

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

TUSSENARREST

van 17 april 2018 met nummer RvVb/A/1718/0783
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0143/A

Verzoekende partij	mevrouw Jeanine VAN EXTER-WARLIN vertegenwoordigd door advocaten Marino ROOSEN en Dominique VERMER, met woonplaatskeuze op het kantoor te 1160 Brussel, Tedescolaan 7
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 7 november 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 1 september 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beersel van 27 april 2016 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het wijzigen van de bestemming van garage en bergplaats naar eengezinswoning op het perceel gelegen te 1650 Beersel, Constant Bauneweg 4, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummer 1471.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 13 maart 2018.

Advocaat Laurens DE BRUCKER die *loco* advocaat Dominique VERMER voor de verzoekende partij verschijnt, is gehoord.

De verwerende partij verschijnt schriftelijk.

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

III. FEITEN

De verzoekende partij dient op 14 januari 2016 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beersel een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het wijzigen van de bestemming van garage en bergplaats naar een gezinswoning van het pand gelegen aan de Constant Bauneweg 4 te Beersel.

De beschrijvende nota licht toe dat de aanvraag louter de woonfunctie van het gebouw betreft. De nota vervolgt dat het pand nu al een rechtmatige woonbestemming heeft.

Het gebouw ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Halle-Vilvoorde-Asse', vastgesteld een met koninklijk besluit van 7 maart 1977, in natuurgebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 28 januari 2016 tot en met 26 februari 2016 gehouden wordt, worden er geen bezwaarschriften ingediend.

Het agentschap voor Natuur en Bos brengt op 23 februari 2016 een ongunstig advies uit.

Op eensluidend advies van 21 april 2016 van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beersel op 27 april 2016 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij.

Tegen die beslissing tekent de verzoekende partij op 27 mei 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in haar verslag van 18 augustus 2016 om dit beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 1 september 2016 beslist de verwerende partij op diezelfde datum om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert:

“... ”

a) De beroeper betracht in hoofddorde aan te tonen dat de aangevraagde bestemmingswijziging al rechtmatig sinds jaren bestaat en dat het de gemeente is die dit betwist, met de voorliggende aanvraag tot gevolg. Indien deze stelling correct is, en dit uitgaande van het gegeven dat ook de constructie zelf hoofdzakelijk vergund zou zijn, kan niet anders dan vastgesteld worden dat de aanvraag zonder voorwerp is, gezien geen verdere wijzigingen worden gevraagd aan deze toestand.

Er worden stukken i.v.m. de hypotheek en de oprichting bijgebracht waarin telkens sprake is van een 'villa met bungalow' of 'twee bungalows' in 1962. Dit acht jaar na de aanvraag voor het oprichten als een garagegebouw. Daarbij wordt ook nog verwezen naar de aanwezigheid van het gebouw op een luchtfoto in 1969 en getuigenverklaringen inzake het gebruik als bungalow in de jaren '60 en dus als woning. Opgemerkt kan worden dat het huidige gebouw zich bevindt ter hoogte van de plaats waar de garage en de bergplaats vergund geacht is, maar geen enkele relatie meer vertoont met het initieel aangevraagde garagegebouw.

Het huidige gebouw is aanzienlijk hoger, beperkt dieper en enkele meters langer, heeft een ander materiaalgebruik en andere gevelindeling. In zoverre de initiële garage dus ooit opgericht werd, werd er dermate aan verbouwd dat dit op een herbouw neerkwam. De

initieel vergund geachte garage is dermate rudimentair dat ze zeker niet als bungalow kon benoemd worden. Het feit dat al begin jaren '60 in aktes sprake is van een 'bungalow' en de garage geen enkele karakteristiek vertoonde van een bungalow (eerder een 'platen kot'), alsook de af te lezen ouderdom van de constructie staven het vermoeden dat al initieel of kort na de vergunning is overgegaan tot de oprichting van de kern van de constructie als bungalow onder de vorm zoals die vandaag bestaat. De luchtfoto's van 1969 vertonen ook een opbouw die overeenstemt met wat vandaag aanwezig is. Ongeacht of de plannen werden nageleefd of niet bestaat er een vermoeden van vergunning voor gebouwen die in hun huidige hoedanigheid werden opgericht voor de inwerkingtreding van de gewestplannen.

