

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 12 december 2017 met nummer RvVb/A/1718/0332
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0574/A

Verzoekende partij	de heer Antonio RIGGI vertegenwoordigd door advocaat Thomas RYCKALTS met woonplaatskeuze op het kantoor te 1000 Brussel, Wolvengracht 38, bus 2
Verwerende partij	het college van burgemeester en schepenen van de gemeente DILBEEK vertegenwoordigd door advocaat Cies GYSEN met woonplaatskeuze op het kantoor te 2800 Mechelen, Antwerpsesteenweg 16-18

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 28 april 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 7 maart 2016.

De verwerende partij heeft beslist om het gelijkvloers (als woonentiteit) van het pand op het perceel gelegen te 1700 Dilbeek, Itterbeeksebaan 163, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie F, nummer 58d2v, 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 21 november 2017.

Advocaat Frederik DE WINNE, *loco* advocaat Thomas RYCKALTS, voert het woord voor de verzoekende partij.

Advocaat Alisa KONEVINA, *loco* advocaat Cies GYSEN, 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.

Verzoekende partij is eigenaar van een pand gelegen te 1700 Dilbeek, Itterbeeksebaan 163. Het bestaat uit vier bouwlagen. Op het gelijkvloers wordt een handelszaak uitgebaat.

De verzoekende partij dient in 2014 een aanvraag in voor een “bestemmingswijziging van de achterbouw van een appartementsgebouw”. In de beschrijvende nota van 18 februari 2014 stelt de architect het volgende:

“Het betreft de bestemmingswijziging van een bestaande achterbouw op de gelijkvloerse verdieping. Het gebouw bestaat en was vroeger dienstig als het ovengebouw van een bakkerij. Dit ovengebouw is in onbruik geraakt, gezien de bakkerij niet meer zelf het brood bakt, waardoor de volledige achterbouw leeg staat en de huidige eigenaar wenst deze achterbouw in te richten als een wooneenheid.

(...)

Het bestaande gebouw blijft in zijn huidig, bestaand volume en uitzicht behouden. De ovens worden verwijderd en het volume wordt ingericht als een wooneenheid met twee slaapkamers, voor een doorsnee gezin. De tuin blijft behouden.”

De gevraagde vergunning wordt op 28 april 2014 door de verwerende partij en op 18 september 2014 door de deputatie van de provincie Vlaams-Brabant geweigerd, onder meer omdat (de aanvullende voorschriften van) het gewestplan slechts twee woonlagen toestaat.

Volgens de weigeringsbeslissing van de verwerende partij van 28 april 2014 is het gebouw met drie woonlagen opgericht voor het in voege treden van het gewestplan.

Volgens de weigeringsbeslissing van de deputatie van 18 september 2014 zijn het hoofdgebouw en de achterbouw samen opgericht, met verweven onderdelen in die zin dat de kelderverdieping van het hoofdgebouw slechts via de achterbouw bereikbaar is.

2.

De verzoekende partij dient op 1 februari 2016 bij de verwerende partij een aanvraag in om het gelijkvloers (als woonentiteit en handelszaak) van het pand op te nemen als “vergund geacht” in het (in die zin aangepaste) vergunningenregister.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Halle-Vilvoorde-Asse’, vastgesteld met koninklijk besluit van 7 maart 1977, in woongebied.

De verwerende partij weigert op 15 maart 2016 om het gelijkvloers (als woonentiteit en handelszaak) van het pand op te nemen als “vergund geacht” in het (in die zin aangepaste) vergunningenregister. De beslissing luit als volgt:

“..."

Het college van burgemeester en schepenen besliste in zitting van 7 maart 2016 U het volgende te antwoorden op uw bemerkingen:

- Art. 5.1.3. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening is van toepassing op vergund geachte constructies, niet op de functies die in deze constructies werden ingericht. De achterbouw met bakoven op zich kan dus als vergund geacht in het vergunningsregister worden opgenomen, niet de functie die aan de aanbouw met bakoven werd gegeven;*

