

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 24 januari 2017 met nummer RvVb/A/1617/0512
in de zaak met rolnummer 1314/0711/A/9/0666

Verzoekende partij	de gemeente DE PANNE , vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen vertegenwoordigd door advocaat Philippe VERSYP met woonplaatskeuze op het kantoor te 8680 De Panne, Koninklijke Baan 30
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van WEST-VLAANDEREN
Tussenkomenende partij	de heer Xavier DAUMERIE vertegenwoordigd door advocaat Erika RENTMEESTERS met woonplaatskeuze op het kantoor te 9100 Sint-Niklaas, Vijfstraten 57

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 23 juli 2014 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 19 juni 2014.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkomenende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente De Panne van 17 februari 2014 tot weigering van een stedenbouwkundige vergunning voor het regulariseren van de opsplitsing van een woning in drie woongelegenheden zonder voorwerp verklaard.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te 8860 De Panne, Visserlaan 43 (Dumontwijk), met als kadastrale omschrijving tweede afdeling, sectie E, nummer 0458.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 30 september 2014 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de vierde kamer laat de tussenkomenende partij met een beschikking van 31 oktober 2014 toe in de debatten.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomenende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 30 augustus 2016.

Advocaat Philippe VERSYP die voor de verzoekende partij verschijnt, advocaat Erika RENTMEESTERS die voor de tussenkomende partij verschijnt en Xavier DAUMERIE, zijn gehoord.

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

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

De tussenkomende partij dient op 23 december 2013 (datum van het ontvangstbewijs) bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente De Panne een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van het wijzigen van het aantal woongelegenheden (van een naar drie) in een gebouw op het perceel gelegen te 8860 De Panne, Visserlaan 43 (Dumontwijk).

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Veurne-Westkust', vastgesteld met een koninklijk besluit van 6 december 1976, in woongebied.

Over de aanvraag wordt er geen openbaar onderzoek gehouden.

Het agentschap Onroerend Erfgoed, afdeling adviseert op 17 januari 2014 voorwaardelijk gunstig.

De brandweer van De Panne adviseert op 21 januari 2014 voorwaardelijk gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente De Panne weigert op 17 februari 2014 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. De motivering luidt:

“ ...

Overwegende dat er voor het perceel geen behoorlijk vergunde verkaveling noch een bijzonder plan van aanleg van kracht is; dat derhalve het ontwerp dient getoetst te worden aan de gangbare normen inzake een verantwoorde ruimtelijke uitbouw van de omgeving waarbij rekening dient gehouden te worden met de aard en het karakter van de onmiddellijke omgeving.

Overwegende dat het de uitdrukkelijke visie is van het college van burgemeester en schepenen om in het centrum van de gemeente enkel bemeubelbare, residentiële appartementen toe te laten die door hun indeling en oppervlakte in aanmerking komen voor permanente bewoning.

Overwegende dat voorliggend ontwerp voorziet in appartementen met een leefruimte, inclusief zithoek, eethoek en keuken van 22 en 12,8 m²; dat een dergelijke oppervlakte permanente bewoning op menswaardige wijze uitsluit.

Het goed is gelegen binnen de beschermde wijk Dumont, waar de tuinwijk gedachte primeert en waar het verkeer zo veel mogelijk geweerd wordt. Het creëren van 2 bijkomende woongelegenheden vereist bovendien minimum 2 bijkomende parkeerplaatsen op het eigen terrein, wat niet verenigbaar is met de tuinwijk gedachte

*waarop de bescherming van de wijk Dumont gebaseerd is.
Overwegende dat het binnen deze wijk niet de bedoeling is de parkeerdruk nog te doen toenemen door het creëren van meerdere te kleine woongelegenheden.*

(...)

Uit de bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen, echter niet met de goede ruimtelijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.

...”

Tegen die beslissing tekent de tussenkomenende partij op 18 maart 2014 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in haar verslag van 22 mei 2014 om dit beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De beoordeling luidt:

“ ...

4A BESCHRIJVING VAN DE AANVRAAG

(...)

Het ontwerp voorziet in het regulariseren van de opsplitsing van de woning in 3 woongelegenheden. De centrale toegang tot alle woongelegenheden gebeurt via de buitentrap naar de eerste verdieping. Vandaar is er een afgesloten trap naar de tweede verdieping en naar het gelijkvloers.

Het gelijkvloerse niveau, dat zich deels onder het maaiveld bevindt, is opgevat als studio met eetplaats en aansluitend salon, kleine keukenhoek en een douchekamer met toilet.

De eerste verdieping omvat een leefruimte met keukenhoek aan de straatzijde met een oppervlakte van 22 m², een slaapkamer van 9,4 m² en een badkamer van 9,1 m².

De tweede verdieping omvat een woongelegenheid met leefruimte van 12,9 m², 2 slaapkamers van elk 9,4 m², een toilet en een zeer kleine douchekamer.

Naast de woning in de zijtuinstrook is er een parkeerplaats.

4B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN

*De aanvraag dient getoetst te worden aan de bestemmingsvoorschriften van het **gewestplan**. De aanvraag is verenigbaar met de woonbestemming volgens het gewestplan op voorwaarde dat de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening en past in de plaatselijke aanleg.*

(...)

4C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

In het beroepschrift wordt gesteld dat aanvrager het pand kocht in 1991 en dat het op dat moment reeds ingedeeld was in 3 woongelegenheden. Omwille van een recent opgemaakt PV wil de aanvrager de toestand nu regulariseren. Dit is opvallend, want als de bewering van aanvrager zou kloppen, zou de aanvraag zonder voorwerp zijn. In die periode was het wijzigen van het aantal woongelegenheden immers nog niet vergunningsplichtig. De vergunningsplicht werd pas met het decreet van 18 mei 1999 ingevoerd. De bewering wordt evenwel niet met stukken gestaafd, zodat men er geen rekening mee kan houden.

De aanvraag werd geweigerd door het schepencollege van De Panne onder meer omwille van de beperkte woonkwaliteit. In het dossier steekt een schattingsverslag naar aanleiding van een erfenis daterend van 2004. Hierop zijn wat foto's te zien van het

interieur. Wat opvalt is de zeer beperkte keukenuitrusting. Op de eerste verdieping bijvoorbeeld is er een gootsteen met 1 spoelbak, een losse elektrische kookplaat en een onderkast. Op de tweede verdieping is de uitrusting gelijkaardig maar hier is er een vaste kookplaat aanwezig.

Verder is de oppervlakte van de leefruimte inclusief kookhoek zeer beperkt voor de tweede verdieping. Er is een ruimte van net geen 13 m² voorzien. Deze ruimte is te klein om er een eethoek en een zithoek in te voorzien. Er zijn 2 slaapkamers voorzien wat zeer onlogisch is gezien de zeer geringe leefruimte bij deze woongelegenheden.

Ook de leefruimte op de eerste verdieping is eerder beperkt. 22 m² voor een eet-, zit- en keukenhoek biedt weinig leefcomfort. Er kan ook op gewezen worden dat er geen inkomsas is voorzien aan dit appartement zodat ook de vestiaire in de leefruimte moet voorzien worden.

De slaapkamers hebben eveneens een zeer beperkte oppervlakte. Er is enkel plaats voor een smal dubbel bed en een kleine kleerkast. Het gebrek aan opbergmogelijkheden in de leefruimte kan hier zeker niet gecompenseerd worden.

Er zijn geen meubels getekend in de ruimtes zodat niet op het eerste zicht in te schatten is welke meubels passen in de leefruimtes en slaapkamers. Ook kan erop gewezen worden dat geen enkele woongelegenheden beschikt over een berging.

De opdeling van de woning in 3 woongelegenheden resulteert in woongelegenheden met een zeer beperkte woonkwaliteit.

Het standpunt van de gemeente dat woongelegenheden met dergelijke oppervlaktes permanente bewoning op een menswaardige wijze uitsluiten kan dan ook bijgetreden worden.

In de beslissing van de gemeente wordt ook vermeld dat het schepencollege ernaar streeft om in het centrum van de gemeente enkel residentiële, bemeubelbare appartementen toe te laten in functie van permanente bewoning. In het beroepschrift wordt vermeld dat dit beleid nergens is geformaliseerd. Er zijn hierover inderdaad geen bindende voorschriften vastgelegd. Het is echter een vaste beleidslijn van het schepencollege van De Panne om een differentiatie te maken tussen de woongelegenheden in het centrum en deze palend aan de zeedijk voor wat betreft oppervlaktes en het streven naar permanente bewoning. Op die manier wil de gemeente de kern levendig houden het hele jaar door. Het valt de betreuren dat deze vaste beleidslijn nooit geformaliseerd werd door de gemeente.