De aanvrager ging uit van het bestaan van de huidige constructie in ongewijzigde vorm voor de inwerkingtreding van de gewestplannen en de aanvraag behelst dus ook enkel een bestemmingswijziging. De gemeente stelt daarbij als weigeringsgrond dat het om het vermeerderen van het aantal woongelegenheden gaat waarbij vermoedelijk vergunningsplichtige verbouwingswerken plaatsvonden.

Ongeacht de 'verbouwingswerken', zoniet herbouw, door hun ouderdom als vergund geacht kunnen beschouwd worden, bewijzen de aangevraagde stukken geenszins dat het ook om een vergunde woning gaat. Hier kan worden aangenomen dat er inderdaad aan het begin van de jaren '60 ingrepen zijn gebeurd om het garagegebouw voor niet-permanente bewoning geschikt te maken, of zelfs meteen een bungalow in plaats van een garage werd opgericht, maar daaruit vloeit geen herbestemming naar woning uit voort. Een 'bungalow' is slechts een typologie van vrijstaand gebouw met slechts één verdieping, dat zowel als functie een woning kan hebben als een weekendverblijf. Niet-permanent verblijf in een weekendverblijf zonder dat er iemand gedomicilieerd is op het betrokken adres wordt stedenbouwkundig als een onderscheiden functie gezien van het wonen.

Inzake de bestemming brengt de beroeper nog bijkomende argumenten aan inzake de omzetting naar woning als functiewijziging die plaatsvond voor de inwerkingtreding van het decreet houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening van 18 mei 2000 (en in toepassing hierop het uitvoeringsbesluit van 1 mei 2000 inzake ondermeer de vrijgestelde werken). Meer bepaald zou van 12 januari 1994 tot 19 augustus 2000 een persoon hier opgenomen geweest zijn in het bevolkingsregister en er op deze wijze een bewezen permanente bewoning hebben plaatsgevonden.

De beroeper gaat hier echter verkeerdelijk uit van de vergunningsplicht tot het vermeerderen van het aantal woongelegenheden, die pas in het DORO werd ingeschreven en handelt over het vermeerderen van het aantal woongelegenheden binnen één gebouw. Hier wordt een autonoom gebouw (garage, omgevormd naar bungalow) van bestemming gewijzigd naar woonst, het feit dat er zich al een andere bungalow/villa op het eigendom bevindt doet hier geen afbreuk aan. Al vanaf 9 september 1984 werd het wijzigen van de hoofdfunctie van een gebouw in natuurgebied naar een andere functie vergunningsplichtig. De omzetting in 1994 vond dus plaats zonder vergunning en kan niet worden beschouwd als 'vergund geacht'. Aldus verkreeg het gebouw nooit zijn definitief statuut als woning. Het feit dat deze bewoning aanving voor de inwerkingtreding van het DORO doet dus niet terzake, uit de tijdelijke bewoning kunnen geen rechten worden geput.

b) Hoofdstuk III, afdeling I, artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het algemeen waterbeleid (Belgisch Staatsblad 14 november 2003) legt bepaalde verplichtingen op, die de watertoets worden genoemd. Deze watertoets houdt in dat de eventuele schadelijke effecten van het innemen van ruimte ten koste van de watersystemen

worden ingeschat. Het betrokken goed is niet gelegen binnen een overstromingsgevoelige zone. Er dringen zich in het kader van de watertoets geen maatregelen op inzake overstromingsvrij bouwen of beperkingen inzake de inname van komberging.

De voorliggende aanvraag beoogt een bestemmingswijziging zonder toename van de bebouwde oppervlakte. De aanvraag valt dan ook niet onder de toepassing van de gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater stedenbouwkundige verordeningen inzake afkoppeling van het hemelwater. In zoverre er een toelaatbare uitbreiding of herbouw zou hebben plaatsgevonden is er wel een toepassing van de verordening, maar dit werd niet aangevraagd.

c) Het goed is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan. Het goed maakt geen deel uit van een goedgekeurde niet vervallen verkaveling. Volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse is het goed gelegen in een natuurgebied. Artikel 13 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen is van kracht. Natuurgebieden zijn bestemd voor het behoud, de bescherming en het herstel van het natuurlijk milieu.

