

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 22 januari 2019 met nummer RvVb-A-1819-0522
in de zaak met rolnummer 1617-RvVb-0143-A

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

I. BESTREDEN BESLISSING

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

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

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het wijzigen van de bestemming van garage en bergplaats naar een gezinswoning op het perceel gelegen te 1650 Beersel, Constant Bauneweg 4, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummer 147I.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 13 maart 2018 en neemt de zaak in beraad.

Met het tussenarrest van 17 april 2018 met nummer RvVb/A/1718/0783 worden de debatten heropend over de ambtshalve opgeworpen exceptie betreffende het belang van de verzoekende partij.

De verzoekende partij heeft een aanvullende nota ingediend. De verwerende partij heeft een replieknota ingediend.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 12 juni 2018.

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

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

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

III. FEITEN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“... ”

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

Er worden stukken i.v.m. de hypotheek en de oprichting bijgebracht waarin telkens sprake is van een 'villa met bungalow' of 'twee bungalows' in 1962. Dit acht jaar na de aanvraag

voor het oprichten als een garagegebouw. Daarbij wordt ook nog verwezen naar de aanwezigheid van het gebouw op een luchtfoto in 1969 en getuigenverklaringen inzake het gebruik als bungalow in de jaren '60 en dus als woning. Opgemerkt kan worden dat het huidige gebouw zich bevindt ter hoogte van de plaats waar de garage en de bergplaats vergund geacht is, maar geen enkele relatie meer vertoont met het initieel aangevraagde garagegebouw.

Het huidige gebouw is aanzienlijk hoger, beperkt dieper en enkele meters langer, heeft een ander materiaalgebruik en andere gevelindeling. In zoverre de initiële garage dus ooit opgericht werd, werd er dermate aan verbouwd dat dit op een herbouw neerkwam. De initieel vergund geachte garage is dermate rudimentair dat ze zeker niet als bungalow kon benoemd worden. Het feit dat al begin jaren '60 in aktes sprake is van een 'bungalow' en de garage geen enkele karakteristiek vertoont van een bungalow (eerder een 'platen kot'), alsook de af te lezen ouderdom van de constructie staven het vermoeden dat al initieel of kort na de vergunning is overgegaan tot de oprichting van de kern van de constructie als bungalow onder de vorm zoals die vandaag bestaat. De luchtfoto's van 1969 vertonen ook een opbouw die overeenstemt met wat vandaag aanwezig is. Ongeacht of de plannen werden nageleefd of niet bestaat er een vermoeden van vergunning voor gebouwen die in hun huidige hoedanigheid werden opgericht voor de inwerkingtreding van de gewestplannen.

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

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

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

De beroeper gaat hier echter verkeerdelijk uit van de vergunningsplicht tot het vermeerderen van het aantal woongelegenheden, die pas in het DORO werd ingeschreven en handelt over het vermeerderen van het aantal woongelegenheden binnen één gebouw. Hier wordt een autonoom gebouw (garage, omgevormd naar bungalow) van bestemming gewijzigd naar woonst, het feit dat er zich al een andere bungalow/villa op het eigendom bevindt doet hier geen afbreuk aan. Al vanaf 9 september 1984 werd het wijzigen van de

hoofdfunctie van een gebouw in natuurgebied naar een andere functie vergunningsplichtig. De omzetting in 1994 vond dus plaats zonder vergunning en kan niet worden beschouwd als 'vergund geacht'. Aldus verkreeg het gebouw nooit zijn definitief statuut als woning. Het feit dat deze bewoning aanving voor de inwerkingtreding van het DORO doet dus niet terzake, uit de tijdelijke bewoning kunnen geen rechten worden geput.

b) Hoofdstuk III, afdeling I, artikel 8 van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het algemeen waterbeleid (...) legt bepaalde verplichtingen op, die de watertoets worden genoemd. Deze watertoets houdt in dat de eventuele schadelijke effecten van het innemen van ruimte ten koste van de watersystemen worden ingeschat. Het betrokken goed is niet gelegen binnen een overstromingsgevoelige zone. Er dringen zich in het kader van de watertoets geen maatregelen op inzake overstromingsvrij bouwen of beperkingen inzake de inname van komberging.

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

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

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

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

...

