie heeft het beroep tegen deze weigeringsbeslissing niet ingewilligd en besliste op 25 januari 2000 de weigering van de stad te bevestigen;
- in bijkomende orde heeft de minister bij besluit van 5 juli 2001 het beroep tegen deze weigeringsbeslissing eveneens verworpen.
- tenslotte heeft ook de Raad van State bij arrest van 3 november 2008 zich uitgesproken over dit dossier en eveneens het beroep verworpen;
- hieruit kan besloten worden dat het pand in het vergunningenregister als gezinswoning kan worden opgenomen maar in geen geval als opgedeeld pand of studentenhuys kan vergund worden geacht.

De oorspronkelijk en vergunde toestand was en is nog steeds deze zoals vermeld in het proces-verbaal van 26 januari 1998 zijnde een eengezinswoning.

De dienst stelt daarom voor de opname van het pand als vergund geacht in een studentenhuys met 7 kamers en 1 studio negatief te adviseren en de opname te weigeren.

De dienst Bouwen heeft dit in een schrijven van 18 maart 2016 al aan betrokken advocatenkantoor laten weten (brief ingesloten in bijlage). Deze beslissing tot weigering had echter door het college dienen te gebeuren en behoort niet rechtstreeks tot de bevoegdheid van de burgemeester noch bij delegatie aan de schepen van ruimtelijke ordening. De weigeringsbeslissing/brief van 18 maart jl. wordt nu aangevochten bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Advocatenkantoor LM&DS heeft een verzoek tot

vernietiging ingediend bij de Raad en beroept zich hierbij op het probleem van de bevoegdheidsoverschrijding.

Na advies van Mr. Beelen wordt thans voorgesteld om de aanvraag tot opname in het vergunningenregister alsnog voor te leggen aan het college, waarbij wordt voorgesteld om de opname te weigeren.

Besluit

Artikel 1

Kennis te nemen van de vraag tot opname in het vergunningenregister van LM&DS advocaten van 7 maart 2016 voor de woning gelegen te Sint-Annastraat 3 te 3000 Leuven.

Artikel 2

Zich aan te sluiten bij het advies van de dienst Bouwen en de woning niet als een vergund geacht studentenhuus op te nemen in het vergunningenregister van de stad Leuven

...

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 DE MIDDELEN – ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 5.1.3, §2 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van het zorgvuldigheids- en vertrouwensbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij zet de grieven tegen de bestreden beslissing als volgt uiteen:

“ ...

1. Het tegenbewijs is niet geldig

In de bestreden beslissing wordt er verwezen naar het proces-verbaal van 26 januari 1998 (PV nr. 98009/JM/LA). De weerhouden wederrechtelijke werken worden als volgt omschreven (stuk 4):

...

Hoewel dit proces-verbaal aldus bevestigt dat reeds in 1998 de woning was omgevormd naar een gebouw met verscheiden studentenkamers, wordt er echter ook onterecht gewag gemaakt van een ‘bestemmingswijziging’ ofte een functiewijziging. Er bestond toen reeds een stedenbouwkundige vergunningsplicht zij het voor een aantal functiewijzigingen en dit sinds de inwerkingtreding van het decreet van 28 juni 1984 en het besluit van de Vlaamse

Executieve van 17 juli 1984. Inmiddels werd dit besluit vervangen door het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000 en later decretaal bekrachtigd met het artikel 192bis DRO.

De 'bestemmingswijziging' van ééngezinswoning naar studentenhuus kon aldus niet vereenzelvigd worden met één van de gebruikswijzigingen uit het besluit van 17 juli 1984. Derhalve gold er geen stedenbouwkundige vergunningsplicht voor deze 'bestemmingswijziging'.

Niettemin wordt het vergunningsplichtig karakter gevormd door de wijziging van de hoofdfunctie. In artikel 2, §1 van het besluit van 14 april 2000 wordt 'wonen' als een hoofdfunctie beschouwd. De geviseerde handelingen, met name het opdelen van de woning in studentkamers, betreffen op zich geen wijziging van de hoofdfunctie zodat deze handelingen niet onder die vergunningsplicht vallen.

Alles dateert echter van voor 1 mei 2000 (cfr. supra).

Dit is niet alles.

Doordat de Verzoekende partij benoemd is als plaatsvervangend rechter bij de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel, werd de procureur-generaal bij het hof van beroep gelast met de vervolging van de zaak. De procureur-generaal heeft om de nodige inlichtingen in te winnen, de gemachtigde ambtenaar van het Vlaamse gewest aangeschreven. De gemachtigde ambtenaar heeft met een brief van 20 mei 1999 aan de procureur-generaal te kennen gegeven dat er slechts geringe interne verbouwingen werden uitgevoerd zoals het bijplaatsen van sanitaire installaties en het plaatsen van een wand in gipskartonplaat en dat al deze werken vrijgesteld zijn van vergunning (stuk 5).

In het verslag aan de Regering bij het besluit van 16 juli 1996 tot wijziging van het Koninklijk besluit van 16 december 1971 wordt uitdrukkelijk het plaatsen van gipskartonplaten vrijgesteld van de stedenbouwkundige vergunningsplicht.

Op datum van 5 juli 1999 stelde de procureur-generaal Verzoekende partij in kennis van het sepot van de tenlastelegging (stuk 6).

Bijgevolg werd het proces-verbaal in haar bewijswaarde integraal ontkracht en kan dit proces-verbaal niet als een 'geldig' tegenbewijs gebruikt worden. Integendeel, toont dit proces-verbaal aan dat de opdeling in zeven kamers en één studio reeds een feit was voor 1 mei 2000.