Ze omvatten de bossen, wouden, venen, heiden, duinen, rotsen, enz. waar er slechts jagers- en vissershutten mogen worden gebouwd voor zover deze niet gebruikt kunnen worden als woning, zelfs maar tijdelijk. Het wijzigen van de bestemming van een garage en bergplaats naar een ééngezinswoning is in niet in overeenstemming met de planologische bestemmingsbepalingen voor de plaats, evenmin als het wijzigen van een weekendverblijf naar een ééngezinswoning.

d) Er zijn geen afwijkingsbepalingen inzake zonevreemde functiewijzigingen die het omzetten van een garagebouw of eventueel niet-permanent bewoonde bungalow naar een woning mogelijk maken in een ruimtelijk kwetsbaar gebied. Uit het voorkomen van een garagebouw in het vergunningenregister, dat geen relatie heeft met het werkelijke gebouw ter plaatse, kunnen geen verdere rechten geput worden.

...

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging - BELANG

Ambtshalve exceptie

1.

Het rechtens vereiste belang bij het beroep raakt als ontvankelijkheidsvereiste de openbare orde en moet desnoods ambtshalve in het geding worden gebracht.

Als de vernietiging van de bestreden weigeringsbeslissing geen perspectief biedt op een vergunning, ontbeert de verzoekende partij het belang bij het beroep.

2.1.

Artikel 4.2.14, §2 VCRO bepaalt:

" ...

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

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

" ...

Een functiewijziging waarvan aangetoond wordt dat ze vóór 9 september 1984 doorgevoerd werd, dat wil zeggen de datum van inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen, moet buiten beschouwing worden gelaten bij de beoordeling of een constructie onder het door artikel 4.2.14, §2 VCRO geregelde vermoeden van vergunning valt. Een functiewijziging die na de invoering van de vergunningsplicht tot stand gekomen is of waarvan het tegendeel niet bewezen wordt, vereist een stedenbouwkundige vergunning, ook al betreft het een constructie die door een vermoeden van vergunning gedekt wordt.

2.2.

Artikel 5.1.3, §2 VCRO luidt als volgt:

" ...

§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.

" ...

Artikel 5.1.3, §3 VCRO bepaalt dat de beslissing tot opname of weigering tot opname van een constructie als “vergund geacht” in het vergunningenregister met een beroep bij de Raad bestreden kan worden. Artikel 14, §3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State wordt van overeenkomstige toepassing verklaard.

3.

De aanvraag van de verzoekende partij strekt tot de afgifte van een vergunning voor het wijzigen van de bestemming van haar pand van “garage en bergplaats” naar “eengezinswoning”.

Het is geen geschilpunt tussen de partijen dat het gebouw, in de huidige vorm en afmetingen, vóór de datum van inwerkingtreding van het gewestplan ‘Halle-Vilvoorde-Asse’ opgericht werd en onder het in artikel 4.2.14, §2 VCRO bepaalde vermoeden van vergunning valt. Het wordt wel betwist of de verzoekende partij ook voor de woonfunctie van het pand op het vermoeden van vergunning aanspraak kan maken.

Uit het verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partij een beslissing van de verwerende partij nastreeft die erkent dat de woonfunctie van het pand met toepassing van artikel 4.2.14, §2 VCRO geacht wordt te zijn vergund. De verzoekende partij vangt het middel met zoveel woorden aan dat de verwerende partij een vergunning had moeten verlenen, “minstens de aanvraag zonder voorwerp had moeten verklaren” omdat het pand als een vergund geachte woning beschouwd moet worden. Ook in haar administratief beroepschrift van 27 mei 2016 heeft de verzoekende partij in hoofdorde de afgifte van een vergunning louter op grond van het vermoeden bepleit, in ondergeschikte orde heeft zij gevraagd om het beroep zonder voorwerp te verklaren.

De verzoekende partij wil met haar aanvraag dus een beslissing van de verwerende partij uitlokken om een erkenning van het vergund geacht karakter van de woonfunctie af te dwingen. Die erkenning wil zij in de vorm van ofwel een beslissing die een vergunning op grond van het vermoeden afgeeft, ofwel een beslissing die het beroep zonder voorwerp verklaart.