Het is dan ook niet onbelangrijk te wijzen op de recente wijziging van de VCRO (dd. 04.04.2014) die aan art. 2.3.1 inzake stedenbouwkundige verordeningen expliciet de mogelijkheid toevoegt om normen betreffende de oppervlakte van functies en de afmetingen van gebouwen en constructies vast te leggen in een stedenbouwkundige verordening.

Als vergeleken wordt met normen uit andere kustgemeenten wordt in de verordening van Oostende in art. 36 bepaald dat wanneer de woongelegenheden meer dan 1 woonvertrek bevat één ervan ten minste 18 m² netto-oppervlakte moet hebben. Deze oppervlakte moet met 3 m² verhoogd worden per bijkomende slaapkamer vanaf de tweede. De woongelegenheden op de tweede verdieping zou niet aanvaard worden in Oostende.

In de verordening van Blankenberge wordt in art. 5 opgelegd dat de totale netto-oppervlakte van de totale leefruimte niet kleiner mag zijn dan 30m². Op basis van deze norm zouden de woongelegenheden op de verdiepingen niet voldoen.

In het beroepschrift wordt het argument gebruikt dat aanvrager betaalbare woongelegenheid aan zee wil aanbieden. Hier betreft het echter woongelegenheden zonder woonkwaliteit. De woongelegenheid mag dan betaalbaar zijn, eventuele huurders zullen er nog veel geld moeten in investeren om de woongelegenheid voldoende leefbaar te maken. Zo zullen ze nog zelf moeten investeren in keukenuitrusting en ook het meubilair zal allemaal zo compact mogelijk moeten zijn om zowel een zetel, een eettafel als een kast te kunnen plaatsen. Het argument van de betaalbaarheid moet dan ook in vraag gesteld worden.

Door beroeper wordt verwezen naar de Vlaamse Wooncode en de minimumnormen die daarin gehanteerd worden.

In het decreet houdende de Vlaamse Wooncode dd. 15.07.1997 zijn minimumnormen voor woonkwaliteit opgenomen (art. 5). Een woongelegenheid voor één persoon moet een minimale netto vloeroppervlakte hebben tussen 18 en 27 m² volgens het uitvoeringsbesluit bij het decreet houdende de Vlaamse Wooncode. Bij de netto-vloeroppervlakte worden enkel de woonlokalen ingerekend, meer bepaald leefkamer(s), keuken en slaapkamer(s). Ruimtes met een oppervlakte van minder dan 4 m² worden niet meegerekend en ook ruimtes die nergens een plafondhoogte van 2,2 m hebben.

Deze oppervlakenormen gaan enkel uit van een totale oppervlakte en houden geen rekening met de specifieke indeling van een woongelegenheid en de onderlinge verhouding van de oppervlaktes. Een woongelegenheid die een leefruimte met keuken heeft van minder dan 13 m² en 2 slaapkamers van elk 9,5 m² is weinig kwalitatief. Doordat de slaapkamers bovendien door een gang en badkamer gescheiden zijn van de leefruimte is een interne verbouwing nodig om de leefruimte te kunnen uitbreiden door samenvoeging met 1 van de slaapkamers.

Omwille van de bijkomende woongelegenheden zijn ook bijkomende parkeerplaatsen nodig. Er is echter geen mogelijkheid voorzien om meer dan 1 wagen te parkeren. Het omvormen van de achtertuin tot parking is ook geen optie en zou een bijkomende vermindering van de leefkwaliteit betekenen. Bijgevolg zal de parkeerdruk op het openbaar domein toenemen. Dit doet onder meer afbreuk aan de waarde van het beschermde dorpsgezicht.

In het beroepschrift wordt gesteld dat door de beperkte oppervlakte van de woongelegenheden de kans reëel is dat niet elke huurder beschikt over een eigen wagen. Met dergelijke aannames kan geen rekening gehouden worden gezien het weinig waarschijnlijk is dat een mogelijke huurder zou geweigerd worden omdat hij wel over een wagen beschikt.

Door de opsplitsing in 3 woongelegenheden zal de parkeerdruk in de omgeving vergroten.

Het opsplitsen van de woning in 3 woongelegenheden is geen duurzame ruimtelijke ontwikkeling en is dan ook niet verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening.

...

Na de hoorzitting van 27 mei 2014 beslist de verwerende partij op 19 juni 2014 om de weigeringsbeslissing van 17 februari 2014 te “vernietigen” en het beroep zonder voorwerp te verklaren. De verwerende partij motiveert:

“ ...

5B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN

Huidige aanvraag strekt tot het regulariseren van de opsplitsing van de woning in 3

woongelegenheden. Uit het relaas van de aanvrager blijkt dat de opsplitsing heeft plaatsgevonden in 1991.

Na de hoorzitting werden door de aanvrager bijkomende stukken bezorgd. Hieruit blijkt dat er in 1998 werken aan de elektriciteit zijn uitgevoerd (blijkbaar na een brand). Er zitten keuringsverslagen bij per niveau van de woning (telkens een ander nr. van verslag) en ook de offerte voor de werken elektriciteit is bijgevoegd. Op ieder niveau is een verdeelkast voorzien in die offerte. Er is niet gespecificeerd hoeveel tellerkasten er zouden geplaatst worden. Evenwel is er melding van 'tellerkasten' zodat moet worden afgeleid dat er meer dan 1 tellerkast geplaatst werd. Redelijkerwijze moet dan ook worden besloten dat er inderdaad 3 delen/woongelegenheden waren, anders zouden er geen 3 verdeelkasten geplaatst zijn maar 1 grote. Ook het feit dat er 3 keuringsbewijzen zijn, bevestigt dat er sprake was van 3 delen/woongelegenheden in het gebouw.

De stukken tonen aan dat er een situatie was van een gebouw met 3 aparte delen/woongelegenheden in 1998.

In die periode was het wijzigen van het aantal woongelegenheden niet vergunningsplichtig. De vergunningsplicht werd pas met het decreet van 18 mei 1999 ingevoerd. Bijgevolg dient te worden geconcludeerd dat het beroep tot regularisatie zonder voorwerp is.

Tevens moet worden vastgesteld dat het college van burgemeester en schepenen ten onrechte een beslissing heeft genomen. Wanneer de hogere overheid in het kader van een wettelijk georganiseerd administratief beroep wordt geconfronteerd met een beslissing genomen door de lagere overheid die met bevoegdheidsoverschrijding is genomen, kan zij die beslissing van de lagere overheid vernietigen (...).
..."

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig ingesteld is. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat de tijdigheid van het beroep betreft

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de vordering tijdig ingesteld is. Er worden geen excepties opgeworpen.

B. Ontvankelijkheid wat het belang van de verzoekende partij betreft

Standpunt van de partijen

1.

De tussenkomende partij betwist het belang van de verzoekende partij. De exceptie luidt als volgt:

“ ...

Blijkens de letterlijke bewoordingen van het inleidend verzoekschrift, wordt huidige procedure ingesteld door de gemeente DE PANNE, vertegenwoordigd door haar College van Burgemeester en Schepenen, die zich als verzoekende partij opgeeft. Ook het besluit van het College van Burgemeester en Schepenen van 7 juli 2014 waarin beslist wordt om huidige procedure in te stellen, is duidelijk :

(...)

De verzoekende partij is dan ook niet het College van Burgemeester en Schepenen zelf, zijnde de in eerste aanleg bevoegde vergunningverlenende overheid, die overeenkomstig artikel 4.8.11 § 1, 2^e VCRO automatisch belanghebbende partij is en bijgevolg geen belang moet aantonen. De verzoekster is daarentegen wél de gemeente DE PANNE, vertegenwoordigd door haar College van Burgemeester en Schepenen, die als ‘belanghebbende derde’ overeenkomstig artikel 4.8.11§ 1, 3^e VCRO enkel een procedure kan instellen wanneer zij rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden. Dit belang moet blijken uit het inleidend verzoekschrift maar wordt op geen enkele manier aangetoond. Verzoekende partij blijft manifest in gebreke weer te geven op welke wijze zij rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden.

...”

2.

In haar wederantwoordnota antwoordt de verzoekende partij:

“ ...

1. Rechtspersoonlijkheid – hoedanigheid

Er bestaat (recente) rechtspraak van de RvVb die stelt dat het College van Burgemeester en Schepenen als procespartij moet worden aanzien.

Deze stelling is vanuit administratiefrechtelijk oogpunt onjuist.

Om procespartij te zijn, dient een ‘overheidsinstantie’ rechtspersoonlijkheid te bezitten, dan wel te ageren door haar orgaan in eigen naam.

Zo worden burgerlijke herstellvorderingen ingesteld door de als fysieke persoon nominatim aangeduide bevoegde Gewestelijke Stedenbouwkundige Inspecteur, bij gebrek aan rechtspersoonlijkheid van het agentschap.