- *Het college kan er ook niet mee akkoord gaan met de stelling dat de wooneenheid in de achterbouw met bakoven als vergund geacht kan worden beschouwd. Dit om de volgende redenen:*
 - *In de beschrijvende nota van de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag die op 28 april 2014 door het college en op 18 september 2014 door de deputatie werd geweigerd (ref. 874.1/14/1/037) wordt vermeld dat “de volledige achterbouw leeg staat en de huidige eigenaar deze achterbouw wenst in te richten als wooneenheid” en dat “de ovens worden verwijderd en het volume wordt ingericht als wooneenheid met twee slaapkamers”. Op basis van deze beschrijvende nota kan niet anders dan te worden aangenomen dat op het ogenblik van het indienen van de aanvraag de functiewijziging nog niet was uitgevoerd.*
 - *In uw brief wordt op basis van de gegeven uit het bevolkingsregister vermeld dat er sprake is van een derde inschrijving op het adres vanaf 1968 en dat er nadien nooit meer dan 3 personen/woongelegenheden tegelijk werden ingeschreven op het adres. Het gebouw telt een gelijkvloers met handelsruimte en drie verdiepingen met appartementen. Op iedere verdieping bevindt zich het appartement waardoor duidelijk kan worden afgeleid dat er geen personen werden ingeschreven op het gelijkvloers.*

...

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

A. Tweede middel

Standpunt van de partijen

De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 5.1.3 VCRO, gelezen in samenhang met de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en van het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij zet uiteen:

“...

1. Verzoekende partij bracht naar aanleiding van haar verzoek tot aanpassing van het vergunningsregister een heel aantal stukken bij, waaronder verschillende kadastrale leggers en kadastrale schattingsdocumenten.

Verwerende partij heeft echter nagelaten om deze stukken nader te onderzoeken, minstens blijkt niet uit bestreden beslissing dat deze onderzocht werden. In bestreden beslissing wordt immers enkel verwezen naar de gegevens van het bevolkingsregister: (...)

Evenmin wordt aangegeven in bestreden beslissing of een geldig tegenbewijs gekend is bij de gemeente.

2. Hierdoor miskent verwerende partij artikel 5.1.3, § 2, lid 1 en 2 VCRO, dat de geldige tegenbewijzen limitatief opsomt:

...

Verwerende partij verwijst echter enkel naar een eerder vergunningsaanvraag en naar de gegevens van het bevolkingsregister. Uit verwerende beslissing blijkt niet dat er geldig tegenbewijs is, noch dat er rekening is gehouden met de overige bijgebrachte bewijsstukken.

...

4. In casu is niet aan de motiveringsverplichting voldaan, nu op geen enkele wijze blijkt dat rekening werd gehouden met alle bijgebrachte stukken en argumenten door verzoekende partij.

Deze vaststelling geldt eens te meer nu uit de kadastrale schattingsdocumenten blijkt dat er wel degelijk een woongelegenheid aanwezig was tijdens de perekwatie van 1975. De conclusie die verwerende partij verbindt aan de gegevens van het bevolkingsregister, worden bijgevolg hierdoor tegengesproken.

Verwerende partij gaat dan ook volledig voorbij aan het feit dat een inschrijving in het bevolkingsregister geen *conditio sine qua non* is om als woongelegenheid beschouwd te worden. Het schoolvoorbeeld hiervan zijn studentenkamers, die ook als woongelegenheid worden beschouwd, zonder dat studenten verplicht zijn om zich in te schrijven.

Het is dan ook aannemelijk, in het licht van de voorliggende stukken en in het bijzonder de kadastrale schattingsdocumenten, dat er op het gelijkvloers een ambtswoning was bij de bakkerij die door de uitbater van de bakkerij gebruikt werd als bijkomende of aanvullende verblijfsplaats.

Uit de voorliggende stukken blijkt dus dat er wel degelijk sprake was van 4 woonlagen bij de inwerkingtreding van het gewestplan Halle-Vilvoorde.

5. Nochtans werden de kadastrale documenten op geen enkele wijze overwogen, terwijl er inzake wel een strengere motiveringsplicht rust op verwerende partij wanneer verwerende partij de ingeroepen argumenten van verzoekende partij wenst te verwerpen (RvS 2 oktober 2008, nr. 186.810, Van Parys).

Bovendien is verwerende partij tekort geschoten aan de actieve onderzoeksplicht die artikel 5.1.3 VCRO dienaangaande oplegt.

