

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 27 augustus 2019 met nummer RvVb-A-1819-1341  
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0348-A

Verzoekende partij                      de nv **WINVEST HOLDING**

vertegenwoordigd door advocaat Peter FLAMEY met  
woonplaatskeuze op het kantoor te 2018 Antwerpen, Jan Van  
Rijswijcklaan 16

Verwerende partij                      het **college van burgemeester en schepenen** van de stad  
**ANTWERPEN**

vertegenwoordigd door advocaat Annelies VERLINDEN met  
woonplaatskeuze op het kantoor te 1050 Brussel, Louizalaan 106

---

### I.        **BESTREDEN BESLISSING**

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 25 januari 2018 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 15 december 2017.

De verwerende partij heeft beslist het hoekpand op het perceel gelegen te 2000 Antwerpen, Klapdorp 42, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie B, nummer 660C, niet als “vergund geacht” op te nemen in het vergunningenregister.

### II.       **VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

De verwerende partij dient een antwoordnota in en bezorgt het administratief dossier. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 19 maart 2019.

Advocaat Ellen VOORTMANS *loco* advocaat Peter FLAMEY voert het woord voor de verzoekende partij. Advocaat Birgit CREEMERS *loco* advocaat Annelies VERLINDEN voert het woord voor de verwerende partij.

De raadsman van de verwerende partij legt ter zitting drie processen-verbaal neer, die de Raad tegensprekelijk gevraagd heeft te bezorgen.

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 18 april 2017 bij de verwerende partij een aanvraag in voor een registratiebeslissing voor *“een gebouw bestaande uit een handelsgelijkvloers en 4 appartementen op de bovenliggende verdiepingen (telkens 1 appartement per verdieping)”* op het perceel gelegen te 2000 Antwerpen, Klapdorp 42.

Volgens de bij de aanvraag gevoegde motiverende nota vraagt de verzoekende partij de opname als *“vergund geacht”* in het vergunningenregister, *“zowel wat betreft de constructie (aantal woongelegenheden) als wat de functie betreft”*, omdat *“de woonfunctie en het aantal woongelegenheden (4) dateert van voor 1960 en van voor de inwerkingtreding van het gewestplan”*.

Het perceel ligt, volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Antwerpen’, vastgesteld met een koninklijk besluit van 3 oktober 1979, in woongebied.

Het perceel ligt ook binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening grootstedelijk gebied Antwerpen’, goedgekeurd op 19 juni 2009, en ook binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Binnenstad’, goedgekeurd op 26 april 2012, in een zone voor wonen.

Op 22 september 2017 stelt de verzoekende partij de verwerende partij in gebreke omdat de verzoekende partij *“géén beslissing [mocht] ontvangen van [de verwerende partij] inzake de aanvraag tot opname in het vergunningenregister”*.

Op 17 november 2017 dagvaardt de verzoekende partij de verwerende partij daarom ook voor de rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen.

Er is geen openbaar onderzoek georganiseerd.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op een voor de Raad onbekende datum ongunstig.

De verwerende partij weigert op 15 december 2017 als volgt een **Kies een item**.opname als vergund geacht in het vergunningenregister:

“...

#### **Aanleiding en Context**

*Op datum van 18 april 2017 vraagt Winvest Holding om het pand, gelegen Klapdorp 42 district Antwerpen, op te nemen in het vergunningenregister wegens vermoeden van vergunning. Hierbij worden de volgende documenten ter staving toegevoegd:*

- *plannen van de aanvraag;*
- *foto van de huidige voorgevel;*
- *kadastrale legger;*
- *volgende archiefstukken:*
- *vervallen vergunning van 11 oktober 2013.*

#### **1. Bestaande juridische toestand**

*Geldende bestemmingsplannen:*

*(...)*

*Kadastrale gegevens:*

*Het pand, Klapdorp 42 district Antwerpen, met kadastrale ligging 2de afdeling, sectie B, nummer 660 C is kadastraal gekend als 'HUIS' met één woongelegenhed.*

*Voor dit pand werden de volgende relevante vergunningen / toelatingen verleend:*

- *vergunning van 11 oktober 2013 voor het verbouwen van een pand tot een studentenverblijf*

*Deze vergunning is nooit uitgevoerd.*

## **2. Bestaande feitelijke toestand**

*Omschrijving van de bestaande toestand:*

*Het pand betreft een hoekpand met vier bouwlagen onder een schuin dak en is bij aanvraag een leegstaand pand.*

## **3. Overtredingen**

*Het pand gecontroleerd op 4 juli 2017 en een proces-verbaal van overtreding opgemaakt met nummer AN.66.LB.084226/2017 voor het uitvoeren van werken in functie van het wijzigen van het aantal woongelegenheden zonder voorafgaandelijke vergunning.*

