

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 19 juni 2018 met nummer RvVb/A/1718/1032
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0400/A

Verzoekende partij	de heer Jan VERHEYEN vertegenwoordigd door advocaten Stijn VERBIST en Elisa FIATA met woonplaatskeuze op het kantoor te 2000 Antwerpen, Graaf van Hoornestraat 51
Verwerende partij	het college van burgemeester en schepenen van de gemeente NIJLEN vertegenwoordigd door advocaten Yves LOIX en Katrien VERGAUWEN met woonplaatskeuze op het kantoor te 2018 Antwerpen, Mechelsesteenweg 27

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 3 februari 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 19 december 2016.

De verwerende partij heeft beslist om de verbouwing/uitbreidingen/inrichtingswerken van de bestaande autobergplaats/schuur naar woonhuis op een perceel gelegen te 2560 Nijlen, Bist 7A, niet op te nemen als “vergund geacht” in het vergunningenregister.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 29 mei 2018.

Advocaat Pieter THOMAES *loco* advocaat Stijn VERBIST voert het woord voor de verzoekende partij. Advocaat Katrien VERGAUWEN 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 dient op 23 april 2015 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Nijlen een verzoek in tot opname van een woning gelegen 2560 Nijlen, Bist 7A “als vergund geacht” in het vergunningenregister.

Het college van burgemeester en schepenen beslist in de zitting van 11 mei 2015 om de destijds opgerichte autobergplaats/schuur op te nemen in het vergunningenregister en de verbouwing/uitbreidingen van/aan de autobergplaats/schuur naar woonhuis als niet vergund geacht te beschouwen en niet op te nemen in het vergunningenregister.

Na het willig beroep van de verzoekende partij van 31 augustus 2015 oordeelt het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Nijlen opnieuw dat de gevraagde erkenning van de functie wonen niet onder het vermoeden van vergunning valt en niet wordt opgenomen in het vergunningenregister.

2.

De verzoekende partij dient op 30 mei 2016 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Nijlen een aanvraag in voor een registratiebeslissing voor “de opname van een woning in het vergunningenregister” op een perceel gelegen te 2560 Nijlen, Bist 7A.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 19 december 2016 een registratiebeslissing aan de verzoekende partij. Het college beslist:

“ ...

Op 30 mei 2016 werd er een bijkomende aanvraag ingediend door Jan Verheyen en Marina Nys, wonende Bist 7A te 2560 Nijlen, om de woning gelegen te Bist 7A te Nijlen op te nemen in het vergunningenregister. Bij deze aanvraag werd er bijkomend bewijsmateriaal toegevoegd, namelijk 4 getuigenverklaringen.

Op 23 april 2015 werd de oorspronkelijke aanvraag tot opname in het vergunningenregister ingediend door Jan Verheyen en Marina Nys, wonende Bist 7A te 2560 Nijlen. Het college van burgemeester en schepenen heeft in zitting van 11 mei 2015 beslist om de destijds opgerichte autobergplaats/schuur een vermoeden van vergunning te geven en op te nemen in het vergunningenregister en de verbouwing/uitbreidingen van de autobergplaats/schuur naar woonhuis geen vermoeden van vergunning te geven en niet op te nemen in het vergunningenregister.

De aanvragers, Jan Verheyen en Marina Nys, toonden in de oorspronkelijke aanvraag aan dat de autobergplaats/schuur reeds werd opgericht voor 1961 maar voor de functie van het gebouw, namelijk wonen, werd er geen bewijsmateriaal toegevoegd dat deze functie reeds aanwezig was voor 5 augustus 1976.

Op 31 augustus 2015 werd er een willig beroep ingediend door advocaat Stijn Verbist, in opdracht van Jan Verheyen en Marina Nys, tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen in zitting van 11 mei 2015. De aanvragers meenden dat ook de functiewijziging als woning wel als geacht vergund beschouwd diende te worden. Bij dit willig beroep werden stukken bijgebracht die dienden aan te tonen dat de functiewijziging reeds in de jaren '90 gebeurde en dat er toen reeds bewoning aanwezig was. Aangezien (volgens de aanvragers) functiewijzigingen slechts vergunningsplichtig zouden geworden

zijn vanaf 14 april 2000, meenden de aanvragers met de bijgebrachte stukken het vermoeden van vergunning van de functie wonen te hebben aangetoond.