Door geen enkele rekening te houden met enkele cruciale stukken, ligt er een onvolledige en gebrekkige motivering voor. Evenmin blijkt uit bestreden beslissing of een geldig tegenbewijs voorligt.

...”

De verwerende partij repliceert:

“ ...

Een vergund geachte constructie op grond van artikel 4.2.14, § 1 en §2 VCRO impliceert niet dat ook de functie van de constructie als vergund geacht moet worden beschouwd.

16. In casu beweert verzoeker dat in de kadastrale legger van 1975 aangegeven zou worden dat er zich een woonplaats had bevonden op het gelijkvloers (**STUK 9 —**

administratief dossier). Verwerende partij kan echter niet anders dan stellen dat er voldoende tegenindicaties bestaan om aan te tonen dat de achterbouw niet kan gezien worden als zelfstandige woning met een woonfunctie en bijgevolg niet met deze woonfunctie "als vergund geacht" kan worden opgenomen in het vergunningenregister.

Verzoekende partij zet zijn stelling, dat de achterbouw reeds jaar en dag gebruikt zou zijn als woning, kracht bij door aan te geven dat er op het gelijkvloers duidelijk overblijfselen van een schouw, het bestaan van een keuken en een living aanwezig zouden zijn. Het bijgebrachte stuk door verzoekende partij laat echter enkel de overblijfselen van een schouw zien. Er zijn op de foto geen overblijfselen te zien van een keuken, noch van een living of badkamer. De aanwezigheid van een schouw is volgens verwerende partij dan ook niet afdoende om aan te tonen dat er op het gelijkvloers effectief sprake is van een "woonplaats".

17. Verzoekende partij bracht bij zijn verzoek tot opname in het vergunningsregister geen doorslaggevend bewijs bij om aan te tonen dat het gelijkvloers ooit als zelfstandige woning zou hebben gediend. Indien er effectief gewoond zou zijn, zouden er bijvoorbeeld huurovereenkomsten met betrekking tot het gelijkvloers als afzonderlijke woning moeten bestaan.

De aangebrachte bewijsmiddelen zijn naar het oordeel van verwerende partij, zoals ook veruitwendigd in de bestreden beslissing, dan ook niet voldoende om te kunnen besluiten dat het gelijkvloers sinds 1975 als **effectieve zelfstandige woning** zou hebben gediend.

Daarenboven dient een woning wel aan enkele minimale kwaliteitseisen te voldoen alvorens er sprake kan zijn van een "woning".

Een voorwaarde is dat alle minimale voorzieningen aanwezig moeten zijn, zoals daar zijn een keuken, toilet, bad of douche en gootsteen.

Indien deze basisfuncties van de woning niet aanwezig zijn, kan er ook geen huurovereenkomst gesloten zijn geweest. Er kan dan ook niet gesproken worden van een woonplaats.

Het feit dat er nooit meer dan 3 personen/woongelegenheden tegelijk werden ingeschreven op het adres, vormt dan ook een voldoende motivering dat het gelijkvloers niet gezien kan worden als woonplaats.

18. Zoals reeds in het eerste middel uitvoerig is uiteengezet, werd in casu de aanvraag tot vergunning voor een functiewijziging pas aangevraagd in 2014 (**stuk 4 t.e.m. 6 — administratief dossier**). In de beschrijvende nota gevoegd bij deze stedenbouwkundige vergunning kan het volgende gelezen worden:

"Het betreft een bestemmingswijziging van een bestaande achterbouw op de gelijkvloerse verdieping. Het gebouw bestaat en was vroeger dienstig als het ovengebouw van een bakkerij. Dit ovengebouw is in onbruik geraakt, gezien de bakkerij niet meer zelf het brood bakt, waardoor de **volledige achterbouw leeg** staat en de huidige eigenaar **wenst deze achterbouw in te richten als wooneenheid**.

[...]

Het bestaande gebouw blijft in zijn huidige, bestaand volume en uitzicht behouden. De ovens **worden verwijderd** en het volume wordt **ingericht als een wooneenheid met 2 slaapkamers**".

