

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2013/0194 van 30 april 2013
in de zaak 1112/0871/A/4/0780

In zake: de heer [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Marc VAN BEVER
kantoor houdende te 1850 Grimbergen, Pastoor Woutersstraat 32 bus 7
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **VLAAMS-BRABANT**

vertegenwoordigd door:
mevrouw [REDACTED]

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 10 augustus 2012, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 21 juni 2012.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Asse van 4 april 2011 ontvankelijk en gegrond verklaard.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het regulariseren van de omvorming van een opslagplaats tot woning.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft het originele administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een wederantwoordnota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 29 januari 2013, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Nathalie DE CLERCQ heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Evert VERVAET die verschijnt voor de verzoekende partij en mevrouw [REDACTED] die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de VCRO hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. FEITEN

1.

Op 19 februari 2011 (datum van de verklaring van volledigheid) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Asse een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“de regularisatie van een bestaande woning”*.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan ‘Halle-Vilvoorde-Asse’, gelegen in woongebied met landelijk karakter.

Het perceel is niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Het Agentschap Wegen en Verkeer brengt op 19 april 2011 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Asse weigert op 4 april 2011 de stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij en overweegt hierbij het volgende:

“ ...

Het ontwerp is in overeenstemming met de planologische voorschriften van het gebied. Het optrekken van een woning in tweede bouworde is evenwel in strijd met de goede aanleg van de plaats. Het feit dat die 2^{de} woning zou ontstaan door verbouwing van een bestaande werkplaats is niet van aard om een afwijking te rechtvaardigen. Integendeel zou een bestaande slechte toestand op onverantwoorde wijze bestendigd worden.

De woning wordt niet geacht vergund te zijn. De overheid kan aantonen dat de constructie in overtreding staat omdat de werken uitgevoerd zijn in weerwil van een geweigerde bouwvergunning.

Algemene conclusie:

Om bovenvernoemde redenen is het ingediend project stedenbouwkundig-architecturaal NIET verantwoord.

...”

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 19 mei 2011 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

In zijn verslag van 22 juni 2011 stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar voor het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Op 6 juli 2011 beslist de verwerende partij om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De beslissing wordt als volgt gemotiveerd:

“ ...

a) Volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse is het goed gelegen in een woongebied met landelijk karakter over een diepte van 50m. Artikelen 5 en 6 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen zijn van kracht. Het oprichten van een eengezinswoning is niet in strijd met de planologische bestemmingsvoorschriften van het woongebied.

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 behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling.

b) De aanvraag is niet gelegen binnen een overstromingsgevoelige zone. De aanvraag voorziet in een bestemmingswijziging zonder toename van de bebouwde oppervlakte. De aanvraag houdt dus geen vermindering in van de infiltratiecapaciteit van de bodem. Er dienen geen bijzondere maatregelen te worden vooropgesteld. In deze omstandigheden kan in alle redelijkheid verwacht worden dat er geen schadelijk effect wordt veroorzaakt in de plaatselijke waterhuishouding, noch dat dit mag verwacht worden ten aanzien van het eigendom in aanvraag.

c) De omvorming van opslagplaats naar woning ging gepaard met vergunningsplichtige werken. Dergelijke werken zijn sinds het begin van de wetgeving op de stedenbouw (1962) vergunningsplichtig.

Zoals bepaald in artikel 4.2.14 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, worden bestaande constructies waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel wordt aangetoond dat ze gebouwd werden in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen zij gelegen zijn, voor de toepassing van deze codex geacht te zijn vergund, tenzij het vergund karakter wordt tegengesproken middels een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie.

De huidige indeling en gebruik van het gebouw zijn in strijd met de oorspronkelijk vergunde toestand. Als gevolg van de expliciete weigering van stedenbouwkundige vergunning in 1972 enerzijds, en gezien het gebouw maar voor langere perioden en op regelmatige basis bewoond werd sinds 1978, dus na de goedkeuring van het gewestplan, anderzijds, komt het gebouw niet in aanmerking om beschouwd te worden als een vergund geachte woning.