*Het pand gecontroleerd op 25 juli 2017 en een proces-verbaal van overtreding opgemaakt met nummer AN.66.LB.092790/2017 voor doorbreking met stilleg van het proces-verbaal AN.66.LB.084226/2017.*

*Op 10 augustus 2017 werd een proces-verbaal van ophef van aanvankelijke proces-verbaal van doorbreking met stakingsbevel met nummer AN.66.LB.092790/2017 opgesteld.*

## **Juridische grond**

*Iedere constructie waarvan aangetoond is dat ze gebouwd werd voor 22 april 1962 ofwel tussen deze datum en voor de eerste invoering van het gewestplan (3 oktober 1979, van kracht 9 november 1979), dient te worden opgenomen in het vergunningenregister als "vergund geacht" in toepassing van artikel 5.1.3. §1 en §2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.*

## **Regelgeving: bevoegdheid**

*Het college is bevoegd in het kader van de opmaak van het vergunningenregister en de actieve onderzoeksplicht in toepassing van artikel 5.1.3 §1 en §2, en artikel 7.6.2. §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.*

## **Argumentatie**

*Het voorwerp*

*De aanvraag betreft de vraag tot opname in het vergunningenregister van een constructie met de functie van handelshuis en vier woonentiteiten.*

#### De bewijsvoering

*Volgens de kadastrale gegevens dateert de ingebruikneming van het gebouw van voor 1850.*

*Het gebruik van dit pand wordt op het moment van de lopende aanvraag gewijzigd van eengezinswoning met handel naar meergezinswoning zonder voorafgaande vergunning.*

*In het archief werden bouwplannen teruggevonden van 11 oktober 2013. Hieruit blijkt dat de toenmalige bestaande toestand een eengezinswoning betrof met handel op het gelijkvloers.*

*Uit de aanvraag blijkt dat de vergunning voor het verbouwen tot een studentenwoning nooit werd uitgevoerd. Uit de vergelijking van de plannen van de bestaande toestand van 2013 met de ingediende plannen, alsook het proces verbaal van vaststelling voor het uitvoeren van werken in functie van het wijzigen van het aantal woonentiteiten, blijkt dat de plannen, in het vergunningenregister op te nemen toestand als vergund geacht, niet overeenstemmen met de toestand ter plaatse.*

*Voorgaande bewijst onvoldoende dat de aangevraagde toestand dateert van voor de Wet op de Stedenbouw (22 april 1962) ofwel van voor het van kracht zijnde gewestplan (9 november 1979) en na de inwerkingtreding van de Wet op de Stedenbouw (22 april 1962).*

#### Conclusie

*Uit de bijgevoegde bewijsmaterialen blijkt dat de constructie, inclusief de functie van handelswoning en vier woonentiteiten, niet in aanmerking komt voor opname als vergund geacht.*

*De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar stelt voor om, gelet op de aangehaalde argumenten, de constructie, inclusief de functie van handelswoning en vier woonentiteiten, niet op te nemen in het vergunningenregister als vergund geacht.  
..."*

Dat is de bestreden beslissing.

#### **IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging - Belang**

##### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij stelt dat zij, als eigenaar van het pand, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, het rechtens vereiste belang heeft om, zoals bepaald in artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 1° VCRO, bij de Raad beroep in te stellen, ook omdat zij zelf de aanvraag tot opname als 'vergund geacht' in het vergunningenregister ingediend heeft.

2.

De verwerende partij betwist het belang van de verzoekende partij.

Bij een vernietiging van de bestreden beslissing zal de verwerende partij immers wel opnieuw moeten, maar niet anders kunnen, beslissen over de op 18 april 2017 ingediende aanvraag tot opname als 'vergund geacht' in het vergunningenregister, namelijk door die te weigeren.

Volgens de verwerende partij is de "bewonerslijst" het enige bewijsstuk dat de verzoekende partij bij haar aanvraag tot opname als 'vergund geacht' in het vergunningenregister gevoegd heeft om de beweerdte vergund geachte toestand van het pand als meergezinswoning met vier wooneenheden te staven, terwijl uit deze "bewonerslijst" niet kan worden afgeleid dat het pand, sinds 1947, onafgebroken een meergezinswoning is.

3.

De verzoekende partij antwoordt dat de verwerende partij na een vernietiging van de bestreden beslissing inderdaad opnieuw zal moeten beslissen over de aanvraag tot opname als 'vergund geacht' in het vergunningenregister, dat de door de verwerende partij opgeworpen exceptie "de grond van de zaak" raakt en herhaalt dat haar belang rechtstreeks voortvloeit uit artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 1° VCRO, en niet kan worden betwist.

De verzoekende partij stelt ook dat de verwerende partij het vermoeden van vergunning volledig verkeerd interpreteert en dat zij met de "bewonerslijst" wel bewijst dat het pand sedert 1947 onafgebroken een, gelijktijdig door vier gezinnen bewoonde, meergezinswoning is.