Aan de hand van de gegevens uit het dossier, zoals de beschrijvende nota bij de vergunningsaanvraag van 2014, waaruit blijkt dat de achterbouw op het moment van de aanvraag niet als wooneenheid was ingericht, evenals de gegevens uit het bevolkingsregister, waaruit blijkt dat nooit meer dan 3 personen/woongelegenheden tegelijk werden ingeschreven op het adres, kon de bestreden beslissing dan ook terecht besluiten dat de functie wonen niet aanwezig is of was in de achterbouw vóór de inwerkingtreding van het gewestplan, om welke reden deze functie niet van het vermoeden van vergunning kan genieten en bijgevolg niet in het vergunningsregister kan worden opgenomen.

Het vermoeden van vergunning ten aanzien van de functiewijziging kan bijgevolg niet worden bijgetreden.

19. In geval het vermoeden van vergunning wordt ingeroepen dient **het vergunningverlenende bestuursorgaan** de aangebrachte bewijzen **beoordelen op hun bewijswaarde**, niettegenstaande het decretale voorziene tegenbewijs. Uw Raad voor Vergunningsbetwistingen heeft meermaals benadrukt dat zij **niet in de plaats van de overheid kan treden bij een beoordeling van de aangebrachte bewijsmiddelen**, doch enkel kan onderzoeken of de door de overheid doorgevoerde beoordeling afdoende is gemotiveerd.

De overheid beschikt dan ook over een discretionaire bevoegdheid over de beoordeling van de aangebrachte bewijzen, om te besluiten of de constructie gebouwd werd vóór 1962 dan wel voor de inwerkingtreding van het gewestplan en of de constructie nog steeds als vergund geacht, ook wat de functie betreft, dient te worden beschouwd.

Verwerende partij beschikt dus over een **ruime discretionaire bevoegdheid**.

...

Alleszins dient, gelet op de ruime discretionaire bevoegdheid van verwerende partij, erop gewezen dat Uw Raad zich moet beperken tot de **marginale toetsing** van de bestreden beslissing, met name moet nagaan of de genomen beslissing, waarbij de opname in het vergunningenregister werd geweigerd, al dan niet kennelijk onredelijk is.

...

20. Het feit dat de verwerende partij niet alle bewijzen, aangehaald door verzoekende partij, heeft onderzocht in de bestreden beslissing om tot de verwerping van het vermoeden van vergunning te komen, betekent niet dat verwerende partij is tekort geschoten in zijn actieve onderzoeksplicht ten aanzien van verzoekende partij en daardoor de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen heeft geschonden.

...

Een bestuur is er dan ook niet toe verplicht om elk argument omtrent het al dan niet toekennen van een vergunning te weerleggen. Samenvattend kan dan ook gesteld worden dat het volstaat dat de beslissing op zich afdoende gemotiveerd is. Het bestuur hoeft daarbij niet in extenso te antwoorden op alle ingeroepen argumenten van de bestuurse als het bestuurde maar duidelijk is op grond van welke motiveren den beslissing werd genomen en de aangehaalde motieven de beslissing kunnen dragen.

...

In casu is het duidelijk op basis van welke gronden de verwerende partij is overgegaan tot het nemen van het bestreden besluit. Het loutere feit dat de verwerende partij hierbij niet op alle argumenten van verzoekende partij heeft geantwoord, doet daaraan geen afbreuk.

...

De verzoekende partij dupliceert:

“
...

9. Verzoekende partij wil er in de eerste plaats op wijzen dat verwerende partij een foutieve interpretatie verbindt aan artikel 4.2.14, §3 VCRO: (...).

Paragraaf 3 van dit artikel houdt bijgevolg in dat enkel handelingen uitgevoerd overeenkomstig §§1 en 2 gedekt zijn door het vermoeden van vergunning. Handelingen die nadien illegaal werden uitgevoerd, worden evenwel niet gedekt door het vermoeden van vergunning (Parl. St. VI. Parl. 2008-09, nr. 2011/107).

In tegenstelling tot wat verwerende partij lijkt voor te houden, volgt hier niet uit dat de gehele constructie niet meer gedekt wordt door het vermoeden van vergunning. De beperking strekt zich enkel uit tot de handelingen die niet voldoen aan de voorwaarden van §§ 1 en 2.

10. Vervolgens zet verwerende partij uiteen waarom zij van mening is dat de bijgebracht kadastrale leggers en foto's niet zouden volstaan als voldoende bewijs voor een vergund geachte woonfunctie op het gelijkvloers.