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Ambtshalve exceptie

1.

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

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

Het tussenarrest van 17 april 2018 met nummer RvVb/A/1718/0783 overweegt:

“...

3.

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

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

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

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

4.

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

Ambtshalve wordt de vraag opgeworpen of de verwerende partij bevoegd is om over een dergelijke aanvraag te beslissen. Voor een eigenaar die louter het materiaalrechtelijk vermoeden van vergunning voor zijn constructie formeel in een beslissing erkend of bevestigd wil zien, heeft de decreetgever met artikel 5.1.3, §2 en §3 VCRO in een afzonderlijke regeling met een eigen rechtsbescherming voorzien. In die regeling heeft de deputatie geen beslissingsbevoegdheid. De geëigende manier om de rechtszekerheid te

verkrijgen die de verzoekende partij beoogt, is een met toepassing van artikel 5.1.3, §§2 en 3 genomen registratiebeslissing van het college van burgemeester en schepenen, zo nodig uitgelokt via artikel 14, §3 van de gecoördineerde wetten op de Raad van State. Een ongunstige registratiebeslissing is onmiddellijk met een rechterlijk beroep aanvechtbaar.

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

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

5.

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

...

2.

De verzoekende partij antwoordt op de ambtshalve gestelde vraag:

“ ...

17.

Verzoekende partij doet dienaangaande gelden dat zij wel degelijk een belang heeft bij onderhavig beroep.

18.

Artikel 4.8.2 van de VCRO bepaalt dat Uw Raad zich als administratief rechtscollege uitsprekt over beroepen die worden ingesteld tegen beslissingen tot opname of de weigering tot opname van een constructie als “vergund geacht” in het vergunningenregister.

Zoals Uw Raad in het arrest met nummer RVVB/A/ I 718/0783 dd. 17 april 2018 terecht stelde, betreft de bevoegdheid tot het nemen van een dergelijke registratiebeslissing evenwel een bevoegdheid van de gemeente.

Het vergunningenregister is immers een gemeentelijk gegevensbestand dat de gemeente verplicht is op te maken, te actualiseren, ter inzage te houden van elkeen en er uittreksels uit af te leveren. (art. 5.1.2 VCRO). Bij het weerlegbaar vermoeden van vergunning kan de opname of de weigering tot opname, overeenkomstig artikel 5.1.3, §3 VCRO evenwel bestreden worden met een beroep bij Uw Raad.

19.

De vraag die zich thans stelt betreft aldus het gegeven of de deputatie bevoegd zou zijn om zich, na een mogelijk vernietigingsarrest, over de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning uit te spreken, rekening houdend met het voorwerp van deze aanvraag.

Het voorwerp van de aanvraag betreft immers niet de regularisatie van de bestaande constructie, doch de uitvoering van bepaalde werken, hetgeen enkel mogelijk is indien de regelmatigheid van de bestaande woning erkend wordt, wat op zijn beurt inderdaad impliceert dat de overheid zich uitspreekt over het al dan niet vergund geacht karakter van de constructie en van de woning.

20.

Verzoekende partij doet dienaangaande in hoofddorde gelden dat de deputatie bij een nieuwe beoordeling, in het geval van een gebeurlijke vernietiging, wel degelijk bevoegd is om zich over de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, zoals in casu ingediend, uit te spreken.

21.

De VCRO maakt immers een onderscheid tussen, enerzijds, de grondregeling inzake vergund geachte constructies en, anderzijds, een specifieke facultatieve procedure i.v.m. vergund geachte constructies.

Artikel 4.2.14 VCRO bepaalt met betrekking tot het vermoeden van vergunning het volgende:

(...)

Op procedureel vlak voorziet luidt de VCRO met betrekking tot het vermoeden van vergunning als volgt:

(...)

22.

Uit voormelde bepalingen volgt dat de zo nauwkeurig mogelijke opname van de vergund geachte constructies in het vergunningsregister een verantwoordelijkheid betreft van de gemeente, die tevens een beslissing kan nemen dienaangaande.