Waar geoordeeld wordt dat het ‘College van Burgemeester en Schepenen’ procespartij zou (moeten) zijn, omdat het College de “vergunningverlenende overheid” zou zijn in de zin van artikel 4.8.11, §1, 2^e is dus voor discussie vatbaar, vermits het College van Burgemeester en Schepenen geen rechtspersoonlijkheid bezit.

Enkel de gemeente zelf bezit, als publiekrechtelijke rechtspersoon, rechtspersoonlijkheid en het feit dat een orgaan van de gemeente aangeduid wordt als bevoegd voor het verlenen van een vergunning betekent niet dat dit orgaan daarom rechtspersoonlijkheid bezit.

Opdat een overheidsorgaan procesbevoegdheid bezit is vereist dat dit orgaan ook rechtspersoonlijkheid bezit.

Bij gebreke aan rechtspersoonlijkheid van de diverse organen van de gemeente, waaronder het College, zal de gemeente moeten in rechte optreden of in rechte aangesproken worden voor alle beslissingen door de organen van de gemeente genomen.

Zulks geldt evenzeer wanneer een beslissing behoort tot de bevoegdheid van de gemeenteraad: niet de gemeenteraad, maar wel de gemeente is de rechtspersoon en de gemeenteraad is enkel het orgaan dat geen rechtspersoonlijkheid bezit en dan ook als dusdanig niet als procespartij kan optreden.

Het is niet omdat de VCRO een bepaald orgaan van een publiekrechtelijke rechtspersoon aanduidt als bevoegd orgaan om bepaalde (administratieve) beslissingen te nemen, zoals een stedenbouwkundige vergunning, dat dit orgaan daardoor rechtspersoonlijkheid en procesbevoegdheid bekomt.

De VCRO duidt evenzeer in vele artikels de Vlaamse Regering aan als bevoegd orgaan, wat daarom niet betekent dat de Vlaamse Regering daardoor rechtspersoonlijkheid zou bekomen: het is en blijft het Vlaams Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering, dat het orgaan is met procesbevoegdheid.

De decreetgever heeft op de organen van de diverse publiekrechtelijke rechtspersonen die aangeduid worden als bevoegd bestuursorgaan geen rechtspersoonlijkheid kunnen of willen geven.

2. Subsidiair: Belang

De gemeente is belast met het ruimtelijk beleid op haar grondgebied.

Het verlenen van stedenbouwkundige vergunningen is maar een aspect van dit beleid.

Het is de uitdrukkelijke visie de Gemeente De Panne om in het centrum van de gemeente enkel residentiële appartementen toe te laten die door hun indeling en oppervlakte in aanmerking komen voor permanente bewoning.

De ervaring bewijst dat de zuiver op verblijfstoerisme gerichte appartementen en studio's volgens de minimale oppervlakenormen leiden tot seizoensgebonden leegstand.

Het is de uitdrukkelijke visie van de Gemeente De Panne om deze seizoensgebonden leegstand binnen de dorpskern maximaal te vermijden.

Zulks geldt des te meer voor de Dumontwijk, die als beschermd stadsgezicht zo veel mogelijk dient te worden gevrijwaard van leegstand en verkrotting.

De omschrijving van voldoende ruim gedimensioneerde appartementen wordt geïllustreerd door de Vlaamse Maatschappij voor Sociaal Wonen in verschillende planschikkingen met afgeleide minimale woonoppervlaktes.

Deze minimale woonoppervlaktes zijn het gevolg van een simpele optelsom van de benodigde ruimtes voor het plaatsen van een minimum meubilair en het kunnen uitvoeren van de elementaire handelingen binnen de dagdagelijkse woonomgeving en leef sfeer.

Het beheersplan dat voor de Dumontwijk, alwaar het goed gelegen is, werd opgemaakt, maakt dat er ten zeerst dient gewaakt te wordne over de woonkwamiteit van de er gelegen woongelegenheden.

De gemeente is voorts, door haar organen, belast met het eventueel ongeschikt verklaren van woningen die niet beantwoorden aan de normen van de Vlaamse Wooncode.

Voorts is in de schoot van de Gemeente de opmaak van een nieuw gemeentelijk bouwreglement in de maak.

Dit bouwreglement was binnen de beveogde organen van de Gemeente goedgekeurd doch door de Proviencie afgekeurd. Thans zijn er aanpassingen aan het ontwerp bouwreglement aan de gang welke eerlang zullen leidne tot aan aangepaste tekst.

(...)

Verzoekende partij, als (publiekrechtelijke) rechtspersoon, beroept zich dus terecht op artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 3° VCRO om de wettigheid van een vergunningsbeslissing aan te vechten indien blijkt dat zij rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden ingevolge een vergunningsbeslissing. De omstandigheid dat de bestreden beslissing indruist tegen het gewenste vergunningenbeleid van de verzoekende partij en in die zin het ruimtelijke orderingsbeleid van de verzoekende partij feitelijk doorkruist, moet aanvaardt worden als een nadeel in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 3° VCRO (...).

...

Beoordeling door de Raad

In overeenstemming met artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO is het vereist dat de verzoekende partij, om als belanghebbende beroep te kunnen instellen, aannemelijk maakt dat zij rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen door de bestreden beslissing kan ondervinden.

Het bestaan van hinder of nadelen en het oorzakelijk verband met de bestreden beslissing hoeven niet met onomstotelijke zekerheid te worden aangetoond. De verzoekende partij hoeft niet te bewijzen dat zij de aangevoerde hinder of nadelen effectief ondervindt. Het volstaat om redelijkerwijze aannemelijk te maken dat er een risico op het ondergaan van de aangevoerde hinder of nadelen van de bestreden vergunning bestaat. Ter beoordeling van het bestaan van het rechtens vereiste belang kan er met de gegevens uit het volledige verzoekschrift rekening worden gehouden.

Een gemeente beschikt over het door artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO vereiste belang wanneer zij tegen een vergunningsbeslissing opkomt ter verdediging van haar stedenbouwkundig of planologisch beleid.

In haar verzoekschrift betoogt de verzoekende partij dat de bestreden vergunning ingaat tegen haar stedenbouwkundig beleid dat erop gericht is om in het centrum van de gemeente enkel residentiële, voor permanente bewoning bestemde appartementen toe te laten. Zij verwijst naar de in eerste administratieve aanleg genomen beslissing waarin die visie als weigeringsmotief gehanteerd werd. Daaruit blijkt afdoende haar belang.

De exceptie wordt verworpen.

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

Een eerste middel ontleent de verzoekende partij aan de “schending van de rechten van verdediging”.

De verzoekende partij schrijft het volgende:

“ ...

De motivering van de beslissing van de bestendige deputatie vermeldt onder meer:

(...)

Blijkt dat deze stukken doorslaggevend waren voor de beoordeling van het beroep door de bestendige deputatie.

Wanneer aanvullende stukken worden overgelegd na de hoorzitting dienen deze stukken te worden medegedeeld aan de verwerende partij, het weze door de griffie van de bestendige deputatie..

Dit moet de verwerende partij toelaten op deze stukken te repliceren en desgevallend een aanvullende hoorzitting te vragen.

De rechte n van verdediging van verzoekster erden aldus flagrant geschonden wat op zich de nietigheid van de beslissing van de bestendige deputatie met zich meebrengt.

...”

2.

De verwerende partij antwoordt:

“ ...

Het is vaststaande rechtspraak van de Raad van State dat het algemeen beginsel betreffende het recht van verdediging, behoudens andersluidend voorschrift, alleen van toepassing is in straf-en tuchtzaken. Geen enkele wettelijke of reglementaire bepaling breidt het recht van verdediging uit tot beslissingen over een aanvraag tot het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning.

Verwerende partij stelt vast dat verzoekende partij, alhoewel behoorlijk opgeroepen, niet op de hoorzitting is verschenen. De hoorzitting is nochtans het uitgelezen moment voor partijen om hun visie te geven op de feiten en op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar PSA – dat voor de hoorzitting aan de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar werd bezorgd per mail dd. 22 mei 2014.

...”

3.

De tussenkomende partij antwoordt:

“ ...

Waar verzoekster in het eerste middel enkel een schending van het recht van verdediging opwerpt, is dit middel manifest onontvankelijk. Verzoekster verliest immers uit het oog dat verwerende partij opgetreden is als een orgaan van actief bestuur en niet als een

(administratief) rechtscollege, zodat het recht van verdediging in die administratieve procedure niet van toepassing is.

(...)