Bij nazicht van het bevolkingsregister is gebleken dat de eerste inschrijving op het adres Bist 7A te Nijlen dateert van 13 januari 1994.

Het college van burgemeester en schepenen oordeelde in zitting van 19 oktober 2015 opnieuw dat de functie wonen niet onder het vermoeden van vergunning viel. Hierbij werd er verwezen naar de datum van 9 september 1984, waarbij de vergunningsplicht voor functiewijzigingen werd ingevoerd. Er werden geen gegevens bijgebracht die konden aantonen dat de functiewijziging gebeurde van voor 9 september 1984. Hierdoor kan het vermoeden van vergunning niet worden bewezen voor de woonfunctie.

(...)

Argumentatie

Op 30 mei 2016 werd er terug een verzoekschrift ingediend door Jan Verheyen en Marina Nys, eigenaars van de constructie, tot opname in het vergunningenregister van de bovenvermelde constructie als woning. Bij betreffend verzoek werden 4 getuigenverklaringen gevoegd die melden dat de constructie eind jaren '70, begin jaren '80 reeds gebruikt werd als woning.

Zoals het college van burgemeester en schepenen reeds oordeelde in de beslissing van 19 oktober 2015, zijn bepaalde functiewijzigingen vergunningsplichtig sinds 9 september 1984, waaronder het wijzigen van de hoofdfunctie van een vergund gebouw, wanneer het gaat om een gebouw gelegen in een agrarisch gebied of een daarmee gelijkgesteld bestemmingsgebied en het nieuw gebruik niet agrarisch is (artikel 7.5.1, §1, 3° VCRO).

De loutere functiewijziging op zich is slechts vergunningsplichtig geworden met ingang van 9 september 1984. Dit houdt in een functiewijziging waarbij geen enkele verbouwingsingreep diende te gebeuren om de constructie te bewonen.

Echter dient er te worden vastgesteld dat de betreffende constructie opgebouwd werd als autobergplaats/schuur. Om betreffende constructie om te vormen en te kunnen gebruiken naar een woning, diende logischerwijze meerdere verbouwingen/inrichtingswerken doorgevoerd te worden. Hierbij kan o.m. gedacht worden aan het installeren van een keuken, badkamer, toilet,... Dit wordt ook expliciet gemeld in de gevoegde getuigenverklaring van mevrouw Fanny Kristie. Zij maakt melding van een verbouwing in het jaar 1978. Mede kan dit afgeleid worden uit de stukken gevoegd bij de eerste aanvraag van 23 april 2015 en bij het willig beroep van 31 augustus 2015. Hierbij werden foto's toegevoegd aan de constructie in zijn oorspronkelijke hoedanigheid als autobergplaats/schuur en een foto van de constructie als woonhuis. Uit deze stukken blijkt dat er verbouwingswerken werden uitgevoerd aan de bestaande autobergplaats/schuur om deze om te vormen naar een woonhuis (het geschikt maken van een lokaal).

Dergelijke werken waren echter niet vrijgesteld van vergunning in de jaren '70 en begin jaren '80, en dit op basis van de stedenbouwwet van 1962. Enige uitzondering die op deze algemene vergunningsplicht van bouwwerken bestond, zijn de uitzonderingen/vrijstellingen die opgenomen waren in het Koninklijk Besluit van 16 december 1971 tot bepaling van werken en handelingen die vrijgesteld zijn ofwel van de bemoeiing van de architect, ofwel van de bouwvergunning ofwel van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar (Belgisch Staatsblad 19 januari 1972).

In de artikel van het Koninklijk Besluit wordt gesteld als volgt:

(...)

Er wordt dus geen vrijstelling van vergunning gegeven voor het plaatsen van constructies/uitvoeren van werken om een gebouw bewoonbaar te maken. Hieruit volgt de uitdrukkelijke vergunningsplicht van werken om een gebouw bewoonbaar te maken.