Een regularisatieaanvraag dient op dezelfde wijze beoordeeld te worden als een nieuwe aanvraag voor stedenbouwkundige vergunning. Het feit dat de woning in een bestaande constructie wordt ingericht, beïnvloedt deze beoordeling niet, daar de ruimtelijke impact en het ruimtegebruik van de niet bebouwde ruimte op het perceel van een woning verschilt van die van een opslagplaats.

d) Het oprichten van een woning in tweede bouworde, onmiddellijk achter een eerste woning die deel uitmaakt van een lineair ontwikkeld woonlint, is in strijd met de goede

ruimtelijke ordening. Zoals bepaald in artikel 1.2.2.2. van de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, kan de bebouwing in lintbebouwing maar worden toegestaan in functie van de voorliggende weg. Woningen in tweede orde zijn uitgesloten. De bestaande ordening bestaat bovendien uitsluitend uit woningen in eerste orde. Bijgevolg zijn er geen elementen in de bestaande ordening aanwezig die een afwijking van de omzendbrief zouden kunnen verantwoorden.

e) De woning in kwestie staat ingeplant ter hoogte van de tuinzone van de naburige woningen. Door de diepe inplanting en de gerichtheid van de leefruimte naar de achterzijde van het gebouw, is het deel van de buitenruimte achter de woning, dat gelegen is in het landelijk woongebied, zeer beperkt (4.20m). Zoals ook uit de luchtfoto's blijkt, werd de tuin verdiept tot ver (\pm 30m) in het agrarisch gebied. Het residentialiseren van het agrarisch gebied is in strijd met de planologische voorschriften.

De overwegingen in acht genomen komt de aanvraag niet in aanmerking voor vergunning, om volgende redenen:

- als gevolg van de expliciete weigering van stedenbouwkundige vergunning in 1972 enerzijds, en gezien het gebouw maar voor langere perioden en op regelmatige basis bewoond werd sinds 1978, dus na de goedkeuring van het gewestplan, anderzijds, komt het gebouw niet in aanmerking om beschouwd te worden als een vergund geachte woning;*
 - het oprichten van een woning in tweede bouworde in een landelijk woonlint is in strijd met de omzendbrief betreffende de inrichting van de gewestplannen;*
 - er zijn geen elementen in de bestaande ordening aanwezig die een afwijkende inplanting van de woning zouden kunnen verantwoorden;*
 - door de diepe inplanting en de gerichtheid van de leefruimte naar de achterzijde van het gebouw, werd de tuin verdiept tot ver in het agrarisch gebied.*
- ...*

Deze beslissing werd bij arrest van de Raad met nummer A/2012/0121 van 28 maart 2012 vernietigd, waarbij aan de verwerende partij werd bevolen om een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij binnen een termijn van 3 maanden vanaf de betekening van het arrest. De Raad oordeelde in het vermelde arrest als volgt:

“Uit de gegevens van het administratief dossier blijkt dat de verzoekende partij een beschrijvende nota heeft gevoegd bij haar aanvraag, waarin onder meer is uiteengezet:

“ ...

De woning bevindt zich achter een andere woning en bevindt zich dus in 2^o bouworde.

Dit gebouw werd opgetrokken en vergund samen met het gebouw aan de straat midden de jaren '60 en was op dat ogenblik als opslagplaats in gebruik. Sinds 1969 is dit gebouw in gebruik genomen als woning maar werd nooit als dusdanig vergund. De bewoning werd wel gedogen vanaf dat moment tot op heden. De technische dienst is sinds dat ogenblik op de hoogte van de bewoning van dit gebouw. Bovendien werd in 1971 een vergunning als woning aangevraagd maar geweigerd.

Huidige eigenaar die deze regularisatie aanvraagt (de aanvrager) kocht dit als “een woning”.

...”

In de bestreden beslissing wordt onder de titel 'Historiek' het volgende gesteld:

- “eind jaren '50 werd een woning met werkplaats opgericht;*
- de werkplaats werd omgevormd tot woning;*
- in 1969 werd het goed 2 maanden bewoond;*
- op 29 november 1971 werd door het college van burgemeester en schepenen een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het verbouwen van een werkplaats tot woning;*
- van 1978 tot 1995 werd het pand door verschillende personen bewoond, soms met tussenpozen van enkele jaren;*
- van 1995 tot 2004 (aankoop door huidige eigenaar) was het pand onbewoond.”*

Uit het voorgaande blijkt dat de verwerende partij niet ontkent, maar integendeel bevestigt dat de werkplaats werd omgevormd tot woning in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen de woning gelegen is.

Daaruit volgt dat de verwerende partij de woning diende te beschouwen als geacht vergund op grond van artikel 4.2.14, § 2 VCRO, tenzij het vergund karakter wordt tegengesproken middels een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie.