Bovendien merkt tussenkomende partij voor zoveel als nodig op dat verzoekende partij uitgenodigd was op de hoorzitting van de Deputatie waarop het aspect van het al dan niet vergunningsplichtig zijn uitgebreid aan bod gekomen is. Het is naar aanleiding van deze hoorzitting dat aan tussenkomende partij gevraagd werd en gelegenheid geboden werd om desgevallend stukken voor te leggen waaruit het tijdstip van omvorming naar meergezinswoning bleek. Was verzoekster aanwezig geweest, dan zou zij hiervan op de hoogte zijn geweest van dit punt en het gevolg dat hieraan gegeven werd.

Verzoekende partij was, ondanks de uitnodiging, niet op de hoorzitting aanwezig of vertegenwoordigd en koos er dan ook zelf voor om geen gebruik te maken van haar hoorrecht. Zij is dan ook slecht geplaatst om nadien aan te kaarten dat zij geen gelegenheid zou gekregen hebben om op aanvullende stukken te antwoorden.

...

4.

De repliek in de wederantwoordnota van de verzoekende partij leest als volgt:

“ ...

Zowel verwerende partij als tussenkomende partij stellen dat verzoekende partij niet op de hoorzitting is verschenen. Dat is irrelevant.

De Deputatie heeft haar besluit gesteund op stukken die werden ontvangen van de aanvrager na de hoorzitting. De aanwezigheid van verzoekende partij op de hoorzitting zou dus niets veranderd hebben aan het feit dat verzoekende partij geen kennis had van de stukken en er dus ook geen standpunt heeft kunnen voer innemen.

Wanneer aanvullende stukken worden overgelegd na de hoorzitting dienen deze stukken te worden medegedeeld aan de verwerende partij, het weze door de griffie van de bestendige deputatie. Dat moet de verwerende partij toelaten op deze stukken te repliceren en desgevallend een aanvullende hoorzitting te vragen.

Uit artikel 4.7.23, § 1 VCRO volgt dat het tegensprekelijk karakter voorgeschreven in dezelfde bepaling niet voldaan is indien iedee betrokken partij niet kan beschikken over alle stukken die bij de beoordeling werden aangewend.

De Gemeente heeft haar beslissing om op de hoorzitting niet aanwezig te zijn gesteund op de afwezigheid van bijkomende stukken in hoofde van de aanvrager. Mochten deze stukken (voorafgaand) aan de Gemeente medegedeeld zijn, kon de Gemeente beslissen alsnog aanwezig te zijn dan wel een nota schriftelijk over te maken wanneer de betrokken stukken haar pas na de hoorzitting werden overgemaakt.

Nu heeft verzoekende partij op geen enkel ogenblik kennis kunnen nemen van deze stukken.

Het tegensprekelijk karakter voorzien door de VCRO werd aldus flagrant geschonden wat op zich de nietigheid van de beslissing van de bestendige deputatie met zich meebrengt.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert aan dat haar “rechten van verdediging” geschonden werden omdat de bestreden beslissing op doorslaggevende wijze steunt op aanvullende stukken die de tussenkomende partij na de hoorzitting neergelegd heeft. Zij voert aan dat de verwerende partij haar die aanvullende stukken had moeten meedelen zodat zij daarop had kunnen repliceren en zo nodig om een nieuwe hoorzitting had kunnen vragen.

De verzoekende partij duidt in haar verzoekschrift geen normatieve bepaling aan waarop haar kritiek steunt. Wordt het met de nodige welwillendheid gelezen, dan kan het middel worden geacht aan de schending van artikel 4.7.23, §1 VCRO te zijn ontleend. De verwerende en de tussenkomende partij blijken het ook zo te hebben begrepen.

2.1.

Artikel 4.7.23, §1 VCRO vestigt een normatieve plicht tot horen in graad van administratief beroep van de reguliere vergunningsprocedure. Het bepaalt dat de deputatie haar beslissing neemt nadat zij of haar gemachtigde de betrokken partijen op hun verzoek schriftelijk of mondeling gehoord heeft.

Aangevuld met de waarborgen van het ongeschreven beginsel van behoorlijk bestuur van de hoorplicht, houdt artikel 4.7.23, §1 VCRO in dat het recht om te worden gehoord, schriftelijk dan wel mondeling, nuttig uitgeoefend moet kunnen worden. Principieel is het terecht, zoals de verzoekende partij stelt, dat ‘nuttig horen’ inhoudt dat een betrokken partij kennis kan nemen van de relevante gegevens en stukken die de deputatie in aanmerking neemt om over de aanvraag te beslissen en daarover haar standpunt kenbaar kan maken.

Dat neemt niet weg dat het recht om te worden gehoord, zoals duidelijk uit artikel 4.7.23, §1 VCRO blijkt, door een betrokken partij gevraagd moet worden. Wie dat niet vraagt, hoeft niet te worden gehoord. De verzoekende partij erkent dat haar college op de hoorzitting van 27 mei 2014 uitgenodigd werd. Die uitnodiging bleef zonder gevolg.

2.2.

De verzoekende partij voert ter rechtvaardiging aan dat zij van deelname aan de hoorzitting afzag vanwege “de afwezigheid van bijkomende stukken”, dat zij had kunnen beslissen om op de hoorzitting aanwezig te zijn als zij die stukken op voorhand had gekregen, of om een nieuwe hoorzitting had kunnen vragen of schriftelijk had kunnen repliceren als die stukken haar na de hoorzitting waren meegedeeld.

Die verantwoording voor haar passieve houding wordt niet aangenomen. Een hoorzitting dient juist om elke betrokken partij de gelegenheid te geven bijkomende argumenten of stukken voor te leggen om aldus het vergunningverlenend bestuursorgaan van haar zienswijze te overtuigen. Dat een hoorzitting aanvullende stukken uitlokt, is een allesbehalve verrassend gevolg. De verzoekende partij had op die mogelijkheid bedacht moeten zijn toen zij de beslissing nam om al dan niet aan de hoorzitting deel te nemen.

Het blijkt dat de tussenkomende partij vóór de hoorzitting van 27 mei 2014 kennis genomen heeft van het voor haar ongunstig verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Ter remediëring van de vaststelling dat de opdeling van de woning in drie woongelegenheden vóór 1 mei 2000 – de datum van de invoering van de vergunningsplicht voor een dergelijke handeling – niet bewezen is, heeft de tussenkomende partij na de hoorzitting bewijsstukken ingediend om te bepleiten dat zij geen vergunning nodig heeft. Door zich als aanvrager teweer te stellen en bijkomende stukken in te dienen om een dreigende ongunstige afloop af te wenden, heeft de tussenkomende partij dus gebruikgemaakt van haar recht om te worden gehoord. Waar de

verzoekende partij er van meet af aan voor gekozen heeft om aan de zijlijn te blijven staan, mocht zij ook niet verwachten dat die stukken haar naderhand aangeboden zouden worden met de vraag wat zij ervan vindt.

Ten onrechte stelt de verzoekende partij dat haar aanwezigheid op de hoorzitting niets veranderd zou hebben omdat de stukken na de hoorzitting ingediend werden en zij dus evengoed niet de kans gehad zou hebben om daarover standpunt in te nemen. Het administratief dossier bevat een proces-verbaal van de hoorzitting van 27 mei 2014. Dat proces-verbaal vermeldt dat de tussenkomende partij bewijsstukken zou indienen waaruit het bestaan blijkt van de drie woongelegenheden vóór 1 mei 2000. Op de hoorzitting werden er dus al aanvullende stukken aangekondigd. De tussenkomende partij heeft op 2 juni 2014 aanvullende stukken ingediend en in haar brief verwezen naar wat er op de hoorzitting ‘afgesproken’ werd. Daaruit volgt dat de verzoekende partij, als zij aan de hoorzitting zou hebben deelgenomen, het voornemen van de tussenkomende partij gekend zou hebben en voor haar belangen zou hebben kunnen opkomen.

3.

Het middel wordt verworpen.

B. Vierde middel

Standpunt van de partijen

1.

Een vierde middel ontleent de verzoekende partij aan de “miskenning van de bewijslast”.

De verzoekende partij schrijft het volgende:

“ ...

De deputatie motiveert haar beslissing als volgt:

(...)

Zoals boven uiteengezet heeft verzoekster geen kennis van de stukken welke na de hoorzitting werden voorgelegd en behoudt zij zich alle rechten voor om nader standpunt in te nemen na kennisname van deze stukken.

Evenwel blijkt nu reeds dat de omstreden beslissing ten onrechte de door de aanvrager voorgebrachte elementen heeft weerhouden als bewijs van de vroegere opsplitsing.

In 1998 zouden 3 ‘tellerkasten’ zijn geplaatst. Indien zulks het geval is, dan moeten er 3 afzonderlijke facturaties en afrekeningen van de nutsmaatschappij voorliggen. Het plaatsen van 3 tellerkasten bewijst daarenboven geenszins het bestaan van 3 afzonderlijke ingerichte woongelegenheden.