Nergens in de VCRO wordt evenwel bepaald dat een beslissing van de gemeente tot opname in het register nodig is opdat een constructie als vergund geacht zou kunnen beschouwd worden. Met andere woorden wordt de opname in het register niet beschreven als een wettelijke voorwaarde ter aanvulling op de bepalingen van artikel 4.2.14 van de VCRO. Evenmin kan deze these uit de rechtspraak of rechtsleer worden afgeleid.

Hoewel het vaststaat dat de opname in het register een exclusieve bevoegdheid betreft van de gemeente, is het evenwel niet zo dat de andere bevoegde overheden, zoals in casu de deputatie, geen toepassing zouden kunnen maken van artikel 4.2.14 van de VCRO. De deputatie kan aldus principieel vaststellen dat de voorwaarden vervuld zijn om een constructie als vergund geacht te kunnen beschouwen, ook al kan zij het register niet aanpassen.

Het is trouwens zo dat talrijke constructies als vergund geacht beschouwd worden of als vergund geacht beschouwd kunnen worden, zonder dat zij thans reeds opgenomen werden in het vergunningenregister, alleen al omdat de eigenaar hiertoe geen aanvraag heeft ingediend en/of de gemeente het systematisch onderzoek van haar grondgebied niet beëindigd heeft.

In onderhavig geval zou de deputatie in het geval van een vernietigingsarrest dan ook bevoegd zijn om gebeurlijk vast te stellen dat de betrokken constructie als vergund geacht moet beschouwd worden overeenkomstig artikel 4.2.14 van de VCRO, zonder zich hiervoor te moeten uitspreken over de opname ervan in het vergunningenregister van de gemeente.

Verzoekende partij heeft derhalve zonder meer belang bij haar beroep tot nietigverklaring.

23.

In ondergeschikte orde stelt verzoekende partij dat, in het geval Uw Raad van oordeel zou zijn dat de deputatie niet bevoegd zou zijn om vast te stellen dat de betrokken constructie als vergund geacht moet beschouwd worden overeenkomstig artikel 4.2.14 van de VCRO, quod non, ook de initiële lezing van Uw Raad van artikel 5.1.3, §3 haar niet het rechtens vereiste belang bij haar beroep ontnemt.

Artikel 5.1.3, §3 VCRO luidt als volgt:

(...)

Een beroep tegen een registratiebeslissing dient derhalve eveneens te worden ingesteld bij Uw Raad.

Dienaangaande diende verzoekende partij op 28 december 2018 een verzoekschrift tot nietigverklaring in tegen het besluit van 27 maart 2017 van het College van Burgemeester en Schepenen van de gemeente Beersel, tot weigering van de opname van het gebouw gelegen te 1650 Beersel, Constant Bauneweg 4, als een vergund geacht weekendverblijf in het vergunningenregister.

(...)

24.

Zelfs indien Uw Raad het besluit tot weigering van de opname van het gebouw zou vernietigen, dient te worden vastgesteld dat de thans bestreden beslissing nog steeds zou bestaan. Er zou met andere woorden een weigeringsbeslissing van de verwerende partij in het rechtsverkeer aanwezig blijven en dit ondanks het feit dat het besluit tot weigering van de opname van het gebouw vernietigd zou zijn.

De thans bestreden beslissing kan immers niet gekwalificeerd worden als een gevolgakte van het besluit tot weigering van de opname van het gebouw, zodat zij niet rechtstreeks uit het rechtsverkeer verdwijnt bij de nietigverklaring van de basisakte. Evenmin gaat het gezag van gewijsde van een mogelijk vernietigingsarrest met betrekking tot het besluit tot weigering van de opname van het gebouw zo ver dat ook de thans bestreden beslissing vernietigd zou worden.

Verzoekende partij heeft er dan ook alle belang bij dat de bestreden beslissing vernietigd wordt en dat de verwerende partij, rekening houdend met de uitkomst in zaak die gekend staat onder het rolnummer 1718-RVVB-03 I 6-A, een nieuwe beslissing neemt waarbij haar de vergunning verleend wordt.

...”

3.

De verwerende partij stelt in haar replieknota:

“ ...

In casu beoogt de voorliggende aanvraag in essentie louter de formele erkenning of bevestiging van het materieelrechtelijk vermoeden van vergunning voor de constructie. Huidige aanvraag betreft dan ook een registratieaanvraag i.p.v. en vergunningsaanvraag.