#### *Beoordeling door de Raad*

Krachtens artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 1° VCRO heeft de verzoekende partij, als eigenaar van het pand waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, belang om bij de Raad beroep in te stellen tegen de bestreden beslissing: dat belang 'van rechtswege' moet de verzoekende partij niet bijkomend motiveren of bewijzen.

De verwerende partij blijft in gebreke aan te tonen waarom het belang van de verzoekende partij, die als eigenaar een zakelijk recht heeft op het onroerend goed, niet meer actueel is.

Of de verwerende partij met de bestreden beslissing al dan niet terecht de opname als 'vergund geacht' in het vergunningenregister weigert, is het voorwerp van de beoordeling ten gronde door de Raad.

De Raad verworpt dan ook de exceptie.

## **V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN - ENIG MIDDEL**

### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 4.2.14, §1 en artikel 5.1.3, §1 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het materiële motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

Volgens de verzoekende partij weigert de verwerende partij met de bestreden beslissing onterecht het pand als één handelsgelijkvloers en vier wooneenheden als 'vergund geacht' op te nemen in het vergunningenregister en mist de bestreden beslissing de vereiste feitelijke en juridische grondslag.

De verzoekende partij benadrukt dat zij zich beroept op het onweerlegbaar vermoeden van vergunning, dat geldt wanneer er, zoals bepaald in artikel 4.2.14, §1 VCRO en artikel 5.1.3, §1 VCRO, *“enig rechtens toegelaten bewijsmiddel”* is, en dat de actieve onderzoeksplicht, zoals bepaald in artikel 5.1.3 VCRO, betekent dat de verwerende partij met alle bewijzen rekening moet houden, het bewijsmateriaal zorgvuldig moet onderzoeken en moet motiveren waarom bepaalde bewijsstukken al dan niet voldoende bewijskrachtig zijn.

Volgens de verzoekende partij bestonden de vier appartementen al *“vóór de inwerkingtreding van de stedenbouwwet van 22 april 1962”*, is het pand, van bij de bouw ervan, altijd gebruikt voor bewoning en is de functie *“wonen”* tijdens de voorbije 71 jaar *“nooit gewijzigd”*, zoals blijkt uit de *“bewonerslijst”*.

De verzoekende partij herhaalt dat zij met alle middelen van recht kan aantonen dat de constructie overeenstemt met de constructie van vóór 22 april 1962.

Omdat de verwerende partij het bestaan van de constructie, noch de woonfunctie ervan, betwist, had de verwerende partij volgens de verzoekende partij *“enkel maar te onderzoeken of er inderdaad sprake is van even zovele woonentiteiten op het referentietijdstip zoals bepaald in de VCRO en zoals uitdrukkelijk ingeroepen in de registratieaanvraag, met name vier woonentiteiten”*.

De weigeringsmotieven zijn, volgens de verzoekende partij, *“een niet terzake doende verwijzing naar de juridische toestand (opname in een woongebied van het gewestplan en opname in een woonzone van het gemeentelijk RUP ‘Binnenstad’), een verwijzing naar een opgeheven proces-verbaal dat bijgevolg precies omwille van de opheffing geen enkele relevantie vertoont, een verwijzing naar de juridische grondslag van het wettelijk vermoeden van vergund geacht, de herinnering aan de bevoegdheid van het College en aan de actieve onderzoeksplicht en ten slotte een verwijzing naar een al evenmin niet ter zake doende vergunning van 11 oktober 2013 die nooit werd uitgevoerd door de rechtsvoorganger van verzoekster en bijgevolg al evenmin enige relevantie vertoont”*.

De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij de *“bewonerslijst”*, die, voor zover zij heeft kunnen vaststellen, niet in het administratief dossier is terug te vinden, niet betrokken heeft bij de beoordeling van de aanvraag, terwijl die *“bewonerslijst”* het tegendeel bewijst van de in 2013 door haar rechtsvoorganger ingediende, maar onuitgevoerde, en, volgens de verzoekende partij, dus *“onbestaande”*, bouwplannen, waaruit niets (geen enkele erkenning of welk bewijsmiddel ook) kan worden afgeleid.

Voormelde bouwplannen zijn, volgens de verzoekende partij, geen tegenbewijs van het door haar ingeroepen bewijs van meervoudige bewoning (*“bewonerslijst”*) op het *“referentietijdstip”* (lees: 22 april 1962) omdat ze verwijzen naar de niet-relevante toestand in 2013.

Volgens de verzoekende partij blijkt uit de bij haar aanvraag tot opname als *“vergund geacht”* in het vergunningenregister gevoegde bewonerskaart *“dat sedert het jaar 1947 steeds vier gezinnen gelijktijdig het pand in kwestie hebben bewoond en dat uit het aantal ingeschreven personen op de verschillende tijdstippen kan afgeleid worden dat het over meerdere woongelegenheden ging”*, namelijk *“dat tot de jaren 1990 steeds vier gezinnen hebben gewoond in het betrokken pand”*.