2. Het wijzigen van het aantal woonegelegenheden was op zich niet vergunningsplichtig

Ten overvloede weze het benadrukt dat de in artikel 2, 2° van het Koninklijk besluit van 16 december 1971, zoals gewijzigd bij artikel 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 1996, opgesomde inrichtingswerken slechts vrijgesteld waren van een stedenbouwkundige vergunning, voor zover deze niet gepaard gingen met het vermeerderen van het aantal woonegelegenheden. Met andere woorden, kleeft een stedenbouwkundige vergunningsplicht aan deze inrichtingswerken, wanneer er bijkomende woonegelegenheden worden gecreëerd.

Daarentegen was het opdelen in meerdere woongelegenheden op zich sowieso niet stedenbouwkundige vergunningsplichtig gesteld, zodat er ook niet diende te worden voorzien in een vrijstelling, doordat deze handeling op zich steeds was vrijgesteld van vergunning.

Bovendien moet er vastgesteld worden dat de Vlaamse regering over geen enkele rechtsgrond beschikte om bepaalde werken of handelingen, dewelke niet werden onderworpen aan een principiële vergunningsplicht op grond van het artikel 42, §1 van het Coördinatiedecreet van 1996, alsnog vergunningsplichtig te stellen. Eén en ander strijdt met de normenhiërarchie. M. BOES verwoordde dit als volgt (M. BOES, "Kroniek ruimtelijke ordening en stedenbouw", RW 1998-99, nr. 24, p. 804 stuk 7; zie ook: Cass. 8 oktober 1985, Arr. Cass. 1985-86, 135):

...

Meer nog, werd er in het oude artikel 42, §2, tweede lid van het Coördinatiedecreet opgenomen dat de Vlaamse regering een lijst kan vaststellen van de erken en handelingen waarvoor, wegens hun geringe omvang, geen vergunning vereist is.

De Raad van State heeft in een bepaalde zaak met betrekking tot de wettigheid van het besluit van de Vlaamse regering van 4 december 1991 tot instelling van een vergunningsplicht voor de wijziging van vegetatie en van lijn- en puntvormige elementen geoordeeld dat in het artikel 37 van de wet op het natuurbehoud geen enkele grondslag kan worden gevonden waarbij aan de Koning (of later de Vlaamse Executieve/Regering) de uitdrukkelijk bevoegdheid werd toebedeeld om een specifieke vergunningsplicht in te voeren. Nochtans, oordeelt de Raad van State, moet er voor een dergelijke verreichende bevoegdheidsoverdracht minstens een uitdrukkelijk wetsbepaling of een duidelijke aanwijzing voorhanden zijn.

In het artikel 42, §2, tweede lid van het Coördinatiedecreet, zoals dit van toepassing was tijdens het wijzigen van het aantal woongelegenheden kende aan de Vlaamse regering enkel een bevoegdheid toe tot het bepalen van vrijstellingen en niet tot de uitbreiding van de vergunningsplicht.

Bijgevolg dient, voor zover dit noodzakelijk is, het artikel 2, 2° van het Koninklijk besluit van 16 december 1971, zoals gewijzigd bij artikel 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 1996, hetwelk bepaalde dat de opgesomde inrichtingswerken slechts vrijgesteld waren van een stedenbouwkundige vergunning, voor zover deze niet gepaard gingen met het vermeerderen van het aantal woongelegenheden, zoals dit van toepassing was ten tijde van het proces-verbaal, buiten toepassing te worden gelaten, wegens miskennen van het artikel 105 en 159 van de Grondwet en het algemeen beginsel van de hiërarchie van de rechtsnormen.

Het feit dat er nadien een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning tot regularisatie van de verbouwingswerken werd ingediend doet aan dit gegeven geen afbreuk aangezien deze aanvraag werd ingediend onder alle voorbehoud en zonder enige nadelige erkenning. Deze aanvraag werd trouwens ingediend op aandringen van de Stad Leuven. Later bleek één en ander doorgestoken kaart te zijn, aangezien de aanvraag werd geweigerd.

Evenmin kan het arrest van de Raad van State van 3 november 2008 worden aangehaald als tegenargumentatie om toch tot het vergunningsplichtig karakter te besluiten. Verzoekende partij merkt op dat deze aanvraag werd omschreven als volgt:

...

De Raad van State heeft nergens geoordeeld dat het opdelen van een ééngesinswoning in meerdere woongelegenheden als handeling op zich stedenbouwkundig vergunningsplichtig was, om de eenvoudige reden dat ten tijde van de aanvraag deze stedenbouwkundige vergunningsplicht nog niet in voege was getreden.

Er moet opgemerkt worden dat met het arrest de vordering werd verworpen, doordat de Raad van State oordeelt dat de verbouwingswerken als dusdanig vergunningsplichtig waren. Een dergelijk verwerpingsarrest beschikt slechts over een gezag van gewijsde inter partes. Enkel de Vlaamse Regering was partij in deze zaak zodat het verwerpingsarrest, voor zover dit mogelijk is, enkel door de Vlaamse Regering kan worden ingeroepen.

Het gegeven dat er na het sepot door de procureur-generaal nooit verder actie werd ondernomen, hetzij door de gewestelijke inspectie, hetzij door de dienst handhaving, noch op strafrechtelijk gebied, noch op burgerrechtelijk gebied, bevestigt enkel dat er zich geen stedenbouwkundig probleem stelt.

Met andere woorden, is er altijd onterecht sprake geweest van een mogelijke bouwovertreiding, rustend op het pand gelegen te 3000 LEUVEN, Sint-Annastraat 3. Indien er in het onmogelijke geval toch sprake zou zijn van een bouwovertreiding, quod non, dan heeft deze louter betrekking op de inrichtingswerkzaamheden en niet op het opdelen in meerdere woongelegenheden op zich, aangezien ten tijde van het proces-verbaal deze handeling (nog) niet stedenbouwkundig vergunningsplichtig was.