Het is perfect mogelijk dat 3 ‘tellerkasten’ werden geplaatst met de bedoeling om na het plaatsen vna de tellerkaste ninrichtingswerken uit te voeren in de woning, zodat hiermee absoluut niet is aangetoond dat de huidig niet vergunde en beoogde inrichting van het gebouw in drie afzondeerlijke woongelegenheden met 3 keukens en 3 badkamers tegelijk is ingericht op het ogenblik van de plaatsing van afzonderlijke ‘tellerkasten’. Overigens kan het plaatsen van 3 tellerkasten voor electriciteit die geen aanleiding hebben gegeven tot 3 afzonderlijke facturatie van de electriciteit, ook andere bedoelingen hebben, verhuur van een kamer met aanreiking van de electriciteit.

Mochten het volwaardige woongelegenheden zijn geweest, was ook water en gas gesplitst.

...”

2.

De verwerende partij antwoordt:

“Het vierde middel beperkt zich tot de stelling dat de “omstreden beslissing” (sic) ten onrechte de door aanvrager voorgebrachte elementen heeft weerhouden als bewijs van vroegere opsplitsing. Het middel vervolgt met een aantal hypothesen, maar verzuimt aan te tonen dat verwerende partij in haar beoordeling van de elementen die tot de bestreden beslissing hebben geleid, onjuist laat staan kennelijk onredelijk is geweest.

Het feit dat verzoekende partij een andere mening is toegedaan met betrekking tot het als vergund geachte karakter van de werken die worden aangevraagd, toont aan dat verzoekende partij kennelijk wil aansturen op een inhoudelijke beoordeling door Uw Raad.

Het bestreden besluit motiveert als volgt:

(...)

Nergens toont het middel aan dat deze beoordeling onjuist dan wel onredelijk zou zijn.

...”

3.

De tussenkomende partij antwoordt:

“ ...

Conform vaste rechtspraak van uw Raad, is een middel maar ontvankelijk wanneer in het inleidend verzoekschrift duidelijk de geschonden geachte regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur worden omschreven.

(...)

Voor tussenkomende partij is het niet duidelijk welke rechtsregel, voorschrift of beginsel van behoorlijk bestuur verzoekende partij geschonden acht wanneer gesproken wordt over een ‘miskenning van bewijslast’. Net zoals bij het eerste middel verliest verzoekende partij blijkbaar uit het oog dat de Deputatie geoordeeld heeft als orgaan van actief bestuur en niet als rechtscollege. Het middel is dan ook onontvankelijk.

Voor het overige kan tussenkomende partij enkel verwijzen naar de stukken die per aangetekende brief en mail van 02/06/2014 aan verwerende partij overgemaakt werden

- *Enkele foto's van de tellers met de datum*
- *De offerte en facturen voor de installatie van 3 tellers*
- *De keuring door AIB Vinçotte van 3 elektriciteitstellers*
- *De installatie van 3 gastellers*

De offerte die overgemaakt werd, dateert van 14/02/1998 en vermeldt zeer duidelijk dat het gaat om de vernieuwing van de elektriciteit in het gebouw met de plaatsing van 3 verschillende verdeelkasten per verdieping. Er wordt in deze offerte ook melding gemaakt van een 1^e verdieping met hall, living-keuken, slaapkamer, een 2^e verdieping met een hall, living-keuken en 2 slaapkamers en een benedenverdieping. Dit bevestigt dat er in de praktijk al een opsplitsing was doorgevoerd.

Uit de bijgevoegde facturen blijkt dat voor deze werken niet enkel een offerte werd aangevraagd, maar dat ze ook effectief uitgevoerd werden. Bovendien werd de nieuwe installatie na plaatsing volledig gekeurd. Het betreft 3 keuringsverslagen waarop uitdrukkelijk vermeld staat ‘gelijkvloers’, ‘1^e verdiep’ en ‘2^e verdiep’.

Daarnaast werden aan de Deputatie ook de bewijzen bezorgd dat naast nieuwe elektriciteit, ook 3 nieuwe gastellers geplaatst werden, met vermelding op de getuigschriften : GLVL, app 1 en app 2. Deze getuigschriften zijn gedateerd op 02/04/1998. Waar verzoekende partij in haar verzoekschrift stelt dat er, mocht er effectief sprake zijn van meerdere appartementen, niet alleen aparte elektriciteitskasten maar ook aparte gastellers geplaatst zijn, bewijzen deze getuigschriften dat er wel degelijk minstens in 1998 al een opsplitsing in meerdere woonentiteiten bestond.

De Deputatie heeft dan ook op goede gronden geoordeeld dat op basis van de meegedeelde stukken bewezen is dat reeds vóór de invoering van de vergunningsplicht in 1999 een omvorming van 1 naar 3 woongelegenheden heeft plaatsgevonden. Verwerende partij beoordeelt deze stukken trouwens volledig autonoom en binnen haar discretionaire bevoegdheid, rekening houdend met de devolutieve werking van het beroep. De Raad voor Vergunningsbetwistingen beschikt enkel over een marginaal toetsingsrecht en kan haar beoordeling van de feiten niet in de plaats stellen van de administratieve overheid. Enkel wanneer zij vaststelt dat verweerster op kennelijk onredelijke gronden besluit dat het regularisatieberoep zonder voorwerp is, kan de bestreden beslissing vernietigd worden. In casu zijn de stukken echter duidelijk en niet voor interpretatie vatbaar, zodat bezwaarlijk gesteld kan worden dat verweerster kennelijk onredelijk geoordeeld heeft.

...

4.

De repliek in de wederantwoordnota van de verzoekende partij leest als volgt:

“ ...

Uit de stukken door de aanvrager aan de Deputatie voergelgd blijkt dit niet. Er is enkel sprake van de keuring van 3 verdeelkasten, wat synoniem is van zekerigskasten, doch het bewijs vna het bestaan van 3 tellerkaxsten wordt absoluut niet geleverd.

De Deputatie vermeldt zelf (lett.) ‘er is niet gespecificeerd hoeveel tellerkasten er zouden geplaatst worden’.

(...)

Het plaatsen van 3 tellerkasten is dus geenszins bewezen.

Subsidiair bewijst het bestaan van verscheidendee tellerkasten (dat dus niet is geleverd) daarenboven geenszins het bestaan van 3 afzonderlijke ingerichte woongelegenheden.

(...)

Bovendien zou dan het verbruik van de nutsvoorzieningen afzonderlijk gefactureerd zijn geweest aan de 3 gebruikers van de diverse woongelegenheden, quod non in casu.

Indien er effectief 3 woongelgenheden zouden bestaan hebbne vanaf 1998, dan moete het voor de eigenaar perfect mogelijk zijn om aanvullende stukken hiervan voer te leggen, zoals bovenvermelde facturatie vna de nutsvoorzieningen, huurcontracten van de diverse woongelegenheden, inschrijvinge nv-in het bevolkingsregister van diverse gezinnen in de ondeerscheiden woongelegenheden en dergelijke.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij stelt dat de bestreden beslissing van een “miskenning van de bewijslast” getuigt. Welke regel of welk rechtsbeginsel de “bewijslast” regelt en geschonden zou zijn, laat zij

in het midden. De exceptie van niet-ontvankelijkheid van het middel die de tussenkomende partij haar voor de voeten werpt, zet de verzoekende partij niet aan om dat te preciseren.

Wordt het middel met de grootst mogelijke welwillendheid gelezen, dan kan het enkel worden geacht aan de schending van de materiële motiveringsplicht te zijn ontleend.

2.

De materiële motiveringsplicht vereist dat de bestreden beslissing berust op motieven die feitelijk juist en in rechte aanvaardbaar zijn. De motieven moeten blijken uit de bestreden beslissing zelf of uit het administratief dossier.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat de essentie van het geschil de vraag is of de opsplitsing van de woning in drie woongelegenheden al dan niet dateert van vóór de inwerkingtreding op 1 mei 2000 van het vroegere artikel 99, §1, eerste lid, 7° van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (vervolgens: DRO). Die bepaling heeft de wijziging in een gebouw van het aantal woongelegenheden die voor de huisvesting van een gezin of een alleenstaande bestemd zijn, aan de stedenbouwkundige vergunningsplicht onderworpen.

Op grond van de stukken die de tussenkomende partij op 2 juni 2014 neergelegd heeft, oordeelt de verwerende partij dat het gebouw in 1998 al uit drie woongelegenheden bestond. Zij besluit daaruit dat de regularisatieaanvraag een handeling betreft waarvoor er geen stedenbouwkundige vergunning nodig is en dat het administratief beroep zonder voorwerp is.