Betreffende werken waren aldus eveneens vergunningsplichtig. In casu is reeds gebleken dat er geen stedenbouwkundige vergunningen voor handen zijn voor deze werken.

Ook voor deze werken kan echter opnieuw teruggevallen worden op het vermoeden van vergunning van artikel 4.2.14 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Zoals blijkt uit het dossier, werd de constructie, als autobergplaats/schuur, inmiddels opgenomen in het vergunningenregister op basis van het weerlegbare vermoeden van vergunning op basis van artikel 4.2.14, §2 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, zijnde dat de werken (het oprichten van een autobergplaats/schuur) uitgevoerd werden voor de inwerkingtreding van het gewestplan. Het gewestplan Mechelen dateert van 5 augustus 1976.

Voor het fysisch bewoonbaar maken van de betreffende constructie zou aldus eveneens aangetoond kunnen worden dat deze werken onder hetzelfde weerlegbare vermoeden van vergunning vallen. Door de verzoekers werden in hun laatste aanvraag 4 getuigenverklaringen gevoegd, 3 van de leden van eenzelfde gezin en 1 van de vroegere bewoonster zelf. Deze getuigenverklaringen zijn inhoudelijk gelijk en stellen dat de constructie eind jaren '70, begin jaren '80 gebruikt werd als woning. Enkel de getuigenverklaring van de heer Ludwig Van den Wouwer stelt enkel kennis te hebben hiervan vanaf 1982. Deze laatste getuigenverklaring kan dan ook niet dienstig zijn om het vermoeden vergunning te kunnen tonen, daar het gewestplan in werking trad op 5 augustus 1976. De overige getuigenverklaringen geven onvoldoende precies aan of de werken reeds hadden plaatsgevonden voor 1976.

Op basis van het feit dat betreffende getuigenverklaringen melding maken van een woonfunctie eind jaren '70 en van een verbouwing in 1978, lijken de gevoegde stukken niet te kunnen aantonen dat noch de wellicht uitgevoerde gevelwijzigingen, noch de fysieke werken om van de constructie een woning te maken, als geacht vergund aanschouwd kunnen worden. Er wordt immers met geen enkel stuk aangetoond dat deze werken/voorzieningen dateren van voor de eerste inwerkingtreding van het gewestplan. Artikel 4.2.14, §3 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt hieromtrent:

(...)

De verbouwingen en inrichtingswerken waarvan niet aangetoond is dat zij dateren van voor de eerste inwerkingtreding van het gewestplan worden gelet op voorgaand artikel, niet gedekt door het vermoeden van vergunning opgenomen in artikel 4.2.14, §2 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

...

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

1.

De verzoekende partij ent haar enig middel op de schending van artikel 4.2.14 VCRO, van artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), van artikel 1 van het koninklijk besluit van 16 december 1971 tot bepaling van 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 (hierna: Vrijstellingenbesluit), van de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij duidt er vooreerst op dat uit de rechtsleer blijkt dat in artikel 4.2.14, §1 VCRO niet enkel een vermoeden van vergunning aangaande de constructie moet worden gelezen maar dat het artikel ook een “praetoriaans vermoeden van vergunning” bevat dat betrekking heeft op de functie van een constructie. In voorliggend dossier betekent dit de vergunningsplichtige functiewijzigingen die werden doorgevoerd vóór 9 september 1984.

Volgens de verzoekende partij betwist de verwerende partij in de bestreden beslissing niet dat de functiewijziging van autobergplaats/schuur naar wonen heeft plaatsgevonden vóór 1984 en erkent zij in de bestreden beslissing dat functiewijzigingen pas sinds 9 september 1984 vergunningsplichtig zijn. Op grond van het eerder vermelde praetoriaans vermoeden van vergunning dient de voorliggende functiewijziging als vergund geacht te worden beschouwd.

De verwerende partij past het artikel 4.2.14, §1 VCRO foutief toe wanneer zij in de bestreden beslissing een andere weigeringsgrond zoekt om de opname in het vergunningenregister van de functiewijziging te weigeren. Ook het weigeringsmotief in de bestreden beslissing geënt op artikel 1 van het Vrijstellingenbesluit getuigt van een foutieve toepassing van het betreffende artikel.