3. Schending van het vertrouwensbeginsel

Verzoekende partij stelt vast dat de Stad Leuven een eigen bestuurspraktijk heeft ontwikkeld op grond waarvan zij aanneemt dat, wanneer wordt aangetoond op basis van verschillende bewijskrachtige stukken zoals plannen, foto's, brandweerverslagen, etc. dat een woning reeds voor 1 mei 2000 werd omgevormd in meerdere woongelegenheden, zij dat gegeven als vergund geacht beschouwd.

Deze praktijk wordt ook met zoveel woorden aangekondigd op haar stedelijke website:

...

Doordat zij een dergelijke publiciteit voert omtrent deze bestuurspraktijk, heeft de Verwerende partij een rechtmatig vertrouwen gewekt dat elke eigenaar van een woning, dewelke voor 1 mei 2000 werd opgedeeld in verschillende studentenkamers, in aanmerking komt voor een opname in het vergunningenregister als vergund geacht voor zover er afdoende bewijzen worden bijgebracht of voorhanden zijn na onderzoek door de stadsdiensten.

Het vertrouwensbeginsel, als uitvloeisel van het rechtszekerheidsbeginsel, houdt in dat de rechtszoekende moet kunnen vertrouwen op een zekere standvastigheid en diligentie van de bestuurlijke overheid.

Doordat de Verwerende partij een dergelijke praktijk aankondigt, moet zijn een aanvraag in die zin ook alsdusdanig honoreren, zeker wanneer vaststaat op grond van bewijskrachtige stukken, die overigens door de Verwerende partij zelf zijn ondertekend, een positief antwoord biedt op een dergelijke aanvraag.

4. Bewijskrachtige elementen

De Verwerende partij kan zich niet verschuilen achter het loutere feit dat er voorheen een proces-verbaal werd opgesteld op grond waarvan de procureur-generaal heeft beslist tot het sepot en de gemachtigde ambtenaar heeft geoordeeld dat er een vergunningsplichtige handelingen werden gesteld.

De Verwerende partij had derhalve moeten onderzoeken of de handeling van het opdelen in meerdere woongelegenheden op zich, als vergund geacht kon worden beschouwd. Dit heeft zij niet gedaan zodat op onzorgvuldige wijze de aanvraag tot opname in het vergunningenregister heeft behandeld, alsook heeft zij een gewekt rechtmatig vertrouwen

De Verzoekende partij heeft immers de volgende stukken bijgebracht:

- Goedkeuringsverslag van de elektrische laagspanningsinstallatie, d.d. 5 november 1997 met een bijhorend plan. (stuk 2)*
- Brandweerverslag, d.d. 19 april 1998, met gunstig advies voor de uitbating van een studentenhuus, ondertekend door de huidige burgemeester van de Stad Leuven. (stuk 3)*
- Proces-verbaal van 26 januari 1998. (stuk 4)*
- Brief vanwege de gemachtigde ambtenaar d.d. 20 mei 1999. (stuk 5)*

Het is trouwens allerminst ernstig dat de Verzoekende partij sinds 1997 en tot op heden een kotbelasting, recent geheten 'belasting op tweede verblijven' moet betalen. De belasting is verschuldigd per vergunde kamer. Blijkbaar is het studentenhuus op fiscaal vlak wel stedenbouwkundig vergund geacht, maar voor de opname als vergund geacht in het vergunningenregister bestaat er wel een obstakel.

Met betrekking tot het aanslagjaar 2015, op grond van het belastingreglement vastgesteld door de gemeenteraad in haar zitting van 23 juni 2014, heeft de Verzoekende partij een standaardformulier ontvangen voor de aangifte van de studentenkamers als tweede verblijven en werden zes van de acht woongelegenheden belast als 'vergunde kamer' in de zin van het artikel 4, tweede lid, eerste zin van het belastingreglement (stuk 8).

Dit is onbegrijpelijk.

Overeenkomstig het artikel 5.1.3. §2, eerste lid VCRO rust op de Verwerende partij een actieve onderzoeksplicht en kan zij zich niet beperken dat de steeds wederkerende argumentatie omtrent het proces-verbaal, zeker wanneer voorafgaande aan de aanvraag en in de aanvraag zelf op uitgebreide wijze wordt gemotiveerd dat de handeling van het opdelen in meerdere woongelegenheden op zichzelf moet worden beschouwd en niet mag worden beoordeeld in het licht van de vermeend vergunningsplichtige inrichtingswerkzaamheden.

Indien de Verwerende partij haar actieve onderzoeksplicht ernstig had genomen dan had zij prima facie uit het goedkeuringsverslag van de elektrische laagspanningsinstallatie d.d. 5 november 1997 en het brandweerverslag d.d. 19 april 1998 waarbij een gunstig advies wordt gegeven voor de uitbating als studentenhuus, en dit advies mede ondertekend is door de burgemeester van de Stad Leuven, moeten afleiden dat de opdeling als studentenhuus reeds bestond voorafgaandelijk aan het vergunningsplichtig karakter van het opdelen in meerdere woongelegenheden.