De verzoekende partij wijst op de actieve onderzoeksplicht van de verwerende partij en stelt dat de verwerende partij niet onderzocht heeft of de op voormelde bouwplannen van 2013 weergegeven *“bestaande toestand”* correct is.

Omdat de op 11 oktober 2013 verleende vergunning, waarbij die bouwplannen gevoegd zijn, door de niet-uitvoering ervan, vervallen is, houdt de verwerende partij, volgens de verzoekende partij, door zich in de bestreden beslissing te baseren op die bouwplannen, geen rekening met de werkelijke feitelijke toestand.

De verwerende partij heeft, volgens de verzoekende partij, evenmin rekening gehouden met de bij de aanvraag, als determinerend overtuigingsstuk, gevoegde “bewonerslijst”, en vermeldt die zelfs niet in de bestreden beslissing, waarin de verwerende partij, volgens de verzoekende partij, alleen verwijst naar de bij de vergunning van 11 oktober 2013 gevoegde bouwplannen en het proces-verbaal van 4 juli 2017, maar daaruit blijkt, volgens de verzoekende partij, geen afdoende onderzoek van de aanvraag.

Daarom concludeert de verzoekende partij dat de verwerende partij in de bestreden beslissing niet motiveert waarom de bij de aanvraag gevoegde documenten niet ‘bewijskrachtig’ zijn, terwijl de bewonerskaart de meervoudige bewoning op het referentietijdstip bewijst: volgens de verzoekende partij vertrekt de verwerende partij van een verkeerde veronderstelling op basis van juridisch waardeloze plannen en een verkeerd proces-verbaal.

Tot slot verwijst de verzoekende partij uitvoerig naar rechtsleer, rechtspraak en de parlementaire voorbereiding met betrekking tot de draagwijdte van de vermoedens van vergunning.

2.

De verwerende partij antwoordt dat de verzoekende partij zeer creatief is met de inhoud van de “bewonerslijst” en stelt dat er uit *“blijkt dat het pand tussen 1962 en 1971 slechts door één gezin werd bewoond”*.

Met verwijzing naar rechtspraak stelt de verwerende partij dat zij de bewijswaarde van de bij een verzoek tot opname als ‘vergund geacht’ in het vergunningenregister gevoegde documenten altijd *in concreto* moet beoordelen en dat de bewijswaarde van de door de verzoekende partij bijgebrachte documenten *in casu* tegensproken wordt door de meest recente plannen, die dateren van 2013, waarin maar één woongelegenheid vermeld is, en dat die plannen overeenstemmen met de “bewonerslijst”, zodat de bestreden beslissing niet kennelijk onredelijk is.

Volgens de verwerende partij is het evenmin kennelijk onredelijk bijkomende documenten te vragen aan de verzoekende partij om te kunnen onderzoeken of de beweerde vergund geachte toestand *“ongewijzigd is gebleven”*.

Dat kadert, volgens de verwerende partij, in haar actieve onderzoeksplicht, zoals bepaald in artikel 5.1.3 VCRO, omdat het vermoeden van vergunning geen latere wijzigingen ten opzichte van de vergunde toestand dekt, terwijl de verzoekende partij geen enkel bewijs voorlegt dat de huidige toestand overeenstemt met de beweerde vergund geachte toestand, integendeel: de voorgelegde “bewonerslijst” en de bij de vergunningsaanvraag van 2013 gevoegde plannen spreken dat, volgens de verwerende partij, tegen.

De verwerende partij stelt dat zij kan beslissen dat de verzoekende partij faalt in haar bewijslast.

Met verwijzing naar rechtspraak stelt de verwerende partij dat haar motiveringsplicht niet zo ver reikt dat zij in de bestreden beslissing alle documenten concreet moet opsommen en afwegen.

De verwerende partij stelt dat zij rechtmatig een doorslaggevend belang kan hechten aan de bij de aanvraag van 2013 gevoegde bouwplannen en dat het verval van de op basis daarvan op 11 oktober 2013 verleende vergunning irrelevant is.

3.

De verzoekende partij reageert dat de repliek van de verwerende partij een verboden substitutie is van de motieven van de bestreden beslissing, omdat het verweer de Raad er zou toe brengen het onderzoek over de registratiebeslissing te herdoen, hetgeen volledig buiten de rechtsmacht en de bevoegdheid van de Raad valt.

Volgens de verzoekende partij gaat de verwerende partij er, door te stellen dat het pand van 1962 tot en met 1971 maar door één gezin bewoond is, verkeerdelijk vanuit dat zij voor de beoordeling van de aanvraag rekening moet houden met de periode na 22 april 1962, en verwijst de verwerende partij ten onrechte naar rechtspraak over het weerlegbaar vermoeden van vergunning, zoals bepaald in artikel 4.2.14, §2 en artikel 5.1.3, §2 VCRO.