Zo stelt verwerende partij dat de leggers geen doorslaggevend bewijs vormen om te kunnen stellen dat het gaat over een zelfstandige woongelegenheden en dat er geen huurovereenkomsten werden gevoegd om het zelfstandig karakter van de woongelegenheden te staven.

Opnieuw moet verzoekende partij vaststellen dat verwerende partij in haar antwoordnota de bestreden beslissing a posteriori verder motiveert. Zoals uiteengezet in onder het eerste middel, kan een motivering a posteriori niet worden aanvaard en kan Uw Raad met dergelijke motieven dan ook geen rekening houden.

...

12. Bovendien geeft verwerende partij meer gewicht aan informatie verkregen van een aanvraagnota, dan aan objectieve gegevens uitgaande van een administratieve overheid.

In de nota wordt inderdaad aangegeven dat de achterbouw leeg staat op het moment van de aanvraag en dat voor de achterbouw een functiewijziging moet worden aangevraagd.

Dat een bestemmingswijziging voor de leegstaande achterbouw werd aangevraagd neemt niet weg dat zich op het gelijkvloers, achter de handelszaak, een woongelegenheden bevond, conform de informatie van de bijgebrachte kadastrale leggers -de leggers vermelden een woonplaats, een winkel, een doorgang, een bergruimte en een werkplaats op het gelijkvloers. De aanvraag kaderde namelijk in een verruiming van de bestaande woonplaats achter de bakkerij, waardoor de functiewijziging van de achterliggende ruimten noodzakelijk was.

Verzoekende partij kon op dat moment nog niet anticiperen op het feit dat de verwerende partij zou weigeren aan te nemen dat er sprake was van een bestaande woonplaats op het gelijkvloers en had de aanvraag dienaangaande niet bijkomend gemotiveerd of stukken ter staving van het bestaan van deze woonplaats bijgebracht.

Pas na de definitieve weigering, ging verzoekende partij over tot het verzamelen van de nodige stavingsstukken, dewelke nu werden toegevoegd aan de aanvraag tot opname in het vergunningenregister. Indien deze woongelegenheden immers wordt opgenomen in het vergunningenregister, kan een nieuwe aanvraag tot gedeeltelijke functiewijziging niet meer

geweigerd worden op grond van artikel 8 van de aanvullende stedenbouwkundige voorschriften bij het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse.

Aan de aanvraagnota kan bijgevolg niet de draagwijde toegedicht worden die verwerende partij eraan wil geven, in weerwil van voorliggende objectieve gegevens van de kadastrale leggers.

13. Wat betreft de gegevens van het bevolkingsregister gaat verwerende partij volledig voorbij aan het feit dat een inschrijving in het bevolkingsregister geen conditio sine qua non is om als woongelegenheid beschouwd te worden. Het schoolvoorbeeld hiervan zijn studentenkamers, die ook als woongelegenheid worden beschouwd, zonder dat studenten verplicht zijn om zich in te schrijven.

Een woning kan ook jaren leegstaan.

Het is dan ook aannemelijk, in het licht van de voorliggende stukken en in het bijzonder de kadastrale schattingsdocumenten, dat er op het gelijkvloers een exploitantenwoning was bij de bakkerij die door de uitbater van de bakkerij gebruikt werd als verblijfsplaats.

Het is niet omdat een bestaande woning jaren niet meer als hoofdverblijfplaats dienstig is haar statuut van woning verliest.

14. Verzoekende partij erkent dat verwerende partij beschikt over een appreciatiebevoegdheid bij het beoordelen van de bewijsstukken, maar wijst erop dat verwerende partij wel gebonden is door artikel 5.1.3, § 2, lid 1 en 2 VCRO, dat de geldige tegenbewijzen limitatief opsomt, met name een proces-verbaal of een niet-anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of het plaatsen van de constructie. (RvVb nr. A/2013/0636 van 5 november 2013)

Verwerende partij verwijst echter enkel naar een eerdere vergunningsaanvraag en naar de gegevens van het bevolkingsregister. Uit verwerende beslissing blijkt niet dat er geldig tegenbewijs is, noch dat er rekening is gehouden met de overige bijgebrachte bewijsstukken.