De vraag of de tussenkomende partij aantoont of plausibel maakt dat het gebouw al in 1998 in drie woongelegenheden opgesplitst was, vergt een appreciatie van de bewijsstukken. Dat behoort tot de door de rechter te eerbiedigen beoordelingsbevoegdheid van het vergunningverlenend bestuursorgaan. Het beroep bij de Raad is een rechterlijk beroep, geen derde administratieve aanleg. De Raad mag zijn appreciatie van de feitelijke gegevens niet in de plaats van die van de verwerende partij stellen, tenzij de waardering van het bewijs kennelijk onredelijk zou zijn.

Als bewijs heeft de tussenkomende partij onder meer een offerte en facturen neergelegd waaruit de installatie in 1998 van elektriciteitsmeters op het gelijkvloers, de eerste en de tweede verdieping van het gebouw blijkt. Zij beroept zich ook op keuringsverslagen voor elk van de drie installaties. De prijsofferte vermeldt dat de eerste verdieping een hal, living-keuken en slaapkamer omvat. Volgens dezelfde offerte bestaat de tweede verdieping uit een hal, living-keuken en twee slaapkamers. Voorts heeft de tussenkomende partij stukken neergelegd die wijzen op een gasaansluiting in 1998 op het gelijkvloers, de eerste en de tweede verdieping.

Het komt niet kennelijk onredelijk over om daaruit het bestaan van drie woongelegenheden in 1998 af te leiden.

De verzoekende partij komt niet verder dan daartegenover eigen appreciaties en veronderstellingen te plaatsen, wat niet volstaat.

3.

Het middel wordt verworpen.

C. Tweede en derde middel

1.1.

Een tweede middel ontleent de verzoekende partij aan de “miskenning van het legaliteitsbeginsel”.

De verzoekende partij schrijft het volgende:

“ ...

De omstreden beslissing van de bestendige deputatie oordeelt:

(...)

Dit vormt een flagrante miskenning van de bepalingen van titel 4, afdeling 25 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening.

In het bijzonder artikel 4.7.18 § 1 VCRO dat bepaalt:

(...)

Waar vastgesteld werd dat de aanvrager een aanvraag stedenbouwkundige vergunning indiende én deze aanvraag ontvankelijk en volledig werd bevonden, mocht en moest het college van burgemeester en schepenen binnen de in het Decreet voorziene termijn een beslissing nemen.

Stellen dat de gemeente ‘ten onrechte een beslissing heeft genomen’ is derhalve een wettelijke (sensu lato) abberatie.

Overigens zou het niet nemen van een beslissing niet kunnen leiden tot de rechtsgevolgen die de bestendige deputatie blijkbaar meent te weerhouden; ter zake dient de aandacht gevestigd op artikel 4.7.18 § 2 VCRO:

*Indien geen beslissing wordt genomen binnen de vervalttermijn, vermeld in §1, **wordt de aanvraag geacht afgewezen te zijn.***

Hzt wasd derhalve voor het college van burgemeester en schepenen onmogelijk om ‘geen beslissing’ te nemen, nu het uitblijven van een gemotiveerde beslissing binnen de decretale termijn als een impliciete weigeringsbeslissing wordt beschouwd.

M.a.w., ook al zou het college van burgemeester en schepenen geen beslissing hebben genomen, wat dan volgens de bestendige deputatie ‘terecht’ zou zijn geweest, bleef de aanvraag geweigerd.

...”

1.2.

Het derde middel wordt aan de “miskenning van de bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen” ontleend.

De verzoekende partij schrijft het volgende:

“ ...

De bovenvermelde beoordeling van de bestendige deputatie:

(...)

Vormt tevens een flagrante schending miskenning van de bevoegdheid van het college van burgemeester en schepenen die aan het college wordt verleend door de VCRO.

Waar de aanvrager de aanvraag stedenbouwkundige vergunning had ingediend, bezet het college van burgemeester en schepenen (als enige) de bevoegdheid om over deze aanvraag een beslissing te vellen.

Het kan dan ook niet begrepen worden dat het college de beslissing zou hebben genomen met 'bevoegdheidsoverschrijding' vermits het college het door het Decreet aangeduide orgaan is om over een aanvraag stedenbouwkundige vergunning te oordelen.

...

2.1.

De verwerende partij antwoordt op het tweede middel:

“ ...

In een tweede middel meent verzoekende partij dat de bestreden beslissing artikel 4.7.18 VCRO heeft geschonden. Het is verwerende partij niet duidelijk wat haar verweten wordt. Het bestreden besluit stelt het volgende:

(...)

Hoewel de eerste zin semantisch weliswaar beter geformuleerd had kunnen worden, blijkt duidelijk dat verwerende partij stelt dat verzoekende partij een beslissing met bevoegdheidsoverschrijding heeft genomen en dat deze daarom moet vernietigd worden. Uit de lezing van de geciteerde passage blijkt dan ook overduidelijk waarom verwerende partij de weigeringsbeslissing als een onterechte beslissing beoordeelt.

...”

2.2.

Op het derde middel antwoordt de verwerende partij:

“ ...

In een derde middel begrijpt verzoekende partij niet waarom het college een beslissing zou hebben genomen met bevoegdheidsoverschrijding.

Het waarom is nochtans glashelder geformuleerd: “Wanneer de hogere overheid in het kader van een wettelijk georganiseerd administratief beroep wordt geconfronteerd met een beslissing genomen door de lagere overheid die met bevoegdheidsoverschrijding is genomen, kan zij die beslissing van de lagere overheid vernietigen”.

Verwerende partij stelt vast dat verzoekende partij deze stelling, die steunt vindt in vaststaande rechtspraak van de Raad van State, niet betwist.

...”

3.

De tussenkomende partij beantwoordt het tweede en het derde middel als volgt:

“ ...

Tussenkomende partij stelt vast dat verzoekster beide middelen put uit een partiële lezing van de bestreden beslissing, waarbij zij 1 argument isoleert en daardoor uit de context haalt. Verweerster heeft haar beslissing tot vernietiging van het besluit van het CBS als volgt gemotiveerd :

(...)

Verwerende partij stelt op basis van het dossier dan ook vast dat tussenkomende partij helemaal geen regularisatievergunning moest aanvragen voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden, omdat deze wijziging vermoed wordt vergund te zijn. Het aantal wooneenheden werd immers aangepast voordat dit vergunningsplichtig werd. De vergunningsaanvraag die verzoekster eind 2013 – op aangeven en uitdrukkelijke eis van verzoekster – ingediend had, was dus zonder voorwerp, en bijgevolg ook het beroep dat

verzoekster ingesteld had tegen de beslissing van verzoekster waarbij de aanvraag geweigerd werd.

Verzoekster had de vergunning niet mogen weigeren, maar had moeten vaststellen dat de aanvraag zonder voorwerp was en dus niet vergund of geweigerd kon worden. In die zin en in deze context stelt verwerende partij terecht vast dat verzoekster geen beslissing (met name een beslissing tot vergunning of tot weigering) had mogen nemen en dat de beslissing genomen werd met bevoegdheidsoverschrijding. Terecht vernietigt de Deputatie om deze redenen de beslissing tot weigering van het CBS.

Verwerende partij had op dit punt trouwens geen andere keuze. Zij kon zich er niet toe beperken vast te stellen dat het door tussenkomende partij ingestelde beroep zonder voorwerp was. Dit zou immers aanleiding geven tot rechtsonzekerheid en rechtsonduidelijkheid : enerzijds zou er de beslissing van de Deputatie zijn die op soevereine wijze vaststelt dat de wijziging van het aantal woongelegenheden reeds vergund is en geen regularisatie behoeft, terwijl anderzijds de beslissing van het CBS (door het afwijzen van het beroep als zonder voorwerp) tot weigering van de vergunning in het rechtsverkeer zou blijven bestaan. Beide beslissingen zijn tegenstrijdig, zodat de Deputatie (als hogere administratieve overheid hiervoor als enige bevoegd) ervoor moet zorgen dat de beslissing van het CBS uit het rechtsverkeer verdwijnt. Terecht heeft verweerster deze beslissing dan ook vernietigd.

Ook het tweede en derde middel zijn ongegrond.

Uit dit alles volgt bovendien dat men zich moet afvragen welk voordeel verzoekende partij uit huidige middelen zou kunnen halen. Het geschil heeft immers betrekking op een gebouw dat op een bepaald ogenblik gewijzigd is van eengezinswoning naar meergezinswoning. Volgens verzoekende partij gebeurde dit op wederrechtelijke wijze, zodat zij tussenkomende partij aanmaande een regularisatievergunning aan te vragen – die verzoekster vervolgens weigerde.