Er moet, volgens de verzoekende partij, alleen rekening gehouden worden met de toestand van het pand in de periode vóór 22 april 1962 (de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet), toen het pand gelijktijdig door vier gezinnen bewoond werd, en niet met de stelling van de verwerende partij dat het pand in de periode van 1962 tot 1979 maar door één gezin bewoond is, want dat heeft betrekking op de periode na het in artikel 4.2.14, §1 VCRO bepaald referentietijdstip.

Uit de bewonerslijst moet volgens de verzoekende partij afgeleid worden dat er vanaf 1947 vier gezinnen gelijktijdig in het pand gewoond hebben: dat het pand een tijdje niet, of maar door één gezin, bewoond werd, doet volgens de verzoekende partij helemaal geen afbreuk aan het onweerlegbaar vermoeden van vergunning.

De verwerende partij mocht volgens de verzoekende partij alleen rekening houden met de referentieperiode, namelijk vóór 22 april 1962, terwijl uit de antwoordnota blijkt dat de verwerende partij dat ten onrechte niet gedaan heeft, want de verwerende partij verwijst altijd naar de periode tussen 1962 en 1979 om het vermoeden van vergunning te weerleggen, enkel en alleen door te verwijzen naar de gearhiveerde, bij de vergunning van 11 oktober 2013, gevoegde plannen.

Het staat volgens de verzoekende partij vast dat het onweerlegbaar vermoeden van vergunning geldt omdat (zoals blijkt uit de door haar voorgelegde bewonerslijst, die daar het determinerend bewijs van is, maar die de verwerende partij, volgens haar, niet betrokken heeft bij de beoordeling van de aanvraag) de vier appartementen sinds 1947 bestaan.

Bijkomend wijst de verzoekende partij er op dat haar op 30 maart 2018 het kadastraal inkomen betekend is voor één handelsgelijkvloers en vier appartementen.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De verzoekende partij stelt dat voor het gebouw met handelsgelijkvloers en vier appartementen op de bovenliggende verdiepingen, waarvoor zij de opname als “vergund geacht” in het vergunningenregister vraagt, het onweerlegbaar vermoeden van vergunning geldt, zoals bepaald in de artikelen 4.2.14, §1 en 5.1.3, §1 VCRO, omdat de woonfunctie “*nooit gewijzigd*” is.

Volgens de verzoekende partij zijn er, zoals blijkt uit de bij haar aanvraag gevoegde bewonerslijst, sinds 1947 vier woonentiteiten in het pand.



De verwerende partij baseert de bestreden beslissing, volgens de verzoekende partij, ten onrechte op het opgeheven, foutief proces-verbaal van 4 juli 2017 en op bij de vervallen stedenbouwkundige vergunning van 11 oktober 2013 gevoegde bouwplannen.

2.

Artikel 4.2.14 VCRO bepaalt:

*"§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:

*"§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 “gebouwd” is vóór 22 april 1962 als gevolg heeft dat deze constructie “ten allen tijde geacht wordt te zijn vergund”;
- het bewijs dat een bepaalde constructie “gebouwd” is in de periode tussen 22 april 1962 en de eerste inwerkingtreding van het gewestplan, waarin zij gelegen is, als gevolg heeft dat deze constructie “geacht wordt te zijn vergund”, tenzij wanneer het vergund karakter tegengesproken wordt door een proces-verbaal of een niet-anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie;
- wanneer met betrekking tot een vergund geachte constructie handelingen uitgevoerd zijn die niet voldoen aan de in artikel 4.2.14, §1 en §2, eerste lid VCRO bepaalde voorwaarden, worden die handelingen niet gedekt door de in dat artikel bepaalde vermoedens.

3.

Uit artikel 4.2.14, §3 VCRO volgt dat het vermoeden van vergunning niet van toepassing is op niet-vergunde aanpassingen aan vergund geachte constructies, die na de eerste inwerkingtreding van het gewestplan uitgevoerd zijn.

Die bepaling houdt niet in dat het vermoeden van vergunning van een constructie noodzakelijk komt te vervallen zodra er aan de vergunningsplicht onderworpen maar niet-vergunde bouwwerken uitgevoerd worden. Wel kan het vermoeden van vergunning niet langer worden ingeroepen als de constructie in die mate gewijzigd of aangepast wordt, dat ze niet meer als “bestaand” beschouwd kan worden.

4.

Uit de door de verzoekende partij bijgevoegde ‘inventaris van stukken’ blijkt dat de verzoekende partij bij haar aanvraag tot opname als ‘vergund geacht’ in het vergunningenregister als bewijzen voegt:

- een bewonerslijst
- plannen van de huidige toestand
- een foto van de gevel
- een stedenbouwkundige vergunning van 11 oktober 2013

De verwerende partij moet de bewijswaarde van de door een aanvrager gevoegde bewijzen met betrekking tot zowel de constructie, als de functie ervan, beoordelen, ook wanneer de verzoekende partij zich uitsluitend beroept op het onweerlegbaar vermoeden van vergunning, zoals bepaald in de artikelen 4.2.14, §1 en 5.1.3, §1 VCRO.