De verwerende partij gaat er verkeerdelijk vanuit dat de verbouwingswerken uitgevoerd door de verzoekende partij dienen te worden gekwalificeerd als werken die de stabiliteit van het hoofdgebouw en het architectonisch karakter van het gebouw in gevaar brengen.

Voor zover de verwerende partij in de bestreden beslissing verwijst naar de getuigenverklaring van mevrouw Fanny KRISTIE blijkt uit die verklaring enkel dat er verbeteringswerken werden uitgevoerd en geen zware verbouwingen en stabiliteitswerken. Om het gebouw verder te kunnen gebruiken als woning werden enkel niet-constructieve werkzaamheden uitgevoerd.

De verwerende partij heeft de bijgebrachte getuigenverklaring waarin expliciet wordt bevestigd dat de voorliggende constructie reeds eind jaren '70 de functie wonen kende en dat de verbeteringswerken en beperkte verbouwingswerken in 1978 en 1994 geen constructieve werkzaamheden waren, nooit betwist. Uit een vergelijking van het gebouw toen en de huidige toestand blijkt bovendien dat het volume en het architectonisch karakter van het gebouw niet werd gewijzigd.

De verzoekende partij acht ook het zorgvuldigheidsbeginsel geschonden nu de toenmalige burgemeester in 1992 schriftelijk heeft bevestigd dat de verzoekende partij haar domiciliëring op het adres van voorliggend pand zou krijgen. De verzoekende partij kon er bijgevolg op vertrouwen dat zij haar domicilie op het adres mocht plaatsen en dat de woning inclusief de niet constructieve werkzaamheden in het vergunningenregister zou worden opgenomen van zodra een dergelijk vergunningenregister door de decreetgever werd ingevoerd.

De verzoekende partij kan als belanghebbende bovendien aanspraak maken op een correcte toepassing van het vertrouwensbeginsel door de beslissingnemende overheid waarbij zij zich vermag te beroepen op de verwachtingen die zij put uit de bevestiging van het college dat zij haar domicilie op voorliggend adres mocht vestigen. Deze bevestiging van domicilie impliceert noodzakelijk dat er sprake is van woonst en dat de uitgevoerde werkzaamheden louter verbeteringswerken zijn. Het belang van de verzoekende partij om deze werken op te nemen als vergund geacht in het vergunningenregister wegen redelijkerwijze zwaarder dan het belang om de werkzaamheden te zien als constructieve werkzaamheden waardoor deze vergunningsplichtig zijn.

2.

Het is de verwerende partij volstrekt onduidelijk op welke basis de verzoekende partij aanneemt dat enkel werken die de stabiliteit van het hoofdgebouw en het architectonisch karakter ervan niet aantasten, vrijgesteld waren van een stedenbouwkundige vergunning. In tegenstelling tot wat de verzoekende partij betoogt, zijn de werken vrijgesteld van vergunning opgenomen in artikel 2 van het Vrijstellingenbesluit en niet in artikel 1. Noch het omvormen van een constructie naar een constructie geschikt voor bewoning, noch het onderscheid tussen constructieve en niet-constructieve werken zijn in artikel 2 van het Vrijstellingenbesluit opgenomen.

De verzoekende partij kan niet dienstig verwijzen naar artikel 1 van het Vrijstellingenbesluit nu in dat artikel enkel werken worden opgesomd die vrijgesteld zijn van de medewerking van een architect.

Ook de redenering van de verzoekende partij waarbij zij aangeeft dat er in deze sprake is van een schending van het vertrouwensbeginsel aangezien de burgemeester in 1992 schriftelijk zou hebben bevestigd dat de verzoekende partij haar domiciliëring kan nemen op voorliggend adres en zij er mocht op vertrouwen dat de woning inclusief de niet-constructieve werkzaamheden zou worden opgenomen in het vergunningenregister, kan niet worden gevolgd nu het inschrijven van een persoon op een bepaald adres geregeld wordt in artikel 16, §2 van het koninklijk besluit van 16 juli 1992 betreffende de bevolkingsregister en het vreemdelingenregister, en de inschrijving in een niet-vergunde woongelegenheid nooit kan worden geweigerd omwille van redenen van ruimtelijke ordening zoals het niet vergund karakter van een constructie of een functie. Uit de inschrijving van verzoekende partij op voorliggend adres kan nooit het vertrouwen worden gewekt dat de woongelegenheid vergund is of het pand onder het vermoeden van een rechtmatige vergunning zou vallen.