In de loop van de beroepsprocedure is echter vastgesteld dat er helemaal geen sprake was van een bouw misdrijf zodat geen regularisatievergunning aangevraagd moest worden : de omvorming naar meergezinswoning dateerde immers van vóór 18/05/1999, datum waarop de vergunningsplicht bij decreet ingevoerd werd. Deze vaststelling volgt uit de toepassing van de wet en is niet het gevolg van de bestreden beslissing. Zelfs indien het verzoek tot nietigverklaring ingewilligd zou worden op grond van deze middelen, neemt het niet weg dat de door verzoekster in vraag gestelde toestand vergund is en dat zij ten onrechte een beslissing tot weigering van een aanvraag genomen heeft.

Verzoekende partij kan bijgevolg geen voordeel halen uit het gegrond bevinden van deze middelen zodat zij geen belang heeft bij het opwerpen ervan. De middelen zijn dan ook niet alleen ongegrond, maar bovendien ook onontvankelijk bij gebrek aan belang.

...

4.1.

De repliek van de verzoekende partij in haar wederantwoordnota op het verweer tegen het tweede middel leest als volgt:

“ ...

Verwerende partij en tussenkomende partij begrijpen het onderscheid niet en stellen in hun weerlegging van dit middel dat de gemeente de aanvraag niet had mogen weigeren, omdat de aanvraag ten onrechte zou zijn ingediend.

Dat argument is echter geen verrechtvaardiging van de motivering van de Deputatie dat geen beslissing had mogen genomen worden.

Samengevat:

1. *Was het College van burgemeester en Schepene gevat door een aanvraag stedenbouwkundige vergunning in de zin van de VCRO (o.m. artikel 4.7.12 e.v. VCRO)?*
Antwoord: Ja
2. *Was het College van Burgemeester en Schepenen het bevoegde orgaan om kennis te nemen van de aanvraag? Antwoord: Ja*

M.a.w., waar het bevoegde orgaan gevat werd door een aanvraag en een beslissing heeft genomen conform de bevoegdheid haar door de VCRO toegekend, kan er van machtsoverschrijding geen sprake zijn.

De Deputatie miskent ontegensprekelijk machtsoverschrijding met de (ten onrechte, zie infra) volgens haar te weerhouden inhoudelijke onjuistheden van de beslissing.

...

4.2.

Het derde middel wordt in de wederantwoordnota hernomen.

Beoordeling door de Raad

Zoals blijkt uit de bespreking ervan, maakt de verzoekende partij in het vierde middel niet aannemelijk dat de verwerende partij kennelijk onredelijk geoordeeld heeft door op basis van de haar voorgelegde bewijsstukken te besluiten dat de opsplitsing van de woning van de tussenkomende partij in drie woongelegenheden al in 1998 een feit was. Uit de beoordeling van het eerste middel volgt dat de verwerende partij die bewijsstukken in aanmerking heeft kunnen nemen zonder dat de verzoekende partij daarover gehoord moest worden.

In het tweede en derde middel draagt de verzoekende partij geen enkel argument aan om daar anders over te oordelen. De verzoekende partij verliest zich in niet ter zake doende kritiek. De middelen laten de motivering in de bestreden beslissing onverlet dat de opsplitsing in drie woongelegenheden vóór de invoering van de stedenbouwkundige vergunningsplicht door het DRO bewezen is. Die niet-weerlegde motivering wettigt de conclusie dat de aanvraag van de tussenkomende partij, en vervolgens ook haar administratief beroep, geen voorwerp heeft. Het valt niet in te zien wat de verzoekende partij met haar kritiek, die de essentie van de zaak uit de weg gaat, kan bereiken en welk voordeel haar die kan opleveren.

De middelen worden verworpen.

D. Vijfde middel

1.

Het vijfde middel ontleent de verzoekende partij aan de schending van “de decretale bepalingen met betrekking tot de vergunningplicht”.

De verzoekende partij schrijft het volgende:

“...

De omstreden beslissing oordeelt dat uit de vaststelling dat in 1998 meerdere tellerkastengeplaatst werden moet worden besloten dat de wijziging van het aantal woongelegenheden niet vergunningsplichtig was vermits het dateerde van voor 2000.

Ten onrechte.

Om de in gezinswoning op te delen in 3 afzonderlijke woongelegenheden zijn met zekerheid bouwwerken uitgevoerd die ook voorafgaand aan het jaar 2000 vergunningsplichtig waren.

Er zijn, zo blijkt uit de door de aanvrager zelf overgelegde stukken, met zekerheid (bouw)werken noodzakelijk geweest om de eengezinswoning op te delen van 1 naar 3 woongelegenheden.

Zo onder meer zijn binnenmuren geplaatst, keukens en badkamers geïnstalleerd.

Deze werken waren reeds vergunningsplichtig krachtens artikel 44 § 1 van de Stedenbouwwet 22.04.1962 juncto het Koninklijk Besluit dd. 16.12.1971.

De omstreden beslissing kon en mocht derhalve niet oordelen dat de wijziging van het aantal woongelegenheden van een naar drie niet vergunningsplichtig was tenzij het tegelijk vaststelde dat voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden geen (bouw)werken noodzakelijk waren.

Het behoort aan de aanvrager om aan te tonen dat de verbouwingswerken die hebben geleid tot het verhogen van het aantal woongelegenheden dateren van voor de vergunningsplicht voor de betrokken werken.

Ook de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar was van mening dat de aanvrager faalde in de bewijslast:

De bewering wordt evenwel niet met stukken gestaafd, zodat men er geen rekening mee kan houden.

...

2.

De verwerende partij antwoordt:

“...

Zoals het bestreden besluit ook opmerkt, blijkt uit de stukken dat de opsplitsing heeft plaatsgevonden in 1991. Dat de vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden pas werd geïntroduceerd door het decreet van 18 mei 1999 wordt niet betwist.

Dat “onder meer” binnenmuren werden geplaatst, keukens en badkamers werden geplaatst zonder vergunning kan echter geenszins uit de stukken worden opgemaakt. Het gaat om een statige villa opgericht in het vierde kwart van de 19^e eeuw. Dergelijke woningen waren vaak voorzien van meerdere sanitaire voorzieningen, onder meer voor het eigen huishoudpersoneel. Stellen dat “met zekerheid” vergunningsplichtige werken werden uitgevoerd is dan ook kort door de bocht.

Het dient ook onderstreept dat gebruikswijzigingen in de stedenbouwwet werden ingevoerd door het zogenaamde Minidecreet van 28 juni 1984. De afzonderlijke vergunningsplicht vor

gebruikswijzigingen geldt dus pas vanaf 1984. Voor 1984 is een gebruikswijziging op zich niet evrgunningsplichtig. En bij KB van 16 december 1971 werd al een aantal kleine werken vrijgesteld van vergunningsplicht.

Uit het beroepschrift blijkt dat de situatie van drie woongelegenheden al zo was toen aanvrager het pand aankocht in 1991. Het egbouw werd ook aangekocht om te worden gebruikt door 3 generaties: aanvrager, zijn moeder en zijn grootmoeder. Na het overlijden van de grootmoeder gebruikte de moeder van aanvrager 2 van de drie etages verder en werd de bovenste verdieping verhuurd. De huidige huurster van de eerste verdieping huurt inmiddels 12 jaar een woongelegenheden.

Uit niets kan opgemaakt worden dat aanvrager of diens rechtsvoorganger zich zou bezondigd hebben aan vergunningsplichtige werken zonder vergunning. Zoals hoger reeds gesteld wordt door verzoekende partij niet betwist dat het wijzigen van het aantal woongelegenheden pas vergunningsplichtig was sinds de inwerkingtreding van het decreet van 18 mei 1999, zodat verwerende partij rechtsgeldig heeft besloten dat de aanvraag zonder voorwerp was.

...

3.

De tussenkomende partij antwoordt:

“ ...

*Verzoekende partij dient zich bewust te zijn van het voorwerp van huidige procedure : tussenkomende partij heeft (zoals gezegd op uitdrukkelijk aangeven van verzoekster) een aanvraag ingediend **tot het wijzigen van het aantal woongelegenheden** (van één naar drie). Deze aanvraag werd door tussenkomende partij zelf ingediend zonder tussenkomst van een architect. Blijkens de plannen betrof de aanvraag ook enkel de regularisatie van de wijziging van het aantal woongelegenheden en **niet de uitvoering van vergunningsplichtige werken**.*

Voor zover er dus naar aanleiding van het omvormen van een ééngezinswoning naar meergezinswoning effectief constructieve vergunningsplichtige werken uitgevoerd zouden zijn (quod non), dan maakten deze geen voorwerp uit van de aanvraag en kon de vergunbaarheid ervan ook niet door verwerende partij beoordeeld worden. Bijgevolg kon verweerster de vergunning dus niet om deze reden weigeren. Als er al sprake zou zijn van een niet-nageleefde vergunningsplicht, is dit een probleem van handhaving.