15. Niettegenstaande verwerende in het kader van deze motiveringsplicht en beoordelingsvrijheid niet gehouden is om op alle argumenten te antwoorden, houden deze beginselen ook geen vrijgeleide in om bewijsstukken en aangebrachte argumentatie volledig te negeren, te meer nu de gehele aanvraag tot opname in het vergunningenregister gesteund is op de bijgebrachte kadastrale leggers

Door geen enkele rekening te houden met doorslaggevende stukken, ligt er dan ook een onvolledige en gebrekkige motivering voor.

...”

De verwerende partij stelt in haar laatste nota:

“ ...

33. In casu beweert verzoeker immers dat in de kadastrale legger van 1975 aangegeven zou worden dat er zich een woonplaats had bevonden op het gelijkvloers (STUK 9 – administratief dossier). Verwerende partij kan echter niet anders dan stellen dat er voldoende tegenindicaties bestaan om aan te tonen dat de achterbouw niet kan gezien

worden als zelfstandige woning met een woonfunctie en bijgevolg niet met deze woonfunctie “als vergund geacht” kan worden opgenomen in het vergunningenregister.

Verzoekende partij zet zijn stelling, dat de achterbouw reeds jaar en dag gebruikt zou zijn als woning, kracht bij door aan te geven dat er op het gelijkvloers duidelijk overblijfselen van een schouw, het bestaan van een keuken en een living aanwezig zouden zijn. Het bijgebrachte stuk door verzoekende partij laat echter enkel de overblijfselen van een schouw zien. Er zijn op de foto geen overblijfselen te zien van een keuken, noch van een living of badkamer. Dit gegeven wordt door verzoeker **niet betwist in diens wederantwoordnota**. De aanwezigheid van een schouw is volgens verwerende partij dan ook niet afdoende om aan te tonen dat er op het gelijkvloers effectief sprake is van een “woonplaats”.

34. Verzoekende partij bracht bij zijn verzoek tot opname in het vergunningsregister geen doorslaggevend bewijs bij om aan te tonen dat het gelijkvloers ooit als zelfstandige woning zou hebben gediend. Indien er effectief gewoond zou zijn, zouden er bijvoorbeeld huurovereenkomsten met betrekking tot het gelijkvloers als afzonderlijke woning moeten bestaan. **Deze worden niet bijgevoegd, ook niet bij de wederantwoordnota.**

De aangebrachte bewijsmiddelen zijn naar het oordeel van verwerende partij, zoals ook veruitwendigd in de bestreden beslissing, dan ook niet voldoende om te kunnen besluiten dat het gelijkvloers sinds 1975 **als effectieve zelfstandige woning** zou hebben gediend.
...”

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert aan dat er geen tegenbewijs is, zoals bedoeld in artikel 5.1.3, § 2, tweede lid VCRO. Verder stelt ze in essentie dat de stukken die ze bij de betrokken aanvraag heeft gevoegd, waaronder kadastrale leggers en kadastrale schattingsdocumenten, door de verwerende partij niet nader zijn onderzocht, minstens dat dit niet blijkt uit de bestreden beslissing. De verzoekende partij voegt daar nog aan toe dat uit de kadastrale schattingsdocumenten blijkt dat er wel degelijk een woongelegenheden aanwezig was tijdens de perekwatie van 1975.

2.

Artikel 4.2.14 VCRO luidt als volgt:

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

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

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

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

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

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

"§1. Bestaande constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden, waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel in de zin van boek III, titel III, hoofdstuk VI van het Burgerlijk Wetboek is aangetoond dat ze gebouwd werden vóór 22 april 1962, worden in het vergunningenregister opgenomen als "vergund geacht", onverminderd artikel 4.2.14, §3 en §4. Op de gemeentelijke overheid rust ter zake een actieve onderzoeksplicht.

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

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

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

§2. Bestaande constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden, waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel in de zin van boek III, titel III, hoofdstuk VI van het Burgerlijk Wetboek is aangetoond dat ze gebouwd werden in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen zij gelegen zijn, en waarvan het vergund karakter door de overheid niet is tegengesproken middels een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie, worden in het vergunningenregister opgenomen als "vergund geacht", onverminderd artikel 4.2.14, §3 en §4. Op de gemeentelijke overheid rust ter zake een actieve onderzoeksplicht. Het vergunningenregister vermeldt de datum van opname van de constructie als "vergund geacht".