4.

De aanvraag steunt louter op het materieelrechtelijk vermoeden van vergunning, zonder aan de vergunningsplicht onderworpen werken of handelingen in te houden waarvoor dat vermoeden niet ingeroepen wordt.

Ambtshalve wordt de vraag opgeworpen of de verwerende partij bevoegd is om over een dergelijke aanvraag te beslissen. Voor een eigenaar die louter het materieelrechtelijk vermoeden van vergunning voor zijn constructie formeel in een beslissing erkend of bevestigd wil zien, heeft de decreetgever met artikel 5.1.3, §2 en §3 VCRO in een afzonderlijke regeling met een eigen rechtsbescherming voorzien. In die regeling heeft de deputatie geen beslissingsbevoegdheid. De geëigende manier om de rechtszekerheid te verkrijgen die de verzoekende partij beoogt, is een met toepassing van artikel 5.1.3, §§ 2 en 3 VCRO genomen registratiebeslissing van het college van burgemeester en schepenen, zo nodig uitgelokt via artikel 14, §3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Een ongunstige registratiebeslissing is onmiddellijk met een rechterlijk beroep aanvechtbaar.

Daar komt bij dat een registratieaanvraag aan de ene kant, en een vergunningsaanvraag aan de andere kant, aan uiteenlopende wettelijke beoordelingskaders onderworpen zijn. Een registratieprocedure is in essentie bewijsvoering, met name het bewijs van oprichting vóór de wettelijk bepaalde scharnierdata en het daaruit voortvloeiende vermoeden van vergunning, en het beperkt toegelaten tegenbewijs ter weerlegging van dat vermoeden. De voor een vergunningsaanvraag wettelijk geldende beoordelingscriteria, zoals de planologische

toelaatbaarheid en de toets aan andere stedenbouwkundige voorschriften, de goede ruimtelijke ordening en de watertoets, spelen bij de beoordeling van een registratieaanvraag geen rol.

Voor zover de verzoekende partij, ondergeschikt, genoegen neemt met een beslissing die haar aanvraag “zonder voorwerp” verklaart, rijst de vraag welk belang zij daarbij zou kunnen hebben. Een dergelijke beslissing lijkt neer te komen op het vertolken van een standpunt van de verwerende partij over het bestaan van een vermoeden van vergunning, zonder enig rechtsgevolg te doen ontstaan.

5.

Ambtshalve wordt de vraag gesteld of de verwerende partij beslissingsbevoegdheid over de aanvraag heeft, of zij na een gebeurlijke vernietiging van de bestreden weigeringsbeslissing niet anders kan dan haar onbevoegdheid vast te stellen en of de verzoekende partij belang bij het beroep heeft.

De debatten moeten worden heropend om tegenspraak te bieden.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De debatten worden heropend.

De voorzitter van de negende kamer roept op grond van artikel 85 van het Procedurebesluit de partijen op om te verschijnen op de zitting waarop de vordering tot vernietiging wordt behandeld.

De zitting van de Raad voor Vergunningsbetwistingen zal plaatsvinden op dinsdag 12 juni 2018 om **13u30** in de zaal Mast, Ellipsgebouw, B-toren (gelijkvloers), Koning Albert II-laan 35, 1030 Brussel.

Het administratief dossier en de overtuigingsstukken kunnen elke werkdag op de griffie worden geraadpleegd tot vijf werkdagen vóór de zitting.

2. De verzoekende partij wordt de mogelijkheid verleend om binnen een termijn van vijftien dagen, die ingaat de dag na die van de betekening van het tussenarrest, de Raad en de verwerende partij een aanvullende nota te bezorgen waarin een standpunt wordt ingenomen over de ambtshalve vraagstelling, vermeld in titel IV van het tussenarrest.
3. De verwerende partij wordt de mogelijkheid verleend om een replieknota binnen een termijn van vijftien dagen, te rekenen vanaf de twintigste dag na de dag van de betekening van het tussenarrest, aan de Raad en de verzoekende partij te bezorgen.
4. De uitspraak over de kosten wordt tot het arrest over de vordering tot vernietiging uitgesteld.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 17 april 2018 door de negende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de negende kamer,

Yannick DEGREEF

Geert DE WOLF