Tussenkomende partij ziet ook niet op welke basis zij verplicht zou zijn om aan te tonen dat er verbouwingswerken uitgevoerd zijn en dat deze vergund zijn of geacht worden vergund te zijn. Het is daarentegen aan verzoekster om te bewijzen dat er op dit punt sprake zou zijn van een bouwovertreiding, hetgeen zij nalaat te doen. Meer zelfs, in de weigeringsbeslissing van het CBS werd hiervan nooit melding gemaakt.

Verzoekster bewijst dus hoegenaamd niet dat de wijziging van 1 naar 3 woonentiteiten inderdaad gepaard gegaan is met het uitvoeren van handelingen die, op het moment dat zij gesteld werden, vergunningsplichtig waren. Het louter plaatsen van binnenmuren, keukens en badkamers is op zich niet noodzakelijk een vergunningsplichtig werk, minstens geeft verzoekende partij niet aan op grond van welke bepaling dit het geval zou zijn.

...”

4.

De repliek van de verzoekende partij in haar wederantwoordnota leest als volgt:

“ ...

Indien deze werken voor het jaar 2000 werden uitgevoerd, zoals wordt beweerd, dan moet het voor de tussenkommende partij mogelijk om hiervan stukken voor te leggen (aankoopfacturen, facturen van de aannemers etc).

Waar tussenkommende partij wel de documenten mbt de aanvraag van 3 electriciteitstellers voorlegt, doch geen andere stukken, moet a contrario worden besloten dat de inrichtingswerken niet waren uitgevoerd vooraleer de functiewijziging vergunningsplichtig werd.

...”

Beoordeling door de Raad

Zoals in de voorgaande middelen, reikt de verzoekende partij ook in het vijfde middel geen argument aan om plausibel te maken dat de verwerende partij het haar voorgelegde bewijsmateriaal betreffende het bestaan van de opsplitsing in meerdere woongelegenheden vóór 1 mei 2000 kennelijk onredelijk gewaardeerd zou hebben.

Het middel bestaat uit veronderstellingen en loutere beweringen dat de tussenkommende partij bouwwerken uitgevoerd zou hebben, “onder meer” het plaatsen van binnenmuren, het installeren van keukens en van badkamers, die vóór 1 mei 2000 aan de vergunningsplicht onderworpen waren, om het gebouw in drie woongelegenheden op te splitsen. Anders dan de verzoekende partij voorhoudt, hoeft de tussenkommende partij niet te bewijzen dat zij werken vóór de invoering van de vergunningsplicht uitgevoerd zou hebben. Zoals de tussenkommende partij terecht opmerkt, zet de verzoekende partij ook niet uiteen op grond waarvan de vermelde werken, “onder meer” het plaatsen van binnenmuren, het installeren van keukens en badkamers, aan de vergunningsplicht onderworpen zouden zijn. Haar verwijzing naar “artikel 44 § 1 van de Stedenbouwwet 22.04.1962 juncto het Koninklijk Besluit dd. 16.12.1971” volstaat alleszins niet.

Het middel wordt verworpen.

E. Zesde middel

1.

Een zesde middel voert de verzoekende partij “uiterst subsidiair” aan.

De verzoekende partij schrijft het volgende:

“ ...

Gezien de flagrant onwettige beoordeling door de bestendige deputatie werd geen enkele beoordeling ten gronde verricht.

Volledigheidshalve past het de beoordeling ten gronde van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen aan te raken.

(...)

De motivering van het college werd bijgetreden in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar:

(...)

Volledigheidshalve dient tevens te worden gemeld dat de aanvraag geen rekening houdt met de verplichting tot het voorzien van één parkeergelegenheid per woongelegenheid, zoals voorzien in het reglement zoals goedgekeurd in de gemeenteraad op 17.12.2013:

(...)

De aanvraag vermeldt mbt de parkeergelegenheden eenvoudigweg niets.

Naderhand wordt gesteld dat het de bedoeling is om de volledige tuinzone te gebruiken als parkeergelegenheid.

Dit gegeven oip zich verantwoordt de weigering van de aanvraag.

Ook dat werd door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar bemaamd:

(...)

De logica m.b.t. de parkeerplaatsen is ook doorgetrokken in de deelverordening bouwreglement parkeren zoals goedgekeurd in zitting van de gemeenteraad de dato 07.07.2014:

(...)

Deze regeling is eveneens opgenomen in de deelverordening 'woningkwaliteit meergezinswoningen', die op dezelfde gemeenteraad werd goedgekeurd.

...

2.

De verwerende partij antwoordt:

“ ...

Nu verzoekende partij niet betwist dat het wijzigen van het aantal woongelegenheden pas vergunningsplichtig werd sinds de inwerkingtreding van het decreet van 18 mei 1999 en duidelijk is dat de opsplitsing dateert van voor de inwerkingtreding van dit decreet, valt niet in te zien waarom zou moeten worden voldaan aan het reglement. Een reglement kan immers niet retrocatief worden toegepast.

Het is trouwens voor het eerst dat dit reglement ter sprake komt. In de weigeringsbeslissing van verzoekende partij wordt met geen woord gerept over dit reglement, dat verwerende partij trouwens geheel onbekend was.

Het opleggen van een aantal parkeerplaatsen bij woongebouwen, en dit aantal afhankelijk maken van vloeroppervlaktes impliceert een stedenbouwkundig instrument, meer bepaald een stedenbouwkundige verordening. Een stedenbouwkundige verordening dient goedgekeurd door de deputatie, maar dergelijke verordening werd door haar nog niet goedgekeurd.

Ten overvloede: Verzoekende partij wijst ook op een reglement van 7 juli 2014, daterend van na de bestreden beslissing en dus onbestaande op het moment van de beslissing. Een reglement kan bezwaarlijk geschonden worden als het nog niet bestaat.

...”

3.

De tussenkomende partij antwoordt:

“ ...

Opnieuw dient tussenkomende partij de onontvankelijkheid van dit middel op te werpen nu verzoekende partij niet duidelijk omschrijft welke regelgeving, voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur zij geschonden acht.

Waar verwerende partij vaststelt dat het beroep zonder voorwerp is omdat de aangevraagde handeling reeds vergund blijkt te zijn, is het evident dat zij geen beoordeling ‘ten gronde’ meer

maakt en de vergunbaarheid onderzoekt : men kan de rechten van een vergunde situatie niet afnemen zodat de vraag of de handelingen volgens de huidige wetgeving (waaronder een recent gemeentelijk parkeerreglement, voor zover van toepassing op de aanvraag) nog vergunbaar zouden zijn, niet relevant is.

...

4.

De repliek van de verzoekende partij in de wederantwoordnota leest als volgt:

“...

Ten onrechte stelt verwerende partij dat ‘voor het eerst’ wordt gesproken over de ontbrekende parkeerplaatsen in het aanulatieverzoek, daar waar dit element expliciet ook is opgenomen in heet verslag van de eigen Stedenbouwkundige Ambtenaar van de Provincie!.

...”

Beoordeling door de Raad

Het middel reikt evenmin argumenten aan waaruit de kennelijke onredelijkheid van de beoordeling van de door de tussenkomende partij neergelegde bewijsstukken zou blijken. Het op grond van dat bewijsmateriaal genomen besluit dat het gebouw vóór 1 mei 2000, dat wil zeggen vóór de invoering van de vergunningsplicht, opgesplitst werd, en dat de aanvraag en het administratief beroep aldus geen voorwerp hebben, blijft dan ook overeind.

De verzoekende partij bereikt dan ook niets door daar “uiterst subsidiair” de in eerste administratieve aanleg genomen beslissing tegenover te stellen. Evenmin dienstig is de verwijzing naar het reglement van de gemeenteraad van de gemeente De Panne van 17 december 2013 dat voor de aanslagjaren 2014 tot en met 2019 een belasting op het ontbreken van parkeerplaatsen instelt. Het valt niet in te zien hoe dat reglement de grondslag zou kunnen zijn voor de weigering van een aanvraag waarvan de verzoekende partij niet weet te weerleggen dat ze niet ingediend hoefde te worden. Ook de verwijzing naar andere verordeningen, die blijkbaar van na de bestreden beslissing dateren, faalt.

Waar zij zich beroept op de ongunstige beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, in het bijzonder de parkeerdruk, in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, verliest de verzoekende partij uit het oog dat het verslag vertrekt van de premisse dat de opsplitsing vóór 1 mei 2000 (nog) niet bewezen is.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van Xavier DAUMERIE is ontvankelijk.
2. Het beroep wordt verworpen.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.
4. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 24 januari 2017 door de negende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de negende kamer,

Yannick DEGREEF

Geert DE WOLF