Art. 5.1.3, §2 en §3 VCRO bepaalt voor dergelijke aanvragen uitdrukkelijk dat indien een eigenaar van een bestaande constructie bewijzen kan bijbrengen om aan te tonen dat een constructie werd gebouwd in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen de constructie gelegen is, de constructie geacht wordt te zijn vergund en als dusdanig opgenomen wordt in het vergunningenregister. Dit bewijs kan worden tegengesproken door een geldig tegenbewijs, 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.

Deze bevoegdheid m.b.t. registratiebeslissingen behoort exclusief aan het college van burgemeester en schepenen toe.

Zoals uw Raad ambtshalve heeft opgeworpen, ontbeert het verzoekende partij in casu dan ook aan het vereiste belang bij het beroep tot nietigverklaring, vermits verwerende partij geen beslissingsbevoegdheid heeft over een registratiebeslissing en zij na een gebeurlijke vernietiging van de bestreden weigeringsbeslissing niet anders kan dan haar onbevoegdheid vast te stellen.

Het verzoek tot vernietiging dient derhalve als onontvankelijk te worden afgewezen.

Minstens dient het verzoek tot vernietiging als ongegrond te worden afgewezen. Hiervoor verwijst verwerende partij volledig naar haar uiteenzetting in haar antwoordnota, en volhardt zij in dit standpunt.

...

Beoordeling door de Raad

1.

Het tussenarrest van 17 april 2018 overweegt dat het geen geschilpunt is tussen de partijen dat het gebouw, in de huidige vorm en afmetingen, vóór de datum van inwerkingtreding van het gewestplan 'Halle-Vilvoorde-Asse' opgericht werd en onder het in artikel 4.2.14, §2 VCRO bepaalde vermoeden van vergunning valt. Het wordt wel betwist of de verzoekende partij ook voor de woonfunctie van het pand op het vermoeden van vergunning aanspraak kan maken. De verzoekende partij wil met haar aanvraag een beslissing van de verwerende partij uitlokken om een erkenning van het vergund geacht karakter van de woonfunctie af te dwingen. Die erkenning wil zij in de vorm van ofwel een beslissing die een vergunning op grond van het vermoeden afgeeft, ofwel een beslissing die het beroep zonder voorwerp verklaart.

De verzoekende partij herhaalt in haar aanvullende nota, onder het feitenrelaas, dat de inzet van haar aanvraag bestaat in een beslissing die de volgens haar al meer dan vijftig jaar bestaande woonfunctie erkent in de vorm van een beslissing tot afgifte van een vergunning dan wel een beslissing die haar administratief beroep zonder voorwerp verklaart. Waar de verzoekende partij dan weer stelt dat het voorwerp van de aanvraag "de uitvoering van bepaalde werken" betreft, spreekt zij zichzelf en haar aanvraag tegen.

2.

Artikel 4.2.14, §1 VCRO bepaalt dat constructies waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel aangetoond wordt dat ze vóór 22 april 1962 gebouwd werden, voor de toepassing van de VCRO geacht worden te allen tijde te zijn vergund. Het bewijs van oprichting vóór die datum vestigt een onweerlegbaar vermoeden van vergunning van de constructie.

Uit artikel 4.2.14, §2 VCRO volgt dat er een weerlegbaar vermoeden van vergunning gevestigd wordt na het bewijs dat de constructie in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarin ze gelegen is, gebouwd werd. Het aldus gevestigde vermoeden van vergunning kan maar door de limitatief opgesomde vormen van tegenbewijs binnen het jaar na de inschrijving in het vergunningenregister worden weerlegd, tenzij de constructie in een ruimtelijk kwetsbaar gebied gelegen is.

De memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid verduidelijkt dat een functiewijziging waarvan aangetoond wordt dat ze vóór 9 september 1984 tot stand gekomen is, dat wil zeggen de datum van inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse regering van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen, buiten beschouwing gelaten moet worden bij de beoordeling of een constructie onder het door artikel 4.2.14, §2 VCRO geregelde vermoeden van vergunning valt (*Parl. St. VI. Parl.*, nr. 2011/1, 2008-09, 111).

Artikel 5.1.3, §§ 1 en 2 VCRO bepaalt:

“ ...

§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.
...*

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

3.