Bovendien heeft de Verzoekende partij onder de eerste sectie van dit middel aangetoond dat het aanwezige tegenbewijs eigenlijk elke bewijskracht is verloren ingevolge de

beslissing tot het sepot vanwege de procureur-generaal d.d. 5 juli 1999. Meer nog, wordt in het proces-verbaal enkel een stedenbouwkundige overtreding weerhouden wegens de 'bestemmingswijziging' van een eengezinswoning naar een studentenhuus. Eerst en vooral kan dit niet als een 'bestemmingswijziging' worden beschouwd, en anderzijds, heeft de Verzoekende partij op genoegzame wijze dat een dergelijke handeling alleszins niet stedenbouwkundig vergunningsplichtig was ten tijde van het opstellen van het proces-verbaal.

De bestreden beslissing steunt dan ook op een onzorgvuldige feitenvinding en is niet afdoende gemotiveerd doordat op geen enkele wijze een antwoord wordt geboden op de bijgebrachte elementen, dewelke duidelijk aantonen dat het studentenhuus aanwezig was sinds november 1997.

Evenmin kan er een spoor van repliek worden gevonden op de brief van de gemachtigde ambtenaar d.d. 20 mei 1999 en de navolgende brief van het parket-generaal met de kennisgeving van het sepot van het strafonderzoek. Nochtans schreef de gemachtigde ambtenaar het volgende:

...

Dit getuigt allerminst van een zorgvuldige en gemotiveerde besluitvorming.

De Verwerende partij vertrekt van een hardnekkige idee-fixe, namelijk het proces-verbaal van bouwovertreiding, zonder de minste rekening te houden met de latere tegenindicaties van officiële instanties, waaronder de gewestelijke ambtenaar en het parket-generaal, en blijft zij in de overtuiging dat er een bouwovertreiding rust op het pand, quod non.

Verzoekende partij verwijst hiervoor naar een passage uit een interessant arrest van Uw Raad:

...

In een ouder arrest gaat Uw Raad zelfs nog een stap verder:

...

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

De schending van de uitdrukkelijke motiveringsplicht staat vast.

Trouwens kan de houding van de Stad Leuven bijzonder ambigue worden beschouwd doordat zij in de bestreden beslissing het proces-verbaal van bouwovertreiding weerhoudt als element voor het niet erkennen als vergund geacht, alsook voor de weigering van de afgifte van het conformiteitsattest voor drie kamers, terwijl er voor de overige vier kamers en de studio geen enkel beletsel bestaat om deze verder te verhuren en de Verzoekende partij beschikt over een conformiteitsattest.

Meer nog, heeft Verzoekende partij in het kader van een procedure 'tweede opinie' met toepassing van artikel 8, §2 van de Vlaamse wooncode een gunstige beslissing gekregen van de gewestelijke ambtenaar. In diens beslissing van 5 juli 2016 verwijst de gewestelijke ambtenaar overigens naar het schrijven van de procureur-generaal houdende het sepot (stuk 11).

Het enig middel is gegrond."

De verwerende partij repliceert:

“ ...

De Raad van State heeft zich al duidelijk uitgesproken omtrent de vergunningsplicht van de uitgevoerde werken, zodat vaststaat dat de in 1997 uitgevoerde werken, uitgevoerd met het oog op het vermeerderen van het aantal woongelegenheden, wel degelijk vergunningsplichtig waren op moment van uitvoering, zodat de door deze onvergunde werken gecreëerde opdeling niet vergund geacht kan worden.

Voor het verweer op dit middel kan dan ook quasi integraal worden verwezen naar het arrest van de Raad van State dd. 3 november 2008 (STUK 2).

...

Ten overvloede kunnen nog volgende bedenkingen worden gemaakt in repliek op het verzoekschrift tot nietigverklaring:

-Waar verzoekende partij zich beklaagt dat hij de belasting op inhuur geven van kamers betaalt, moet worden opgemerkt dat verzoekende partij gewoon wordt belast op basis van de gegevens van de eigen ingediende aangifte. Verzoekende partij kan moeilijk aan verwerende partij ten kwade duiden dat deze de belasting heeft gevestigd overeenkomstig de ingediende aangifte. De fiscale behandeling heeft evident geen impact op de vraag of een opdeling al dan niet vergund geacht moet worden.

-Ook aan het feit dat de stad Leuven verzoeker in 1997 meldde dat er nog geen uitvoeringsbesluiten waren uitgevaardigd voor het Kamerdecreet kunnen geen gevolgen worden gekoppeld, nu dit gebeurde op een vraag van verzoeker naar de regels inzake conformiteit van studentenkamers, en dus gewoon een logisch antwoord was, zonder dat verwerende partij daarmee een appreciatie maakte inzake het vergund karakter van de kamers waarvoor verzoekende partij zijn vraag stelde.

-Verzoekende partij doet onterecht de werken die nodig waren voor het vermeerderen van het aantal woongelegenheden af als loutere inrichting, waarbij hij echter zelf de voorbeelden geeft van o.a. behangen, schilderen, stopcontact vervangen.

In casu is echter duidelijk veel meer gebeurd, zoals ook door de Raad van State werd vastgesteld. Niet-dragende wanden werden bijgeplaatst, elektriciteit, sanitair (en dus ook noodzakelijkerwijze extra leidingen), kitchenettes, ... Er kan moeilijk worden ontkend dat dit een “verbouwing” betreft en geen loutere “inrichting”.

-Verwerende partij kan geldig naar het PV van 26 januari 1998 verwijzen. Verzoekende partij probeert overmatig nadruk te leggen op de bewoordingen bestemmingswijziging in het PV. Deze kritiek van verzoekende partij doet niet ter zake. Immers blijkt uit de vaststellingen van het PV de feiten die aan verzoeker ten laste worden gelegd, zijnde werken die tot vermeerdering van het aantal woongelegenheden hebben geleid, en dit ondanks de misschien wat onzorgvuldige juridische kwalificatie als ‘bestemmingswijziging’.