Dat de verwerende partij de door de verzoekende partij voorgelegde bewijzen moet beoordelen, betekent niet dat zij alle voorgelegde bewijzen afzonderlijk, één voor één, uitdrukkelijk moet bespreken in haar beslissing.

Niets belet dat de overheid, die moet beslissen over de aanvraag, een doorslaggevend belang hecht aan bepaalde documenten.

De Raad kan zijn beoordeling niet in de plaats stellen van die van de verwerende partij, maar kan alleen onderzoeken of de verwerende partij onzorgvuldig of kennelijk onredelijk beslist heeft.

5.

De verwerende partij beschrijft de *“bestaande feitelijke toestand”* in de bestreden beslissing als een hoekpand met vier bouwlagen onder een schuin dak, dat, op het ogenblik van de aanvraag, leegstaand is, en het *“voorwerp”* van de aanvraag tot opname als ‘vergund geacht’ in het vergunningenregister als een constructie met de functie van handelshuis en vier woonentiteiten.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing ook (recente) *“overtredingen”* vast, zoals vermeld in de volgende drie processen-verbaal:

- proces-verbaal van 4 juli 2017 (nummer AN.66.LB.084226/2017) voor het uitvoeren van werken voor wijziging van het aantal woongelegenheden zonder voorafgaandelijke vergunning;
- proces-verbaal van 25 juli 2017 (nummer AN.66.LB.092790/2017) voor doorbreking met stilleg van voormeld proces-verbaal;
- proces-verbaal van 10 augustus 2017 (nummer AN.66.LB.092790/2017) tot ophef van het proces-verbaal met betrekking tot *“het verwijderen van de misleidende informatie omtrent de stedenbouwkundige status van de bovenliggende verdiepingen in het pand”*, maar voormelde doorbreking *“maakt geen deel uit van dit proces-verbaal van ophef”*.

De verwerende partij concludeert dat, alhoewel het pand gebouwd is vóór 1850, de verzoekende partij onvoldoende bewijst dat *“de aangevraagde toestand”* dateert van vóór de Stedenbouwwet (22 april 1962) of de eerste inwerkingtreding van het geldende gewestplan (9 november 1979).

Deze conclusie in de bestreden beslissing steunt op het uitgangspunt dat het gebruik van het pand “*op het moment van de lopende aanvraag gewijzigd*” wordt van ‘ééngezinswoning met handel’ naar ‘meergezinswoning zonder voorafgaande vergunning’.

De verwerende partij baseert zich daarvoor op de vaststellingen dat

(1) uit de (niet-uitgevoerde) bouwplannen van 11 oktober 2013 blijkt dat “*de toenmalige bestaande toestand*” een eengezinswoning was met handel op het gelijkvloers;

(2) uit de vergelijking van deze bouwplannen van de bestaande toestand van 2013 met de door de verzoekende partij ingediende plannen, evenals uit voormeld proces-verbaal van 4 juli 2017, blijkt dat de ingediende plannen niet overeenstemmen met “*de toestand ter plaatse*”.

De verwerende partij steunt de bestreden beslissing dus niet op de bewonerslijst, waaruit blijkt dat het pand tussen 1962 en 1979 bewoond is door één gezin, maar op de vaststelling dat het aantal woongelegenheden van de constructie op de verdiepingen (van ‘ééngezinswoning’ terug naar ‘meergezinswoning’), op het ogenblik van de aanvraag, “*gewijzigd*” is.

6.

Volgens de bij de aanvraag gevoegde beschrijvende nota vraagt de verzoekende partij het pand met “*een handelsgelijkvloers en 4 appartementen op de bovenliggende verdiepingen (telkens 1 appartement per verdieping)*” als ‘vergund geacht’ op te nemen in het vergunningenregister.

De verzoekende partij baseert zich in die nota voor de “*constructie*” (handelsgelijkvloers met vier woongelegenheden) op het onweerlegbaar vermoeden van vergunning, en stelt dat het vermoeden van vergunning ook geldt voor de “*op heden bestaande functie (wonen)*”.

De verzoekende partij heeft bij haar aanvraag een “bewonerslijst” gevoegd voor de periode van 1947 tot 1995 en op basis daarvan heeft de verwerende partij een bewonersgrafiek opgesteld: beide documenten zijn ook terug te vinden in het administratief dossier.

Uit deze bewonersgrafiek blijkt dat er in de periode van 1947 tot 1962 twee à vijf gezinnen, en in de periode van 1981 tot 1989 één of drie gezinnen gelijktijdig het pand bewoonden: in de periodes van 1963 tot 1980 en van 1991 tot 1995 was het pand onbewoond of maar door één gezin bewoond.