De verwerende partij oordeelt in de bestreden beslissing dat de woning niet kan beschouwd worden als geacht vergund omdat “de huidige indeling en gebruik van het gebouw zijn in strijd met de oorspronkelijk vergunde toestand” en “gezien de expliciete weigering van stedenbouwkundige vergunning in 1972” en “gezien het gebouw maar voor langere perioden en op regelmatige basis bewoond werd sinds 1978”. De verwerende partij oordeelt daarmee in strijd met artikel 4.2.14, § 2 VCRO aangezien de vermelde motieven geen geldige tegenbewijzen uitmaken.”

2.

Na de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 6 juli 2011, wordt het aanvraagdossier hernomen met een nieuw verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van 6 juni 2012 die adviseert om de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

De verwerende partij beslist op 21 juni 2012 opnieuw om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing ditmaal als volgt:

“ ...

De aanvraag beoogt de regularisatie van de omvorming van opslagplaats naar woning. De omvorming ging gepaard met vergunningsplichtige werken. Dergelijke werken zijn sinds het begin van de wetgeving op de stedenbouw (1962) vergunningsplichtig.

Art. 4.2.14 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening bepaalt dat bestaande constructies waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel wordt aangetoond dat ze gebouwd werden in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen zij gelegen zijn, worden voor de toepassing van deze codex geacht te zijn vergund, tenzij het vergund karakter wordt tegengesproken middels een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie.

In de bestreden beslissing van de deputatie van 6 juli 2011 tot weigering van de aanvraag, werd in de historiek vermeld dat de werkplaats werd omgevormd tot woning. Deze vermelding is echter het gevolg van een eigen, voorbarige conclusie op basis van de gegevens in het dossier die verwijzen naar domiciliëringen op het betreffende adres. Uit nader onderzoek blijkt dat deze vermelding onterecht was, daar een bewijs van domicilieadres gedurende 2 maanden in een periode van bijna 9 jaar, niet als een bewijs van omvorming van de werkplaats tot woning mag beschouwd worden. Gezien de eerste tekenen van omvorming maar tot uiting gekomen zijn naar aanleiding van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning in 1971 en er pas aanvaardbare bewijzen van bewoning zijn na de inwerkingtreding van het gewestplan, kan de woning niet als vergund geacht beschouwd worden.

In de voorliggende aanvraag wordt niet aangetoond dat de woning reeds bestaat van voor 7 maart 1977, de dag van de eerste inwerkingtreding van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse. Op basis van de feiten in het dossier werd iemand van 6 juni 1969 tot 4 augustus 1969 gedomicilieerd op het huisnummer 93B. Dat er iemand gedurende 2 maanden op dit adres gedomicilieerd was, bewijst niet dat de opslagplaats toen al was omgevormd tot woning. Het kon toen evengoed om een fictief adres gaan of de opslagplaats kon toen kortstondig bewoond zijn zonder dat men toen kon spreken van een woning. Om van een vergund geachte woning te kunnen spreken vereist de Codex dat de woning "gebouwd" was. De omvorming mag bijgevolg niet alleen betrekking hebben op de bestemming, maar evengoed op de vergunningsplichtige werken die voor de omvorming noodzakelijk waren.

Op 29 november 1971 werd een stedenbouwkundige vergunning voor het verbouwen van een werkplaats tot woning geweigerd. Deze beslissing en een kopie van de plannen werden opgevraagd bij de gemeente en aan het voorliggende dossier toegevoegd. Uit de plannen bij de bouwaanvraag blijkt dat de aanvraag geen regularisatie van een bestaande toestand inhield. Op de grondplannen wordt een onderscheid gemaakt tussen bestaand, nieuw en af te breken metselwerk. De gevraagde werken voorzien een nieuwe indeling in verschillende ruimten binnen een bestaande grote ruimte (de werkplaats) en het afbreken van delen van de buitenmuren ter hoogte van de ramen. In kamer 1 diende een poort gewijzigd te worden tot venster. Op het inplantingsplan worden zones aangeduid die moeten worden afgebroken en waar de "ontworpen wijzigingswerken" betrekking op hebben. Ook uit de ongunstige motivatie van de gemachtigde ambtenaar kan niet besloten worden dat de woning al zou gerealiseerd zijn op het ogenblik van de aanvraag:

"ONGUNSTIG: Het optrekken van een woning in een strook bestemd voor tuinen vanaf 17m achter de bouwlijn is uiteraard in strijd met de goede aanleg van de plaats. Het feit dat die 2de woning zou ontstaan door verbouwing van een bestaande werkplaats is niet van aard om een afwijking te rechtvaardigen. Integendeel zou een bestaande slechte toestand op onverantwoorde wijze bestendigd worden.