Het feit dat de herstellvordering nadien werd geseponeerd, heeft geen enkele impact op de bewijswaarde van het PV. In het PV worden immers feiten vastgesteld, geen juridische kwalificaties vastgelegd. Ook het standpunt dat de gemachtigde ambtenaar in een brief van 20 mei 1999 innam is geenszins binden voor verwerende partij.

-Verzoekende partij kan niet ernstig beweren dat ze in haar ‘rechtmatige verwachtingen zou zijn verschalkt’ door de bestreden beslissing. Nadat ze eerder reeds ongelijk kreeg van het College van Burgemeester en Schepenen, de Deputatie, de Vlaamse Minister van Ruimtelijke ordening en de Raad van State kan ze moeilijk beweren dat ze de vaste

verwachting had dat de onvergunde opdeling als vergund geacht zou worden aanzien. De weergegeven bestuurspraktijk op de website van verwerende partij doet geen afbreuk aan de wettelijke regels. Verwachting die contra legem zijn kunnen niet leiden tot een nietigverklaring.

Overigens wordt op de website zélf gewag gemaakt van het feit dat de vergunningsplicht vanaf 1 mei 200 voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden in een gebouw slechts betrekking heeft op wijzigingen “zonder het uitvoeren van werken”.

-Waar verzoekende partij tot slot aanhaalt dat verwerende partij haar onderzoeksplicht niet zou hebben vervuld en dit onzorgvuldig zou zijn en een schending van de motiveringsplicht zou inhouden, kan ook dit ‘middelenonderdeel’ niet worden gevolgd.

Uit de bestreden beslissing kan verzoekende partij perfect afleiden op welke overwegingen de bestreden beslissing steunt. Verzoekende partij kent uiteraard ook het arrest van de Raad van State, dat gewezen is ten aanzien van de bvba waar verzoeker zaakvoerder van is. Ze kan dan ook niet beweren niet op de hoogte te zijn van de verdere achterliggende argumentatie die aan de weigeringsbeslissing ten grondslag ligt (er wordt expliciet verwezen naar de voorafgaanden, waaronder het arrest van de Raad van State) en waarin de door verzoeker aangewende stukken reeds werden beoordeeld. In die zin is het ‘middelenonderdeel’ niet enkel ongegrond, doch zelfs onontvankelijk wegens gebrek aan belang.

De actieve onderzoeksplicht van verwerende partij houdt evident niet in dat verwerende partij telkens opnieuw haar argumentatie en de argumentatie waarop ze zich steunt en die aan verzoekende partij gekend is, moet herkauwen en opnieuw alle reeds beoordeelde punten moet bespreken.

-De verwijzingen van verzoekende partij ten slotte naar de afgifte van conformiteitsattesten doet niet ter zaken. Immers staan conformiteitsattesten volledig los van de stedenbouwkundig al dan niet vergunde situatie en betreft enkel de kwaliteit van de verhuurde woonentiteiten.

Het enig middel is ongegrond.”

De verzoekende partij verwijst in haar wederantwoordnota naar een aantal arresten van de Raad. Ze betoogt dat de Raad “terecht (ingaat) tegen het arrest van de Raad van State van 3 november 2008”, dat de Raad niet gebonden is door een verwerpingsarrest van de Raad, dat het voorwerp van de procedure voor de Raad van State te onderscheiden is van het voorwerp van de onderliggende zaak. Tenslotte verwijst de verzoekende partij naar de aangepaste website van de stad Leuven, waarbij “plotsklaps” het toekennen van het vergund geacht karakter van een opdeling in meerdere woongelegenheden verbonden wordt aan de afwezigheid van verbouwingswerken.

In de laatste nota geeft de verwerende partij haar visie over de arresten van de Raad waar de verzoekende partij naar verwijst en ze verwijst op haar beurt naar rechtspraak van de Raad. Ze stelt verder dat de verzoekende partij het verkeerd voor heeft dat zij zich beroept op het gezag van gewijsde van de Raad van State en dat de website geen enkele juridische relevantie heeft in onderliggende zaak.

Beoordeling door de Raad

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 zij is gelegen, tot gevolg heeft dat ze 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.

Met andere woorden vormt het bewijs van het “gebouwd” zijn van een constructie vóór 22 april 1962 een onweerlegbaar vermoeden van het “vergund karakter” van deze constructie, en, het bewijs van het “gebouwd zijn” van een constructie in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen zij gelegen is een weerlegbaar vermoeden van het “vergund karakter” van deze constructie, dat weliswaar slechts weerlegbaar is 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 dient er derhalve 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 het vergund karakter 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.

2.

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

“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 ontwerpbevestigingen 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 derhalve toegepast te worden rekening houdend met de regelgeving inzake functiewijzigingen, waaruit volgt dat met een gebruikswijziging van vóór de inwerkingtreding van de besluiten van de Vlaamse regering van 17 juli 1984 en 14 april 2000, geen rekening kan worden gehouden bij de beoordeling of een “bestaande constructie” kan beschouwd worden als vergund geacht.

3.

In de onderliggende zaak is er geen betwisting over het vergund zijn van het pand als “constructie”, doch wel over het feit of het pand als studentenhuus kan opgenomen worden in het vergunningsregister als vergund geacht. Er is evenmin een betwisting over het feit dat het pand oorspronkelijk een woning was en werd omgevormd tot een studentenhuus met 8 kamers. In het arrest van de Raad van State nr. 187.645 van 3 november 2008 wordt deze omvorming gesitueerd tussen 27 oktober 1997 (datum waarop de verzoekende partij eigenaar werd van het pand) en 26 januari 1998 (datum van een proces-verbaal van bouwovertrekking waarin de omvorming werd vastgesteld). Evenmin wordt er daarover een betwisting gevoerd door de verzoekende partij.