3.

In haar wederantwoordnota wijst de verzoekende partij op rechtspraak van de Raad waaruit blijkt dat loutere binnenverbouwingen zonder stabiliteitswerken, zonder wijziging aan het bouwvolume of aan het architectonisch karakter van het gebouw uitgevoerd door de rechtsvoorgangers van de verzoekende partij in de loop van de jaren '70 met als doel het gebouw in te richten als woning, nooit als stedenbouwkundig vergunningsplichtig kunnen worden beschouwd.

Het is volgens de verzoekende partij niet wettig, noch redelijk, zorgvuldig en vertrouwenwekkend dat op heden aan een rechtsopvolger die in 1992 een woning te goeder trouw heeft aangekocht

het vermoeden van vergunning wordt ontzegd op grond van een vage bepaling uit een koninklijk besluit van 1971. Bovendien mag niet vergeten worden dat het wijzigen van het aantal woongelegenheden in een bestaand gebouw pas sinds mei 2000 vergunningsplichtig is zodat alle niet-constructieve werkzaamheden hier voordien mee gepaard als niet vergunningsplichtig dienen te worden beschouwd.

Het vermoeden van vergunning wordt op vandaag beoordeeld, op basis van wetgeving die de werken waarvoor vandaag een vermoeden van vergunning wordt gevorderd al meer dan twintig jaar als niet-vergunningsplichtig beschouwt.

4.

De verwerende partij herhaalt tot slot hetgeen zij heeft gerepliceerd in haar antwoordnota en stelt bijkomend dat de redenering van de verzoekende partij opgebouwd in haar wederantwoordnota foutief is nu de artikelen waarnaar zij verwijst inderdaad stellen dat binnenverbouwingswerken zonder stabiliteitswerken niet vergunningsplichtig zijn maar dat in elk van de bepalingen de nuance wordt gemaakt dat de betrokken vrijstelling enkel geldt wanneer de werken niet uitgevoerd worden met het oog op het wijzigen van de functie van het gebouw.

In deze staat het vast dat de werken uitgevoerd in het pand van de verzoekende partij dienden om de constructie bewoonbaar te maken en de functie van de autobergplaats/schuur te wijzigen naar de functie wonen. De uitgevoerde werken waren aan de vergunningsplicht onderworpen.

Beoordeling door de Raad

1.

In haar enig middel stelt de verzoekende partij in essentie dat de verwerende partij ten onrechte weigert het aangevraagde als vergund geacht op te nemen in het vergunningenregister (1) nu de verwerende partij haar beslissing ent op een foutieve toepassing van artikel 1 van het Vrijstellingenbesluit van 16 december 1971 aangezien er in de deze geen sprake is van stabiliteitswerken en constructieve werken en (2) gelet op het gegeven dat de toenmalige burgemeester schriftelijk heeft bevestigd dat de verzoekende partij kon gedomicilieerd worden op voorliggend adres wat noodzakelijk impliceert dat zij er mocht op vertrouwen dat haar woning en de daaraan uitgevoerde werken bij de invoering van een vergunningenregister als vergund geacht in dat register zouden kunnen worden opgenomen.

2.

Het aangevraagde omvat de vraag naar het opnemen als vergund geacht in het vergunningenregister van een voormalige autostalplaats/schuur die in het verleden werd omgevormd tot een woning voor de verzoekende partij.

Met haar beslissing van 11 mei 2015, bevestigd in haar beslissing van 19 oktober 2015, neemt de verwerende partij de oorspronkelijke autostalplaats/schuur op in het vergunningenregister als vergund geacht, de verbouwingswerken/uitbreidingen van de autobergplaats/schuur naar woonhuis worden niet in het vergunningenregister opgenomen omdat uit het bewijsmateriaal van het kadaster te Mechelen blijkt dat de verbouwingen in 1984 hebben plaatsgevonden.