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

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

Een weigering tot opname als "vergund geacht", wordt per beveiligde zending aan de eigenaar betekend. Deze mededelingsplicht geldt niet ten aanzien van die constructies

waarvoor reeds een gemotiveerde mededeling werd verricht bij de opmaak van het ontwerp van vergunningenregister.”

Uit deze bepalingen volgt dat:

- het bewijs dat een bepaalde constructie is “gebouwd” vóór 22 april 1962 tot gevolg heeft dat deze constructie “te allen tijde geacht (wordt) te zijn vergund”;
- het bewijs dat een bepaalde constructie is “gebouwd” in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen zij is gelegen, tot gevolg heeft dat ze geacht wordt te zijn vergund, tenzij het vergund karakter wordt tegengesproken middels een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie.

Met andere woorden vormt het bewijs van het “gebouwd” zijn van een constructie vóór 22 april 1962 een onweerlegbaar vermoeden van het “vergund karakter” van deze constructie en het bewijs van het “gebouwd zijn” van een constructie in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen zij gelegen is, vormt een weerlegbaar vermoeden van het “vergund karakter” van deze constructie, dat weliswaar slechts weerlegbaar is door middel van een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie.

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

3.

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 toegelicht:

“Ten overvloede : samenlezing met het leerstuk van de functiewijzigingen

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

361. Latere functiewijzigingen moeten gedekt zijn door een vergunning, verleend overeenkomstig het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen of het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is. Dat geldt óók als zij betrekking hebben op een constructie die overeenkomstig voorliggende 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 derhalve toegepast te worden rekening houdend met de regelgeving inzake functiewijzigingen, waaruit volgt dat met een gebruikswijziging van vóór de inwerkingtreding van de besluiten van de Vlaamse regering van 17 juli 1984 en 14 april 2000, geen rekening kan worden gehouden bij de beoordeling of een “bestaande constructie” kan beschouwd worden als vergund geacht.

4.

Het komt aan de verwerende partij toe de bewijzen die een aanvrager bijbrengt met betrekking tot functie van de betrokken constructie te beoordelen op hun bewijswaarde. De verwerende partij diende ten dezen te beoordelen of de aanvrager op overtuigende wijze heeft bewezen dat de functie van woning op het gelijkvloers aanwezig was in de bestaande constructie, zoals voorgehouden door de aanvrager.

De Raad kan zijn beoordeling niet in de plaats stellen van die van de verwerende partij. Hij kan enkel nagaan of de verwerende partij onzorgvuldig dan wel kennelijk onredelijk heeft gehandeld.

5.

De verwerende partij steunt haar beslissing onder meer op de conclusie dat de wooneenheid in de achterbouw met bakoven niet als vergund geacht kan beschouwd worden. Ze steunt deze conclusie (1) op de verklaringen in de beschrijvende nota bij de aanvraag die heeft geleid tot een weigering tot vergunning op 18 september 2014 en (2) op het gegeven dat er nooit meer dan drie personen/wooneenheden tegelijk werden ingeschreven op het adres, dat er drie appartementen zijn op de verdiepingen en er dus geen personen werden ingeschreven op het gelijkvloers.

De bestreden beslissing steunt derhalve niet op een tegenbewijs, zoals bedoeld in artikel 5.1.3 VCRO, maar op een onderzoek of rekening kan gehouden worden met het bestaan van een functie woning op het gelijkvloers.

6.

Het gegeven dat de verwerende partij de door de verzoekende partij bijgebrachte bewijzen dient te beoordelen, betekent niet dat zij alle bijgebrachte bewijzen stuk voor stuk uitdrukkelijk moet bespreken in haar beslissing. Niets belet dat de overheid, die moet oordelen over een gevraagde wijziging van het vergunningenregister, een doorslaggevend belang hecht aan bepaalde documenten die er volgens haar moeten toe nopen de aanvraag te weigeren. Uit de overwegingen in de bestreden beslissing blijkt duidelijk dat de verwerende partij een doorslaggevend belang hecht aan verklaringen van vrij recente datum in een beschrijvende nota, gevoegd bij de aanvraag, ingediend door de verzoekende partij. De conclusie van de verwerende partij dat uit die verklaringen niet anders kan worden besloten dan dat op het ogenblik van het indienen van de aanvraag de functiewijziging naar woning van de achterbouw nog niet was uitgevoerd, kan niet beschouwd worden als onzorgvuldig of kennelijk onredelijk. In de beschrijvende nota wordt immers uitdrukkelijk aangegeven dat de achterbouw dienstig was als overgebouw, dat het nu leeg staat en dat men dat door middel van de hier voormelde aanvraag wil inrichten als een wooneenheid na het verwijderen van de ovens.