Bovendien zou tevens een overdreven bouwbezetting ontstaan in een zone waar volgens de meest recente planologische gegevens gebeurlijk slechts in de toekomst als uitbreidingsgebied van de woonzone in aanmerking kunnen komen, doch dan met een dichtheid van maximum 15 woningen per ha. Derhalve besluit ik tot weigering van de vergunning (5/AB/2817)."

Vanaf 10 mei 1978 tot 11 maart 1983, van 1 juni 1987 tot 17 juli 1987, van 4 december 1987 tot 25 mei 1990 en van 23 juli 1992 tot 27 april 1995 zijn 4 verschillende personen op het adres gedomicilieerd geweest. Tussen 1995 en 2004 stond de woning leeg. Gezien de duur en de opeenvolging van de domiciliëringen sinds 10 mei 1978, kan

aangenomen worden dat de werkplaats toen definitief was omgevormd tot woning. Deze bewijzen van domiciliëring dateren echter van na de inwerkingtreding van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse en gelden niet als een bewijsmiddel dat de woning als vergund geacht kan beschouwd worden.

d) Het oprichten van een woning in tweede bouworde, onmiddellijk achter een eerste woning die deel uitmaakt van een lineair ontwikkeld woonlint, is in strijd met de goede ruimtelijke ordening. Zoals bepaald in artikel 1.2.2.2. van de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerpgewestplannen en gewestplannen, kan de bebouwing in lintbebouwing maar worden toegestaan in functie van de voorliggende weg. Woningen in tweede orde zijn uitgesloten. De bestaande ordening bestaat bovendien uitsluitend uit woningen in eerste orde. Bijgevolg zijn er geen elementen in de bestaande ordening aanwezig die een afwijking van de omzendbrief zouden kunnen verantwoorden.

Een regularisatieaanvraag dient op dezelfde wijze beoordeeld te worden als een nieuwe aanvraag voor stedenbouwkundige vergunning. Het feit dat de woning in een bestaande constructie wordt ingericht, beïnvloedt deze beoordeling niet, daar de ruimtelijke impact en het ruimtegebruik van de niet bebouwde ruimte op het perceel van een woning verschilt van die van een opslagplaats.

e) De woning in kwestie staat ingeplant ter hoogte van de tuinzone van de naburige woningen. Door de diepe inplanting en de gerichtheid van de leefruimte naar de achterzijde van het gebouw, is het deel van de buitenruimte achter de woning, dat gelegen is in het landelijk woongebied, zeer beperkt (4.20m). Zoals ook uit de luchtfoto's blijkt, werd de tuin verdiept tot ver (\pm 30m) in het agrarisch gebied. Het residentialiseren van het agrarisch gebied is in strijd met de planologische voorschriften.

De overwegingen in acht genomen komt de aanvraag niet in aanmerking voor vergunning, om volgende redenen:

- de aanvraag bevat geen bewijzen dat de woning tot stand kwam voor de eerste inwerkingtreding van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse. De woning kan bijgevolg niet als vergund geacht beschouwd worden;*
- het oprichten van een woning in tweede bouworde in een landelijk woonlint is in strijd met de omzendbrief betreffende de inrichting van de gewestplannen;*
- er zijn geen elementen in de bestaande ordening aanwezig die een afwijkende inplanting van de woning zouden kunnen verantwoorden;*
- door de diepe inplanting en de gerichtheid van de leefruimte naar de achterzijde van het gebouw, werd de tuin verdiept tot ver in het agrarisch gebied.*

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

Het bestreden besluit is aan de verzoekende partij betekend op 28 juni 2012. Het beroep ingesteld bij aangetekend schrijven van 10 augustus 2012, is tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

De verzoekende partij is de aanvrager van de vergunning en beschikt overeenkomstig artikel 4.8.16, § 1, 1° a) VCRO over een belang om een beroep bij de Raad in te dienen.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Eerste middel

Standpunt van de partijen

In het eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4.2.14. §2 VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

De verzoekende partij zet uiteen:

“ ...