Op 30 mei 2016 dient de verzoekende partij opnieuw een verzoek in tot het verlenen van een vermoeden van vergunning voor een *“voor 1984 doorgevoerde niet-vergunningsplichtige functiewijziging van stal naar woning en de woning aldus op te nemen in het vergunningenregister”*

Uit de bestreden beslissing volgt dat de verwerende partij het gevraagde vermoeden van vergunning weigert omdat, hoewel een loutere functiewijziging zonder dat daarbij

verbouwingswerken dienen te gebeuren om de constructie te bewonen op zich slechts vergunningsplichtig is geworden op 9 september 1984, dit niet van toepassing is op het aangevraagde, nu er kan worden vastgesteld dat voorliggende constructie oorspronkelijk werd gebouwd als autostalplaats/schuur, wat noodzakelijk impliceert dat verbouwingswerken/inrichtingswerken werden uitgevoerd alvorens de constructie voor bewoning kon dienen. Dit blijkt onder meer uit de getuigenverklaring van mevrouw Fanny KRISTIE die melding maakt van verbouwingswerken in 1978, die niet onder de vrijstelling van vergunningsplicht vallen zoals werd bepaald in het koninklijk besluit van 16 december 1971. De voorliggende verbouwings-/inrichtingswerken werken kunnen worden gedekt door het vermoeden van vergunning voor zover ze vóór de inwerkingtreding van het gewestplan op 5 augustus 1976 kunnen worden gesitueerd. Echter wordt door de verzoekende partij met geen enkel stuk afdoende aangetoond dat de werken dateren van voor de inwerkingtreding het gewestplan, zodat de uitgevoerde verbouwings- en inrichtingswerken niet als vergund geacht in het vergunningenregister kunnen worden opgenomen.

3.

3.1

Artikel 4.2.14 VCRO luidt als volgt:

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

§2. Bestaande constructies waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel wordt aangetoond dat ze gebouwd werden in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen zij gelegen zijn, worden voor de toepassing van deze codex geacht te zijn vergund, tenzij het vergund karakter wordt tegengesproken middels een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie. Het tegenbewijs, vermeld in het eerste lid, kan niet meer worden geleverd eens de constructie één jaar als vergund geacht opgenomen is in het vergunningenregister. 1 september 2009 geldt als eerste mogelijke startdatum door deze termijn van één jaar. Deze regeling geldt niet indien de constructie gelegen is in een ruimtelijk kwetsbaar gebied.

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

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

Artikel 5.1.3, §§ 1 en 2 VCRO bepaalt 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.”

3.2

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

“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 ontwerpbepalingen gedekt is door een vermoeden van vergunning. Een persoon die een woning, gebouwd in 1963, volledig wil herbestemmen tot een boekhoudkantoor, zal ingevolge artikel 2 van het uitvoeringsbesluit van 14 april 2000 aldus een stedenbouwkundige vergunning nodig hebben.”

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

3.3

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

Artikel 2 van het Vrijstellingenbesluit van 16 december 1971 stelde enkel kleine serres, bepaalde afsluitingen en bepaalde reclame-inrichtingen vrij van vergunning. Conform artikel 1 van het Vrijstellingenbesluit is de medewerking van een architect weliswaar niet verplicht voor een aantal “werken van geringe omvang”, maar deze werken worden niet vrijgesteld van vergunningsplicht. Conform artikel 3 Vrijstellingenbesluit waren sommige interne verbouwingswerken weliswaar vrijgesteld van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar, maar niet van de vergunningsplicht.

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

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

“de plaatsing van sanitaire, elektrische, verwarmings-, isolerings- of 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.(...)”

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

4.