Het standpunt van de verzoekende partij is in essentie dat de omvorming van het betrokken pand naar een studentenhuus met 8 kamers, zich situeert vóór 1 mei 2000. De verzoekende partij stelt dat het wijzigen van het aantal wooneenheden 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 van het aantal wooneenheden.

4.

De verwerende partij motiveert de bestreden beslissing door verwijzing naar een proces-verbaal van bouwvoertreding van 26 januari 1998 “voor het wijzigen van bestemming van ééngezinswoning naar studentenhuis” en naar een navolgende administratieve vergunningsprocedure voor de regularisatie van het wijzigen van een woning naar een studentenhuis, die finaal eindigde in een procedure voor de Raad van State en in een arrest van de Raad van State nr. 187.645 van 3 november 2008, waarna ze besluit dat het pand in het vergunningenregister als gezinswoning kan worden opgenomen maar in geen geval als opgedeeld pand of studentenhuis kan vergund worden geacht.

De Raad van State heeft in voormeld arrest van 3 november 2008 onder meer het volgende overwogen:

“ ...

2.1.5. *Anders dan de verzoekende partij wil doen aannemen heeft de verwerende partij de aanvraag wel degelijk gekwalificeerd als “verbouwen” in de zin van artikel 42 van het Gecoördineerde Decreet. Dit blijkt uit de strekking die het bestreden besluit heeft gegeven aan de aanvraag, meer bepaald als een aanvraag “tot het regulariseren van een doorgevoerde verbouwing van een eengezinswoning tot een gebouw voor studentenhuisvesting”, alsook uit de overweging dat niet enkel “de gebruikswijziging” maar ook “de daarmee gepaard gaande verbouwingswerken vergunningsplichtig zijn”.*

2.1.6. *Het bestreden besluit omschrijft de geweigerde regularisatie van de verbouwing als volgt:*

“Dat de voorgestelde regularisatie voorziet in het inrichten van de woning tot 8 studentenkamers; dat op gelijkvloers een keuken, een sanitaire ruimte zijnde 2 toiletten en een douche en 2 studentenkamers worden voorzien; dat op de eerste verdieping 3 studentenkamers worden voorzien waarvan 2 met een sanitaire cel; dat op de tweede verdieping eveneens 3 studentenkamers worden voorzien waarvan 1 met sanitaire cel en kitchenette; dat voor deze verbouwing geen structurele wijzigingen aan het gebouw gebeurd zijn; dat het voornamelijk het herinrichten van de ruimtes betreft en het plaatsen van enkele wanden”.

2.1.7. *Op het ogenblik van de uitvoering van de voormelde werken, dit is tussen 27 oktober 1997 en 26 januari 1988, bepaalde artikel 42 van het Gecoördineerde Decreet onder meer wat volgt:*

“§ 1. Niemand mag zonder voorafgaande schriftelijke en uitdrukkelijke vergunning van het college van burgemeester en schepenen:

1/ bouwen, een grond gebruiken voor het plaatsen van één of meer vaste inrichtingen, afbreken, herbouwen, verbouwen van een bestaande woning, instandhoudings- of onderhoudswerken uitgezonderd.

(...)

§ 2. (...)

De Vlaamse regering kan de lijst vaststellen van de werken en handelingen waarvoor wegens hun geringe omvang, geen vergunning vereist is.

(...)”.

In de voormelde periode bepaalde het Vrijstellingsbesluit onder meer wat volgt:

“Artikel 1 De medewerking van een architect is niet verplicht voor:

(...)

2/ op voorwaarde dat de stabiliteit van het hoofdgebouw en het architectonisch karakter van het gebouw niet in gevaar worden gebracht, de werken van geringe omvang zoals:

(...)

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

(...)

Artikel 2 Geen bouwvergunning is vereist voor de volgende werken en handelingen: (...)

2/ de plaatsing van sanitaire, elektrische, verwarmings-, isolerings-, of verluchttingsinstallaties 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 woonegelegenheden met zich meebrengt. Wonen, kantoorfunctie, landbouw, handel en horeca, industrie en ambacht worden als van elkaar onderscheiden wijzen van gebruik of bestemming aanzien;

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 of 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;

(...)

Artikel 3 Voor zover ze in overeenstemming zijn met de voor de plaats geldende bestemmingsvoorschriften is het advies van de gemachtigde ambtenaar niet vereist voor de volgende werken en handelingen:

(...)

2/ de verbouwingswerkzaamheden binnen een vergund gebouw of de werkzaamheden voor de geschiktmaking van lokalen voor zover ze noch de wijziging van het gebruik of van de bestemming of van het architectonisch karakter 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;

(...)”.

2.1.8. Wanneer de decreetgever een vergunningenstelsel voor onder meer het “bouwen (...) afbreken, herbouwen, verbouwen van een bestaande woning” invoert, dan wil hij de beoogde handelingen niet onmogelijk maken maar ze in het algemeen belang aan toezicht onderwerpen. In dat stelsel staat de bevoegde overheid die een vergunning verleent voor het bouwen, afbreken, herbouwen of verbouwen van een bestaande woning, iets toe wat tevoren niet geoorloofd was en verleent de vergunning om te bouwen niet het recht om nadien af te breken, te her- of verbouwen. Uit de voormelde opsomming blijkt dat de decreetgever alle werkzaamheden beoogt die betrekking hebben op een woning en dat er derhalve geen werkzaamheden bestaan die buiten die opsomming vallen en om die reden -en niet om reden dat het om instandhoudings- of onderhoudswerken of werken van geringe omvang zou gaan- niet vergunningsplichtig zouden zijn.