Doordat de verwerende partij, zonder het in het art. 4.2.14 §2 VCRO vermelde tegenbewijs aan te brengen, het vermoeden had ontkracht, heeft zij het voormelde artikel geschonden, waardoor Uw Raad de bestreden beslissing heeft vernietigd.

In de huidige bestreden beslissing staat nu het volgende te lezen:

...

De deputatie heeft blijkbaar opeens op grond van dezelfde feitelijke gegevens het roer omgegooid. Zij bevestigt niet langer het omvormen van de werkplaats tot de woning gedurende de periode gevisieerd door het vermoeden ex art. 4.2.14. §2 VCRO, maar meent daarentegen dat deze herbestemming niet is bewezen, althans niet vóór 1978.

De deputatie had met haar eerste beslissing d.d. 6 juli 2011 een zekere rechtmatige verwachting in hoofde van verzoeker geschapen door te aanvaarden dat er werken werden uitgevoerd in 1969 en dat er bewoning was gedurende twee maanden. Opeens gooit de deputatie het roer om, op grond van dezelfde feitelijke gegevens. Hierdoor is het rechtszekerheidsbeginsel geschonden.

Deze zienswijze klemmt des te meer als men de overwegingen in de bestreden beslissing leest:

...

Nergens geeft de deputatie enige motivering voor haar assumptie dat een domiciliëring voor een periode van twee maanden niet gelijk staat met een effectieve bewoning. Nochtans, verwijst de deputatie naar andere periodes (zelfs kortere!) om te aanvaarden dat er sprake was van een woning vanaf 10 mei 1978.

Niet alleen houdt deze redenering in dat de werken tot herbestemming als woning moet gebeurd zijn op 9 mei 1978, quod non possibile, maar dat zij haar eigen redenering ondergraaft.

Sterker nog, gaat de deputatie een stap verder bevestigt zij impliciet dat het goed als woning diende te worden beschouwd vanaf 1969 zoals aangegeven in de beschrijvende nota gevoegd bij de aanvraag. Verzoeker haalt de volgende passage uit de bestreden beslissing aan:

...

De deputatie hanteert hier een tegenstrijdige motivering door eerst toe te geven dat de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning in 1971 'een eerste teken is' van omvorming tot woning, om daarna te ontkennen dat dit een 'aanvaardbaar bewijs' is van bewoning.

De deputatie legt de domiciliëring voor een periode van twee maanden naast zich neer, met de stelling dat het om een 'louter fictief adres kan zijn of een kortstondige bewoning van de opslagplaats van de opslagplaats zonder van een woning te kunnen spreken'. Deze overwegingen raken opnieuw kant noch wal.

De deputatie tracht de schragen van deze redenering te redden door te stellen dat de herbestemming tot woning ook vergunningsplichtige werken omvat.

De deputatie vergeet dat de regularisatievergunning precies als doel heeft om vergunningsplichtige werken, uitgevoerd zonder een voorafgaandelijke vergunning ,te regulariseren.

Het staat vast dat op het adres van de woning twee maanden lang een domicilie was gevestigd, alsook dat in het jaar 1971 een stedenbouwkundige vergunning werd aangevraagd. Deze aanvraag bewijst dat er sprake was van bewoning.

Sedert 1969 werd de woning als woning verkocht. De notaris die met de openbare verkoop op 16 juli 2004 was belast, heeft dit ook zo bevestigd aan de Kamer van Notarissen van de Provincie Vlaams-Brabant (stuk 7).

Aldus, samenvattend gesteld, heeft de verwerende partij tegenstrijdige motieven gehanteerd om te proberen aantonen dat de woning niet als woning werd omgevormd vòòr 10 mei 1978. Voor de periode waarvoor het vermoeden van vergunning ex art. 4.2.14. §2 VCRO geldt, aanvaardt zij een domiciliëring gedurende twee maanden niet, waar zij dat wel doet voor een periode erna. Verder aanvaardt de deputatie dat stedenbouwkundige vergunningsaanvraag in 1971 als eerste teken van omvorming tot woning, doch stelt zij laconiek dat er geen sprake kan zijn van enige bewoning. Dit staat haaks op elkaar.

Hierdoor schendt de deputatie de formele motiveringsplicht zoals opgenomen in de Motiveringswet.

Zij treedt eveneens het redelijkheidsbeginsel met de voeten doordat zij op grond van exact dezelfde feiten opeens tot een hele andere conclusie komt. Een dergelijke besluitvorming past niet bij een normale zorgvuldige en redelijke vergunningverlenende overheid.