De Raad kan zijn beoordeling van het verzoek tot opname van de verbouwingen/uitbreiding van de autobergplaats/schuur naar woonhuis van verzoekende partij in het vergunningenregister als ‘vergund geacht’ niet in de plaats stellen van die van verwerende partij. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidscontrole is hij enkel bevoegd om na te gaan of verwerende partij de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid inzake het onderzoek met betrekking tot het vermoeden van vergunning naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in

redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen. Een kennelijk onredelijke beslissing zal slechts voorliggen wanneer de Raad vaststelt dat de beslissing van verwerende partij dermate afwijkt van het normaal te verwachten beslissingspatroon, dat het ondenkbaar is dat een ander zorgvuldig handelend bestuur, in dezelfde omstandigheden, tot dezelfde besluitvorming zou komen.

Om te voldoen aan de formele motiveringsplicht dient verwerende partij in haar beslissing duidelijk de met het weerlegbaar vermoeden van vergunning verband houdende redenen op te geven waarop zij haar beslissing steunt, derwijze dat het de belanghebbende mogelijk is met kennis van zaken tegen de beslissing op te komen. De opgegeven motieven moeten afdoende zijn.

5.

5.1

De verwerende partij oordeelt in essentie dat de loutere functiewijziging op zich slechts vergunningsplichtig is geworden met ingang van 9 september 1984, maar dat de werken die gepaard gingen met de functiewijziging naar woonhuis op grond van de destijds geldende regelgeving niet vrijgesteld waren van vergunning en dat hiervan niet wordt bewezen dat ze werden uitgevoerd vóór de eerste inwerkingtreding van het gewestplan.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij oordeelt dat uit één van de gevoegde getuigenverklaringen (van mevrouw Fanny KRISTIE) en uit de stukken gevoegd bij de eerste aanvraag van 23 april 2015 en uit het willig beroep van 31 augustus 2015 blijkt dat de verbouwings- en uitbreidingswerken die in het verleden aan het voorliggende pand werden uitgevoerd om het om te vormen van autostalplaats/schuur naar woning, niet waren vrijgesteld waren van een stedenbouwkundige vergunningsplicht en er uit de bijgebrachte bewijsstukken niet voldoende precies blijkt dat deze werken werden uitgevoerd vóór de inwerkingtreding van het gewestplan op 5 augustus 1976 zodat het vermoeden van vergunning in deze niet kan worden toegepast en de werken niet als vergund geacht in het vergunningenregister kunnen worden opgenomen.

Uit haar verzoekschrift blijkt dat de verzoekende partij niet betwist dat er aan het voorliggende pand werken werden uitgevoerd, maar dat zij stelt dat het gaat om “geringe werkzaamheden” die de stabiliteit van het hoofdgebouw en het architectonisch karakter van het gebouw niet in gevaar brachten, zoals omschreven in artikel 1, 2°, b) van het Vrijstellingenbesluit.

5.2

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij niet betwist dat de voorliggende verbouwings-/uitbreidingswerken werden uitgevoerd na de inwerkingtreding van het gewestplan op 5 augustus 1976. Zij beperkt haar betoog tot de kwalificatie van de werken als niet-constructieve verbeteringswerken waarvoor toen, op grond van artikel 1 van het Vrijstellingenbesluit, geen stedenbouwkundige vergunning nodig zou zijn geweest.

Zoals de verwerende partij terecht aanstipt heeft artikel 1 van het vrijstellingenbesluit betrekking op handelingen waarvoor geen medewerking van een architect is vereist, en niet op handelingen die vrijgesteld zijn van vergunningsplicht.

De werken die toentertijd werden vrijgesteld van een stedenbouwkundige vergunning worden opgenomen in artikel 2 van het Vrijstellingenbesluit dat luidt als volgt:

“Geen bouwvergunning en geen bemoeiing van de architect is vereist voor volgende werken en handelingen:

1° kleine serres die niet voor handels- of beroepsdoeleinden worden gebouwd;

2° afsluitingen van lichte constructie, zoals die welke bestaan uit betonpalen en draad, uit betonplaten met een maximumhoogte van 30 cm en draad of draadgaas;

3° de tijdelijke constructies voor de installatie van bouwplaatsen, zoals slaapketen voor arbeiders, directieketen;

4° de als een bouwwerk aangemerkte reclame-inrichtingen die zullen worden opgericht op plaatsen die niet vallen onder de toepassing van de algemene regelen op het aanplakken en reclame maken.”