Voor een eigenaar die louter het materieelrechtelijk vermoeden van vergunning, weerlegbaar dan wel onweerlegbaar, voor zijn constructie formeel in een beslissing verankerd wil zien, heeft de decreetgever met artikel 5.1.3, §§ 2 en 3 VCRO in een afzonderlijke regeling met een eigen rechtsbescherming voorzien. De beslissingsbevoegdheid in die regeling is wettelijk aan de gemeente opgedragen, niet aan de deputatie. De beslissing van het college van burgemeester en schepenen over een registratieaanvraag is onmiddellijk met een rechterlijk beroep aanvechtbaar.

De repliek van de verzoekende partij dat een beslissing tot opname in het vergunningenregister geen voorwaarde is om een constructie als vergund geacht te beschouwen, is niet pertinent. Dat het materieelrechtelijk vermoeden van vergunning geen opname in het vergunningenregister vereist, is correct maar staat niet ter discussie. Aan de orde is of de verwerende partij bevoegd is om dat materieelrechtelijk vermoeden van vergunning formeel in een vergunningsbeslissing te verankeren zonder dat de aanvraag aan de vergunningsplicht onderworpen werken of handelingen inhoudt waarvoor dat vermoeden niet ingeroepen wordt, daar waar de decreetgever in een onderscheiden regeling voorzien heeft om dat materieelrechtelijk vermoeden te formaliseren.

De verzoekende partij laat een deel van de ambtshalve gedane vaststellingen in het tussenarrest ook onbeantwoord. Niet alleen bestaat er een onderscheiden procedure met een andere bevoegde overheid, in die procedure krijgt de besluitvorming haar beslag op grond van andere criteria. De wettelijke beoordelingskaders lopen uiteen. De besluitvorming in een registratieprocedure is in essentie bewijsvoering, met name het bewijs van oprichting in de wettelijk bepaalde scharnierperiodes en het daaruit voortvloeiende vermoeden van vergunning, en het beperkt toegelaten tegenbewijs om een weerlegbaar vermoeden te weerleggen. De voor een vergunningsaanvraag wettelijk geldende beoordelingscriteria, zoals de planologische toelaatbaarheid en de toets aan andere stedenbouwkundige voorschriften, de goede ruimtelijke ordening of de watertoets, spelen daarin geen rol. Het in artikel 4.2.14 VCRO geregeld materieelrechtelijk vermoeden van vergunning zelf heeft de decreetgever buiten de in hoofdstuk 3 van titel 4 ‘Vergunningenbeleid’ opgenomen beoordelingsgronden voor een vergunningsaanvraag geplaatst. Artikel 4.2.14 VCRO maakt een onderdeel uit van hoofdstuk 2 ‘Vergunningsplicht’ van titel 4 dat regelt wat al dan niet onder de stedenbouwkundige vergunningsplicht onderworpen is. De zienswijze van de verzoekende partij houdt in dat een succesvol bevonden bewijsvoering de verwerende partij zou verplichten tot het verlenen van een vergunning louter op grond van het vermoeden van vergunning, ongeacht het beoordelingskader voor vergunningsaanvragen, in het huidige geval ongeacht de ligging in natuurgebied en de decretaal bepaalde mogelijkheden om daarvan af te wijken.

De in ondergeschikte orde aangevoerde argumentatie van de verzoekende partij bevat een tegenstrijdigheid. De premisse daarvan is dat de verwerende partij “niet bevoegd zou zijn”. Wanneer de verwerende partij onbevoegd is, kan zij na een gebeurlijke vernietiging van de bestreden beslissing ook geen herstelbeslissing nemen waarbij de verzoekende partij “de vergunning verleend wordt”. Als in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0316-A de beslissing van 27 maart 2017 tot weigering van opname in het vergunningenregister vernietigd zou worden, zal het college van burgemeester en schepenen zich opnieuw over de registratieaanvraag moeten uitspreken zonder daarbij door de thans bestreden beslissing gebonden te zijn. De bestreden beslissing is geen bindende rechtsnorm.

4.

Het beroep is onontvankelijk.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep wordt verworpen.
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 22 januari 2019 door de negende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de negende kamer,

Yannick DEGREEF

Geert DE WOLF