Daarmee samenhangend schendt de bestreden beslissing dan ook art. 4.2.14 §2 VCRO en artikel 5.1.3,§2 VCRO.

Uw Raad heeft omtrent deze bepaling al het volgende standpunt ingenomen :

...

In casu was er een domiciliëring gedurende twee maanden van 6 juni 1969 tot en met 4 augustus 1969. Aldus heeft een persoon de woning als zijn 'woonplaats' of 'domicilie' bestemd.

Bovendien werd er in 1971 een stedenbouwkundige aanvraag ingediend, de welke werd geweigerd bij beslissing d.d. 29 november 1971.

De deputatie legt deze bewijzen naast zich neer, maar voert geen enkel tegenbewijs aan. Sterker nog, aanvaardt de deputatie wel dat er een omvorming was tot een woning vanaf 10 mei 1974 gelet op de verschillende langdurige periodes van domiciliëring. Begrijpe wie kan, wat dit zou in de redenering van de deputatie betekenen dat de werken tot omvorming naar een woning zouden plaatsgegrepen hebben op 9 mei 1971.

Aldus brengt de provincie geen enkel proces-verbaal of bezwaarschrift aan als tegenbewijs zoals vermeld in art. 4.2.14. §2 VCRO.

Gelet op de geciteerde rechtspraak van Uw Raad, schendt de bestreden beslissing de voormelde artikelen uit de VCRO, alsook het formele motiveringsbeginsel zoals opgenomen in de Motiveringswet en het redelijkheidsbeginsel.

..."

De verwerende partij repliceert:

"...

In haar beslissing van 6 juli 2011 heeft de deputatie in het kader van een onontvankelijk beroep voorbarig en onterecht geoordeeld dat een éénmalige bewoning van twee maanden gedurende een periode van negen jaar kan beschouwd worden als een bewijs van omvorming van opslagplaats naar woning.

In de periode voor 10 mei 1978 is er sprake van een éénmalige bewoning van twee maanden gedurende een periode van negen jaar. Een dermate korte en bovendien éénmalige bewoning gedurende een periode van 9 jaar, kan echter niet als bewijs worden aangenomen als zou de opslagplaats toen al omgevormd zijn tot woning. Het kon toen evengoed om een fictief adres gaan of de opslagplaats kon toen kortstondig bewoond zijn zonder dat men toen kon spreken van een woning. Om van een vergund geachte woning te kunnen spreken vereist de VCRO dat de woning "gebouwd" was. De omvorming mag bijgevolg niet alleen betrekking hebben op de bestemming, maar evengoed op de vergunningsplichtige werken die voor de omvorming noodzakelijk zijn. Zoals reeds gesteld, heeft de deputatie in haar beslissing van 6 juli 2011 dan ook voorbarig en onterecht geoordeeld dat een éénmalige bewoning van twee maanden gedurende een periode van negen jaar kan beschouwd worden als een bewijs van omvorming van opslagplaats naar woning.

In het kader van voorliggend, ontvankelijk beroep heeft de deputatie de zaak ten gronde behandeld en heeft onderzoek aangetoond dat de éénmalige bewoning van twee maanden gedurende een periode van negen jaar in het licht van het geheel van de beschikbare feiten niet kan aanvaard worden als een bewijs van omvorming van opslagplaats naar woning. De deputatie kon als zorgvuldige overheid niet anders besluiten dan dat het standpunt dat zij had ingenomen in de beslissing van 6 juli 2011 een

voorbarige conclusie was. Het geheel van de feiten in overweging genomen, dateren de eerste gebeurtenissen die redelijkerwijze in aanmerking kunnen worden genomen als bewijs dat de loods is omgevormd tot woning, pas vanaf 10 mei 1978, zoals verwerende partij terecht stelt in de bestreden beslissing en zoals verwerende partij verder nog zal aantonen.

Dat de deputatie deze voorbarige conclusie rechtzet in de bestreden beslissing houdt geenszins een schending in van het zorgvuldigheidsbeginsel. Het zou in tegendeel getuigen van een onzorgvuldige besluitvorming als de deputatie zou vaststellen dat zij bij het vorig besluit tot een voorbarige conclusie was gekomen en dit standpunt toch nog als uitgangspunt zou nemen voor de bestreden beslissing.