Het uitvoeren van verbouwingswerken en uitbreidingswerken wordt in deze opsomming van vrijstellingen niet genoemd wat noodzakelijk impliceert dat voor deze werken een stedenbouwkundige vergunning nodig was.

Het middel, dat gesteund is op de premisse dat de uitgevoerde werken beschouwd moeten worden als “werken van geringe omvang” die op grond van artikel 1, 2°, b) van het hoger vermelde Vrijstellingenbesluit vrijgesteld zouden zijn van stedenbouwkundige vergunning, faalt in rechte.

De Raad ziet bovendien niet in op welke gronden de verzoekende partij stelt dat het in deze geen constructieve, ingrijpende of verbouwingswerken betreft waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning zou zijn vereist nu de verzoekende partij aangeeft dat de verbouwingswerken in de jaren '70 werden doorgevoerd als ze al niet vóór de inwerkingtreding van het gewestplan op 5 augustus 1976 werden uitgevoerd en de wettelijke bepalingen waarnaar zij verwijst zijnde de wijziging van het Vrijstellingenbesluit van 16 december 1971 door het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 1996 en artikel 2.1.4 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 2010 tot bepaling van handelingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is dateren van na 1996, zodat de verzoekende partij zich niet nuttig op die latere regelgeving kan beroepen.

De verzoekende partij slaagt er niet in aannemelijk te maken of aan te tonen dat de verwerende partij in de bestreden beslissing foutief hetzij onzorgvuldig heeft geoordeeld dat uit de door de verzoekende partij bijgebrachte stukken niet voldoende blijkt dat de voorliggende verbouwings- en uitbreidingswerken aan de autostalplaats/schuur om deze om te vormen tot woning plaatsvonden vóór de inwerkingtreding van het gewestplan op 5 augustus 1976 dan wel dat deze werken indien ze na de inwerkingtreding van het gewestplan werden uitgevoerd vrijgesteld waren van een stedenbouwkundige vergunningsplicht, zodat de verwerende partij in deze niet kennelijk foutief of onzorgvuldig heeft geoordeeld dat de verbouwings- en uitbreidingswerken niet gedekt worden door het vermoeden van vergunning opgenomen in artikel 4.2.14, §2 VCRO.

6.

Het vertrouwensbeginsel is een beginsel van behoorlijk bestuur dat moet vermijden dat de rechtmatige verwachtingen die een rechtsonderhorige uit het bestuurlijk optreden put, tekort worden gedaan. Het vertrouwensbeginsel kan enkel geschonden zijn wanneer eenzelfde overheid op een niet te verantwoorden wijze terugkomt van een vaste gedragslijn, of op toezeggingen of beloften die zij in een bepaald concreet geval heeft gedaan.

De verzoekende partij brengt geen enkel concreet stuk bij waaruit blijkt dat zij enig vertrouwen kon putten dat de woning waarin domicilie werd genomen als vergund geacht zou worden opgenomen in het vergunningenregister. Het stuk 10 waarnaar de verzoekende partij verwijst omvat de loutere bevestiging dat de domiciliëring van de familie VERHEYEN werd doorgegeven in functie van het al dan niet betalen van belastingen op tweede verblijven. Het gegeven van domiciliëring en het al dan niet betalen van de daaraan gekoppelde belasting betreft een administratieve – fiscale kwestie die geen enkele invloed heeft op het stedenbouwkundig karakter van het voorliggende project. De verzoekende partij kan geenszins worden gevolgd wanneer zij stelt dat uit het bijgebrachte stuk 10 blijkt dat de toenmalige burgemeester heeft bevestigd dat in het voorliggende pand domicilie kon worden genomen en dat bijgevolg het vertrouwen werd gewekt dat de omgebouwde

autostalplaats/schuur inclusief de uitgevoerde inrichtings- en verbouwingswerken als vergund geacht zouden worden opgenomen in het vergunningenregister.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 19 juni 2018 door de vijfde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Jelke DE LAET

Pieter Jan VERVOORT