Redelijkerwijs moet hieruit worden afgeleid dat de vier verdiepingen van het pand sinds 1947, dus vóór de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet op 22 april 1962, gebruikt werden voor de functie ‘wonen’.

De op 11 oktober 2013 vergunde gebruikswijziging naar studentenhuisvesting is niet uitgevoerd.

De verzoekende partij toont dus aan dat de verdiepingen van het pand “ten allen tijde” een woonfunctie hadden, waardoor het pand onder het (onweerlegbaar) vermoeden van vergunning valt, zoals bepaald in de artikelen 4.2.14, §1 en 5.1.3, §1 VCRO. Dat er recent (in de periode van 2010 tot 2015) in het pand één gezin met vier personen woonde, doet daar geen afbreuk aan.

7.1

Zoals blijkt uit randnummer 5 stelt de verwerende partij in de bestreden beslissing vast dat het pand, op het ogenblik van de aanvraag, van ‘ééngezinswoning’ “*gewijzigd*” is naar ‘meergezinswoning’.

Zoals blijkt uit randnummer 3 zijn handelingen en werken aan het pand, na de inwerkingtreding van het geldend gewestplan (op 9 november 1979), niet gedekt door de in de artikelen 4.2.14 en 5.1.3 VCRO bepaalde vermoedens.

## 7.2

Artikel 99, §1, eerste lid, 7° DRO, zoals ingevoerd bij het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, in werking getreden op 1 mei 2000, bepaalt als volgt dat het wijzigen van het aantal woongelegenheden vergunningsplichtig is:

*“§ 1. Niemand mag zonder voorafgaande stedenbouwkundige vergunning:*

*... ”*

*7° in een gebouw het aantal woongelegenheden wijzigen die bestemd zijn 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;”*

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 woongelegenheden 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 woongelegenheden 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, is, vanaf 1 mei 2000, een afzonderlijke vergunningsplicht ingevoerd voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden.

## 7.3

De verwerende partij kon bij haar beoordeling van de aanvraag tot opname als ‘vergund geacht’ in het vergunningenregister dan ook redelijkerwijs wel rekening houden met de bij de vergunning van 11 oktober 2013 voor *“het verbouwen van een pand tot studentenverblijven”* gevoegde bouwplannen, niettegenstaande de functiewijziging naar studentenverblijven nooit gerealiseerd is.

In de bij de aanvraag tot opname als ‘vergund geacht’ in het vergunningenregister gevoegde beschrijvende nota verklaart de verzoekende partij overigens zelf dat de actieve onderzoeksplicht, zoals bepaald in artikel 5.1.3 VCRO, betekent dat de gemeentelijke overheid zelf documenten moet zoeken, op basis waarvan zij kan beslissen over het vermoeden van vergunning.

Zoals blijkt uit randnummer 4 voegt de verzoekende partij de vergunning van 11 oktober 2013 ook zelf als bewijs toe aan haar aanvraag tot opname als ‘vergund geacht’ in het vergunningenregister.

## 7.4

Voormeld proces-verbaal van 4 juli 2017 (nummer AN.66.LB.084226/2017), waarin onder meer vastgesteld wordt:

“ ...

*De vertegenwoordiger van de firma Winvest Holding die tijdens het plaatsbezoek aanwezig was, de heer Jan De Coster, verklaarde dat het pand in deze toestand, met 4 woongelegenheden en handelsgelijkvloers, werd gekocht door Winvest Holding bij openbare verkoop in januari 2017. Bij nazicht van de bevolkingsgegevens blijkt dat de laatst ingeschreven in het pand, tussen 12 januari 2010 en 17 juli 2015, een gezin betrof, bestaande uit vader, moeder en twee zonen.*

*De vertegenwoordiger van Winvest Holding, de heer Jan De Coster, verklaarde tijdens het plaatsbezoek en na telefonisch contact met de heer Hans Verboven, geen weet te hebben van een stedenbouwkundige vergunning uit 2013, namelijk stedenbouwkundige vergunning met referte AN1/B/STU/20134356. Deze stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een pand tot studentenverblijven werd aangevraagd en verkregen door Investhold, dewelke op 22 oktober 2015 in faillissement werd uitgesproken.*

*Op plan 2 van deze stedenbouwkundige vergunning is te zien dat de bestaande toestand van het pand een eengezinswoning betreft.*

*[...]*

*De gegevens van de laatste gekende eigenaar van het pand, die bekend zijn in onze databanken, komen niet overeen met de realiteit. De vertegenwoordiger van de nieuwe eigenaar, die werd opgenomen bij de betrokkenen, verklaarde dit tijdens het plaatsbezoek.*

*Bijlage:*

*Kopie stedenbouwkundige vergunning met referte AN1/B/STU/20134356 en plannen.*

*...”*

is ook niet opgeheven.

Omdat de verzoekende partij niet betwist dat dit proces-verbaal van 4 juli 2017 haar werd bezorgd, kan redelijkerwijs worden aangenomen dat zij de inhoud ervan kent.