Evenmin is er sprake van een schending van het rechtszekerheidsbeginsel. Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn, zodat de rechtszoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien, op het tijdstip dat de handeling wordt verricht en de overheid daarvan niet zonder objectieve en redelijke verantwoording mag afwijken. (R.v.St., Gesquiere, nr. 209.746 van 14 december 2010) Het rechtszekerheidsbeginsel impliceert inderdaad ook dat de bestuurde mag uitgaan van een zekere standvastigheid van het bestuur. Evenwel geldt niet dat een bestuurde er kan vanuit gaan dat het bestuur een bepaalde conclusie zal handhaven wanneer achteraf blijkt dat deze voorbarig was. Dit geldt des te meer nu de voorbarige conclusie en de beslissing van 6 juli 2011 aan de verzoekende partij geen enkele rechten toekent.

Dat de deputatie haar huidig standpunt niet zou motiveren, kan geenszins worden bijgetreden. De deputatie motiveert uitvoerig haar standpunt m.b.t. de datum van omvorming van opslagloods tot woning. Er kan verwezen worden naar punt '5.6 Beoordeling', paragraaf c van de bestreden beslissing.

Dat de deputatie zou beweren dat de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning in 1971 een 'eerste teken is van omvorming tot woning' waardoor de motivering van de bestreden beslissing tegenstrijdig zou zijn, is evenmin correct en is gestoeld op een foutieve lezing van de bestreden beslissing door verzoekende partij. De bestreden beslissing is formeel: nergens blijkt uit de aanvraag dat de woning op dat ogenblik zou gerealiseerd zijn.

...

Het indienen van een aanvraag tot het ombouwen van een opslagloods tot woning kan geenszins beschouwd worden als een bewijs dat de woning reeds jaren ervoor was omgebouwd en bestemd tot woning. Hoogstens kan de betrokken aanvraag beschouwd worden als een intentie om de betrokken opslagplaats om te vormen tot een woning zodat zij in de toekomst als woning kan gebruikt worden, hetgeen aansluit bij het standpunt van de deputatie dat er alleszins op die datum nog geen verbouwing tot woning gerealiseerd was.

Gelet bovendien dat de aanvraag van 1971 werd geweigerd, is er ook geen enkele reden om aan te nemen dat de omvorming van loods tot woning in 1971 of kort erna zou gerealiseerd zijn, te meer nu er in de periode voor 10 mei 1978 maar sprake is van een éénmalige bewoning van twee maanden gedurende een periode van negen jaar. Een dermate korte en bovendien éénmalige bewoning gedurende een periode van 9 jaar, kan niet als bewijs worden aangenomen als zou de opslagplaats toen al omgevormd zijn tot woning. Het kon toen evengoed om een fictief adres gaan of de opslagplaats kon toen kortstondig bewoond zijn zonder dat men toen kon spreken van een woning. Om van een

vergund geachte woning te kunnen spreken vereist de VCRO dat de woning "gebouwd" was. De omvorming mag bijgevolg niet alleen betrekking hebben op de bestemming, maar evengoed op de vergunningsplichtige werken die voor de omvorming noodzakelijk zijn.

Het geheel van de feiten in overweging genomen, kan redelijkerwijze worden aangenomen dat het gebouw op 10 mei 1978 in ieder geval tot woning was omgebouwd. Het gebouw was, weliswaar door verschillende personen, immers bewoond:

- *van 10 mei 1978 tot 11 maart 1983;*
- *van 1 juni 1987 tot 17 juli 1987;*
- *van 4 december 1987 tot 25 mei 1990;*
- *van 23 juli 1992 tot 27 april 1995.*

De deputatie gaat er dan ook volkomen terecht van uit dat het gebouw pas op 10 mei 1978 was omgevormd tot woning...
...

De verzoekende partij dupliceert:

“ ...
De argumentatie van verwerende partij in haar antwoordnota herneemt in se hetgeen in haar bestreden beslissing werd vermeld, en brengt geen dienstige argumenten bij om het eerste middel te ontkrachten.
...”