2.1.9. De decreetgever heeft het begrip “verbouwen”, dat moet worden onderscheiden van de begrippen “bouwen, afbreken en herbouwen”, niet omschreven en dit begrip moet aldus in zijn spraakgebruikelijke betekenis worden begrepen, met dien verstande dat de instandhoudings- en onderhoudswerken uitgesloten worden. Onder verbouwen van een woning moet derhalve worden verstaan het wijzigen ervan, anders van bouw maken of anders bouwen zonder dat de woning wordt afgebroken of herbouwd. De aangevraagde werken beantwoorden aan het begrip verbouwen bedoeld in artikel 42, § 1, 1/ van het Gecoördineerde Decreet omdat uit de gegevens van de zaak blijkt dat deze werken het volgende beogen: het herinrichten van een aantal woon-

en slaapkamers, bureau en zolderruimte tot 8 studentenkamers waarvan drie voorzien worden met een sanitaire cel waaronder één met een kitchenette, voorts het voorzien van een keuken, toiletten en een douche en het plaatsen van een aantal scheidingswanden in gipskarton waardoor de eengezinswoning gewijzigd wordt tot een gebouw voor studentenhuisvesting.

2.1.10. Er bestaat geen discussie over het feit dat de aangevraagde werken geen instandhoudings- en/of onderhoudswerken zijn in de zin van artikel 42, § 1, 1/ van het Gecoördineerde Decreet. De bedoelde werken zijn derhalve principieel vergunningsplichtig krachtens deze decretale bepaling op het ogenblik dat ze werden uitgevoerd.

2.1.11. De aangevraagde werken zijn, gelet op het voorgaande, te beschouwen deels als “de plaatsing van sanitaire (...) installaties” en deels als “inrichtingswerkzaamheden” en “verbouwingswerken” of “verbouwingswerkzaamheden” in de betekenis van het Vrijstellingsbesluit.

Voor zover de aangevraagde werken betrekking hebben op de “verbouwingswerken” en “verbouwingswerkzaamheden” bedoeld in de artikelen 1, 2/, b en 3, 2/ van het Vrijstellingsbesluit, te dezen volgens de gegevens van de zaak ten minste de plaatsing van een aantal scheidingswanden in gipskarton, geldt geen vrijstelling van vergunningsplicht krachtens het Vrijstellingsbesluit.

Voor zover de aangevraagde werken betrekking hebben op de plaatsing van sanitaire installaties en inrichtingswerkzaamheden bedoeld in artikel 2, 2/ en 3/ van het Vrijstellingsbesluit, geldt de vrijstelling enkel wanneer het aantal woongelegenheden niet wordt gewijzigd door die werken. Het begrip woongelegenheden wordt niet omschreven in het Vrijstellingsbesluit en moet derhalve in zijn spraakgebruikelijke betekenis worden begrepen als een gelegenheid of een ruimte om te wonen of waarin men gehuisvest wordt. Te dezen beogen de aangevraagde werken de huisvesting van acht studenten in aparte kamers. Het feit dat het studentenverblijf ook een aantal gemeenschappelijke delen bevat voor de gehuisveste studenten doet aan die vaststelling niets af. Bijgevolg hebben de aangevraagde werken tot gevolg dat het aantal woongelegenheden in de zin van het Vrijstellingsbesluit gewijzigd wordt en vallen zij niet onder de vrijstellingsgrond in artikel 2 van dat besluit.

2.1.12. Al de aangevraagde werken waren bijgevolg op het ogenblik van de uitvoering vergunningsplichtig krachtens de voormelde bepalingen. Het eerste middel is ongegrond.

...

De Raad van State maakt in het hiervoor geciteerd arrest een analyse van welke handelingen vergunningsplichtig waren op het ogenblik dat het pand van de verzoekende partij werd omgevormd tot studentenhuis. De Raad van State doet dat rekening houdend met artikel 42 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 en met het koninklijk besluit van 16 december 1971 tot bepaling van de werken en handelingen die vrijgesteld zijn van ofwel de bemoeiing van de architect, ofwel van de bouwvergunning, ofwel van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar.

De Raad van State stelt vast dat bij de omvorming van het pand van de verzoekende partij naar een studentenhuis “verbouwingswerken” werden uitgevoerd die, op grond van artikel 42 van het hiervoor vermeld decreet betreffende de ruimtelijke ordening, vergunningsplichtig waren en waarvoor geen vrijstelling gold op grond van het koninklijk besluit van 16 december 1971. Er wordt daarbij een onderscheid gemaakt tussen de volgende werken die zijn uitgevoerd aan het pand van de verzoekende partij:

- het plaatsen van een aantal scheidingswanden in gipskarton, waarvoor geen vrijstelling van vergunningsplicht geldt op grond van het voormeld koninklijk besluit van 16 december 1971;

- het plaatsen van sanitaire installaties en inrichtingswerkzaamheden, waarvoor overeenkomstig het voormeld koninklijk besluit van 16 december 1971, enkel een vrijstelling geldt wanneer het aantal woongelegenheden niet wordt gewijzigd door die werken.

Met andere woorden komt de Raad van State in het aangehaald arrest tot de vaststelling dat de verbouwingswerken die werden uitgevoerd in het pand van de verzoekende partij, tussen 27 oktober 1997 en 26 januari 1988, om het om te vormen tot een studentenhuus, vergunningsplichtig waren op grond van artikel 42 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996.

5.

De Raad ziet geen enkele reden om anders te oordelen dan de Raad van State en de verzoekende partij brengt ook geen overtuigende argumenten aan om dit wel te doen.