## 7.5

Uit de overwegingen in de bestreden beslissing blijkt duidelijk dat de verwerende partij een doorslaggevend belang hecht aan recente feitelijke vaststellingen, namelijk:

(1) “*de bestaande toestand van 2013*”, zoals die blijkt uit de plannen bij de (vervallen) vergunning van 11 oktober 2013;

(2) “*de toestand ter plaatse*” zoals die blijkt uit het (niet-opgeheven) proces-verbaal van 4 juli 2017.

Uit dit proces-verbaal blijkt dat:

(1) op de verdiepingen het aantal woongelegenheden wordt gewijzigd van één naar vier omdat op de eerste, de tweede en de derde verdieping en de zolderverdieping telkens één woongelegenheid wordt voorzien;

(2) op de gelijkvloerse verdieping de handelsfunctie behouden blijft en ten behoeve daarvan een toilet en nutsvoorzieningen voorzien werden;

(3) beide voorgevels opnieuw bezet en geschilderd werden, met inbegrip van nieuw schrijnwerk aan de ramen op het gelijkvloers en de verdiepingen, en een toegangsdeur op het gelijkvloers ter hoogte van Klapdorp vervangen werd;

(4) nieuwe gasketels werden geplaatst;

(5) op de verdiepingen keukens en badkamers werden geplaatst;

(6) binnendeuren werden geplaatst;

(7) ruwbouw-elektriciteitswerken werden uitgevoerd;

(8) nieuwe vloeren werden voorzien.

Dit proces-verbaal bevat foto's van de uitgevoerde werken en uittreksels van de bij de vergunning van 11 oktober 2013 gevoegde bouwplannen.

Zoals vastgesteld onder randnummers 7.3 en 7.4 kon de verwerende partij redelijkerwijs de bij voormelde vergunning van 11 oktober 2013 gevoegde bouwplannen bij haar beoordeling van de aanvraag tot opname als 'vergund geacht' in het vergunningenregister betrekken, en steunt dit proces-verbaal van 4 juli 2017 op diezelfde bouwplannen.

De verzoekende partij verduidelijkt niet waarom de bij de vergunning van 11 oktober 2013 gevoegde bouwplannen en/of de vaststelling in het proces-verbaal van 4 juli 2017 dat de laatst gekende gegevens (waarmee de bestaande toestand in 2013 met één woonentiteit, verspreid over de vier verdiepingen wordt bedoeld) *"niet overeen(komen) met de realiteit"*, foutief zijn.

Uit de niet-weerlegde feitelijke vaststellingen blijkt dat op alle verdiepingen, zowel aan de binnen- als de buitenzijde van het hoekpand, de *"constructie, inclusief de functie van handelswoning en vier woonentiteiten"* zodanig *"gewijzigd"* is dat er een aantal, niet door het vermoeden van vergunning gedekte, aanpassingen zijn uitgevoerd aan het hoekpand.

De Raad oordeelt dat de verwerende partij beschikte over voldoende tegenindicaties om te besluiten dat *"de aangevraagde toestand"* niet meer overeenstemt met *"de toestand ter plaatse"* en dat de *"aangevraagde toestand"* als dusdanig niet kan opgenomen worden in het vergunningenregister.

Daaraan doet de vaststelling in het proces-verbaal van 4 juli 2017 (met nummer AN.66.LB.084226/2017) dat dan *"op de verdiepingen het aantal woongelegenheden wordt gewijzigd van één naar vier door op de eerste, de tweede en de derde verdieping en de zolderverdieping telkens één woongelegenheden (te) voorzien"* geen afbreuk, integendeel.

De verzoekende partij toont dan ook niet aan dat de bestreden beslissing onzorgvuldig of kennelijk onredelijk is en de Raad verworpt het enig middel.

8.

Het is bijgevolg niet nodig het verzoek van de verwerende partij tot toepassing van de bestuurlijke lus, zoals bepaald in artikel 34, §1 DBRC-decreet, te beoordelen.

## **VI. KOSTEN**

De verzoekende partij vraagt haar, zonder begroting van het bedrag ervan, ten laste van de verwerende partij een rechtsplegingsvergoeding toe te kennen.

Artikel 21, §7 DBRC-decreet bepaalt dat de Raad, op verzoek, een rechtsplegingsvergoeding kan toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en erelonen van de advocaat van de procespartij die ten gronde in het gelijk gesteld wordt.

De verzoekende partij is niet de in het gelijk gestelde procespartij, zodat haar geen rechtsplegingsvergoeding kan toegekend worden.

### **BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. De Raad verwerpt het beroep tot vernietiging van de bestreden beslissing.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, meer bepaalde het door de verzoekende partij betaalde rolrecht ten bedrage van 200 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 27 augustus 2019 door de eerste kamer.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,

Jonathan VERSLUYS

Eddy STORMS