De verwerende partij steunt daarnaast op stukken die de verzoekende partij zelf heeft bijgebracht bij de betrokken aanvraag, met name de inschrijvingen in het bevolkingsregister, waaruit zij afleidt

dat er geen inschrijving is geweest voor het gelijkvloers aangezien er drie appartementen zijn op de verdiepingen en er nooit meer dan drie inschrijvingen tegelijk zijn genomen.

Uit de beslissing van de verwerende partij blijkt derhalve op welke stukken de verwerende partij op doorslaggevende wijze heeft gesteund om tot de conclusie te komen dat de achterbouw geen functie als woning had en in elk geval niet op het ogenblik van de eigen aanvraag van de verzoekende partij anno 2014, die precies de wijziging van de functie beoogde van de voormalige werkplaats van de bakkerij naar woning.

De verwerende partij kan in redelijkheid gevolgd worden dat zij op grond van deze stukken over voldoende tegenindicaties beschikte voor het bestaan van een woningfunctie in deze achterbouw. Het gegeven dat de verwerende partij de door de verzoekende partij bijgebrachte bewijzen dient te beoordelen, betekent niet dat zij alle bijgebrachte bewijzen stuk voor stuk uitdrukkelijk moet bespreken in haar beslissing. In het licht van de concrete omstandigheden van de zaak kan aangenomen worden dat de verwerende partij, ondanks bepaalde vermeldingen in kadastrale documenten, de stukken die zij vermeldt in haar beslissing als doorslaggevend beschouwde om de aanvraag van de verzoekende partij tot wijziging van het vergunningsregister af te wijzen.

De verzoekende partij stelt nog in de wederantwoordnota dat de verklaringen in de aanvraag waarop de bestreden beslissing steunt, niet beletten dat er een woongegelegenheid was, niet in de achterbouw, maar achter de bestaande handelszaak. De aanvraag zou dan als doel gehad hebben om die bestaande woning te verruimen. Deze argumentatie strookt echter niet met de eigen aanvraag van de verzoekende partij die heeft geleid tot de bestreden beslissing, die duidelijk enkel en alleen betrekking heeft op de achterbouw. Ze kan evenmin ingepast worden in de plannen die gevoegd werden bij de aanvraag tot "bestemmingswijziging van de achterbouw van een appartementsgebouw". Uit die plannen blijkt immers niet dat de ruimte achter de winkelruimte reeds (gedeeltelijk) een woonfunctie vervulde en evenmin dat er achter de handelszaak ruimte bestond voor een woongegelegenheid.

7.

De conclusie van het voorgaande is dat de verzoekende partij geen schending aantoonde van de door haar aangevoerde bepalingen en beginselen.

Het middel wordt verworpen.

B. Eerste middel

Standpunt van de partijen

De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 5.1.3 VCRO, gelezen in samenhang met artikel 4.1.1, 7°, b), en van het materiële motiveringsbeginsel, het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Dit middel betreft de passus in de bestreden beslissing dat artikel 5.1.3 VCRO enkel van toepassing is op vergund geachte constructies en niet op de functies die in deze constructies werden ingericht, hetgeen de verzoekende partij betwist.

Beoordeling door de Raad

Hoe de door de verzoekende partij geviseerde passus ook mag begrepen worden of door de verwerende partij kan bedoeld zijn, blijft de vaststelling, zoals blijkt uit de bespreking van het

tweede middel, dat de verwerende partij in de bestreden beslissing onderzoekt of de functie als woning in de achterbouw kan beschouwd worden als vergund geacht.

Het eerste middel van de verzoekende partij kan derhalve niet leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing.

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 12 december 2017 door de vierde kamer.

De griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Jonathan VERSLUYS

Nathalie DE CLERCQ