De argumentatie die de verzoekende partij ontwikkelt over het gezag dat aan het arrest van de Raad van State kan of dient toegemeten te worden, is op zich niet relevant voor het beoordelen van de wettigheid van de bestreden beslissing. Immers, welk gezag het arrest ook mag hebben, niets belette de verwerende partij om zich in de bestreden beslissing aan te sluiten bij de redenering die door de Raad van State werd gevolgd om tot de conclusie te komen dat het pand van de verzoekende partij werd in de periode tussen 27 oktober 1997 en 26 januari 1988 op illegale wijze werd omgevormd tot studentenhuus. Het betreft derhalve verbouwingswerken die zijn uitgevoerd in een periode die buiten het tijdsbestek valt bepaald in artikel 4.2.14 VCRO (vóór 22 april 1962 of in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan) en dienen beschouwd te worden als handelingen bedoeld in §3 van deze bepaling, met name handelingen die niet aan de voorwaarden van §1 en §2, eerste lid, voldoen, zodat deze handelingen niet door de vermoedens, vermeld in dit artikel, zijn gedekt.

6.

In de argumentatie onder de titels “Het tegenbewijs is niet geldig” en “Het wijzigen van het aantal woongelegenheden was op zich niet vergunningsplichtig”, verdedigt de verzoekende partij een stelling die ingaat tegen de analyse van het al dan niet vergunningsplichtig zijn van de werken die zijn uitgevoerd aan het betrokken pand tussen 27 oktober 1997 en 26 januari 1998, in het arrest van de Raad van State van 3 november 2008. Het gegeven dat de verzoekende partij zich in dit arrest niet kan vinden, belet echter niet dat de Raad, zoals onder het vorig randnummer reeds aangegeven, geen redenen ziet om anders te oordelen dan de Raad van State.

Ten overvloede dient nog vastgesteld te worden dat niet duidelijk is wat de verzoekende partij bedoelt met “tegenbewijs”. Bovendien verwijst de verwerende partij in de bestreden beslissing niet enkel naar het proces-verbaal van 1998, maar evenzeer naar de navolgende vergunningsprocedure tot regularisatie van de omvorming van een woning naar een studentenhuus en naar het arrest van de Raad van State, waarin geoordeeld werd de verbouwingswerken in het pand, die gepaard gingen met het vermeerderen van het aantal woongelegenheden, vergunningsplichtig waren. Het proces-verbaal vormt het bewijs dat deze werken werden uitgevoerd vóór 26 januari 1998. De Raad van State situeert de werken tussen 27 oktober 1997 en 26 januari 1998, een gegeven dat de verzoekende partij overigens niet betwist. De verzoekende partij gaat er ook verkeerdelijk van uit dat de waarde van een proces-verbaal wordt ontkracht door een beslissing tot seponering.

Ook in de mate dat de verzoekende partij, onder de titel “Bewijskrachtige elementen”, stelt dat de verwerende partij zich niet kon verschuilen achter het feit dat er een proces-verbaal was opgesteld en diende te onderzoeken of het vermeerderen van het aantal woongelegenheden op zich

vergunningsplichtig was, kan ze niet gevolgd worden. Vooreerst is hiervoor reeds vastgesteld dat het proces-verbaal slechts één van de stukken is waarop de verwerende partij haar beslissing steunde om het pand van de verzoekende partij als studentenhuus niet te beschouwen als vergund geacht. Bovendien is op grond van niet-betwiste feiten ook duidelijk dat de verzoekende partij zich niet heeft beperkt tot het op zich vermeerderen van het aantal woongelegenheden, maar zonder in het bezit te zijn van een stedenbouwkundige vergunning, vergunningsplichtige werken heeft uitgevoerd waarbij het aantal woongelegenheden werd vermeerderd. Dat de verzoekende partij in navolging van het effectief verhuren van studentenkamers dienovereenkomstig een belasting heeft betaald, is niet relevant bij het beoordelen van de wettigheid van de bestreden beslissing.

7.

De verzoekende partij voert ook een schending aan van het vertrouwensbeginsel omdat de stad Leuven een eigen bestuurspraktijk ontwikkeld zou hebben op grond waarvan zij zou aannemen dat een woning waarvan met bewijskrachtige stukken wordt aangetoond reeds voor 1 mei 2000 te zijn omgevormd in meerdere woongelegenheden, als vergund geacht wordt beschouwd. Dit zou blijken uit aankondigingen op de website van de stad Leuven.

Nog los van de vraag of de verwerende partij een bestuurspraktijk heeft ontwikkeld zoals omschreven door de verzoekende partij, moet worden vastgesteld dat de beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het vertrouwensbeginsel, niet *contra legem* kunnen worden ingeroepen. De beginselen van behoorlijk bestuur kunnen niet tegen uitdrukkelijke wettelijke of reglementaire bepalingen worden ingeroepen. Wanneer derhalve blijkt dat voor het uitvoeren van bepaalde werken een vergunningplicht bestaat of bestond die gestoeld is op een uitdrukkelijke wettelijke bepaling, zoals in casu, dan kan een verzoekende partij zich niet beroepen op het vertrouwensbeginsel om de onwettigheid aan te voeren van een vergunningsbeslissing die werd genomen conform de regelgeving.

In de mate dat de verzoekende partij in haar wederantwoordnota erop wijst dat de stad Leuven haar website heeft aangepast, doet dit, gelet op het voorgaande, niet ter zake.

5.

Het enig middel wordt verworpen.

VI. KOSTEN

Met toepassing van artikel 33 DBRC-decreet legt de Raad de kosten van het beroep ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

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 12 december 2017 door de vierde kamer.

De griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Jonathan VERSLUYS

Nathalie DE CLERCQ