Beoordeling door de Raad

1.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij – anders dan in haar vorige vernietigde beslissing – onder de “omvorming naar woning” begrijpt dat het gebouw de functie van woning vervult én dat er werken zijn uitgevoerd die “voor de omvorming noodzakelijk waren”.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing dat de “omvorming naar woning” kan aangenomen worden vanaf 10 mei 1978. De verwerende partij neemt dit echter niet aan op basis van een bewijs dat omvormingswerken zijn uitgevoerd vóór die datum, maar op basis van opeenvolgende inschrijvingen in het bevolkingsregister vanaf die datum. Hoe dan ook neemt de verwerende partij blijkbaar aan dat de betrokken constructie als woning kan beschouwd worden vanaf 10 mei 1978. Ze komt tot de conclusie dat deze woning, die volgens de verwerende partij dus als woning bestaat vanaf 10 mei 1978, op grond van artikel 4.2.14 VCRO niet kan beschouwd worden als geacht vergund aangezien deze “omvorming naar woning” pas kan aangenomen worden op een tijdstip dat zich situeert na de inwerkingtreding van het toepasselijke gewestplan.

2.

Art. 4.2.14 VCRO luidt als volgt:

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

§ 2. Bestaande constructies waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel wordt aangetoond dat ze gebouwd werden in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen zij gelegen zijn, worden voor de

toepassing van deze codex geacht te zijn vergund, tenzij het vergund karakter wordt tegengesproken middels een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie.

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

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

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

Uit deze bepaling volgt dat “constructies” die gebouwd zijn vóór 22 april 1962, hetzij na deze datum maar vóór de eerste inwerkingtreding van het toepasselijke gewestplan, en “bestaand” zijn, genieten van het vermoeden van vergunning, en dat dit vermoeden enkel – en in bepaalde mate – weerlegbaar is voor “bestaande constructies” gebouwd na 22 april 1962.

Uit § 3 van de aangehaalde bepaling volgt dat het vergunningsplichtig maar onvergund verbouwen van een constructie, die geniet van het vermoeden van vergunning, niet noodzakelijk tot gevolg heeft dat dit vermoeden komt te vervallen. Dit zal enkel het geval zijn indien de “constructie” dermate zou gewijzigd of aangepast zijn dat de constructie niet meer kan worden beschouwd als “bestaand”.

3.

Het vermoeden van vergunning zoals bepaald in artikel 4.2.14 VCRO heeft slechts betrekking op “constructies”.

In het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handavingsbeleid, wordt bij de aangehaalde bepaling onder meer het volgende toegelicht:

“Ten overvloede : samenlezing met het leerstuk van de functiewijzigingen

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

361. Latere functiewijzigingen moeten gedekt zijn door een vergunning, verleend overeenkomstig het besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen of het besluit van de Vlaamse Regering van 14 april 2000 tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is. Dat geldt óók als zij betrekking hebben op een

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

Artikel 4.2.14 VCRO, zoals toegelicht in de voorbereidende werken, dient derhalve toegepast te worden rekening houdend met de regelgeving inzake functiewijzigingen, waaruit volgt dat met een gebruikswijziging van vóór de inwerkingtreding van de besluiten van de Vlaamse regering van 17 juli 1984 en 14 april 2000, geen rekening kan worden gehouden bij de beoordeling of een “bestaande constructie” kan beschouwd worden als vergund geacht.

4.

Uit de bespreking in de vorige randnummers volgt dat de verwerende partij ten onrechte een functiewijziging, waarvan ze aanneemt dat die te situeren is vanaf 10 mei 1978, in aanmerking neemt bij haar beoordeling inzake het vergund geacht zijn van de constructie die het voorwerp vormt van de aanvraag. Het standpunt van de verwerende partij dat er niet enkel sprake is van een functiewijziging, maar tevens van “vergunningsplichtige werken” die voor de “omvorming” naar de nieuwe functie noodzakelijk waren, doet geen afbreuk aan deze conclusie. Zoals hierboven vastgesteld volgt uit het vergunningsplichtig maar onvergund verbouwen van een constructie, die geniet van het vermoeden van vergunning, niet noodzakelijk dat dit vermoeden komt te vervallen.

5.

Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

VI. KOSTEN

Op het verzoek van de verwerende partij om de kosten ten laste van het Vlaamse Gewest te leggen, kan niet worden ingegaan aangezien artikel 4.8.26, §2, eerste lid VCRO bepaalt dat de kosten ten laste gelegd worden van de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 21 juni 2012, waarbij aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het regulariseren van de omvorming van een opslagplaats tot woning op een perceel gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van 3 maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 30 april 2013, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, vierde kamer, samengesteld uit:

Nathalie DE CLERCQ, voorzitter van de vierde kamer,
met bijstand van

Heidi HUANG, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Heidi HUANG

Nathalie DE CLERCQ