

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 5 februari 2019 met nummer RvVb-A-1819-0571
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0124-A

Verzoekende partij	de heer Georges VANDEPUT vertegenwoordigd door advocaat Gregory VERHELST met woonplaatskeuze op het kantoor te 2600 Antwerpen, Uitbreidingstraat 2
Verwerende partij	het college van burgemeester en schepenen van de stad ANTWERPEN

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 23 oktober 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 8 september 2017.

De verwerende partij heeft beslist om “*de constructie Boudewijnsstraat 97 district Antwerpen inclusief drie woonentiteiten in de voorbouw*” op het perceel gelegen te 2018 Antwerpen, Boudewijnsstraat 97, met als kadastrale omschrijving afdeling 10, sectie K, nummer 1671 W2, op te nemen als “vergund geacht” in het vergunningenregister.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient geen antwoordnota maar wel het administratief dossier in. De verzoekende partij dient een toelichtende nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 11 december 2018.

Advocaat Emile PLAS *loco* advocaat Gregory VERHELST voert het woord voor de verzoekende partij.

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

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

III. FEITEN

De verzoekende partij dient op 11 juli 2017 bij de verwerende partij een aanvraag in om het pand gelegen te 2018 Antwerpen, Boudewijnsstraat 97 “als vergund geacht” op te nemen in het vergunningenregister.

Het betrokken pand omvat thans 21 studentenkamers.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Antwerpen’, vastgesteld met koninklijk besluit van 3 oktober 1979, in woongebied.

De verwerende partij beslist op 8 september 2017 om de opname van het pand “inclusief drie woonentiteiten in de voorbouw” in het vergunningenregister als vergund geacht goed te keuren. De verwerende partij oordeelt dat 3 woonentiteiten in aanmerking komen om op te nemen als vergund geacht, doch niet de functie van studentenhuus met 21 woonentiteiten. De beslissing wordt als volgt gemotiveerd:

“ ...

Aanleiding en context

Op datum van 11 juli 2017 vraagt CMS De Backer Advocaten, Uitbreidingstraat 2, 2600 Berchem, om het pand, gelegen Boudewijnsstraat 97 district Antwerpen, op te nemen in het vergunningenregister wegens vermoeden van vergunning. Hierbij worden de volgende documenten ter staving toegevoegd:

- *plannen van de huidige toestand;*
- *motivatiënota;*
- *notariële akte van 1994;*
- *proces-verbaal;*
- *volgende archiefstukken:*
- *vergunning / toelating van 1926.*

1. Bestaande juridische toestand

...

Kadastrale gegevens:

Het pand, Boudewijnsstraat 97 district Antwerpen, met kadastrale ligging 10-e afdeling, sectie K, nummer 1671 W 2 is kadastraal gekend als HUIS met twee woongelegenheden.

Voor dit pand werden de volgende relevante vergunningen / toelatingen verleend:

2. Bestaande feitelijke toestand

Omschrijving van de bestaande toestand:

Het pand betreft een rijwoning met 3 bouwlagen en een zolderverdieping onder een zadeldak en een achterbouw met twee bouwlagen onder een plat dak en bestaat momenteel uit 21 studentenkamers.

Overtredingen:

Het pand gecontroleerd op 30 januari 2014 en een proces-verbaal van overtreding opgemaakt met nummer AN/2014/VPV/0049 voor: het wijzigen van het aantal woongelegenheden van 1 naar 21.

Juridische grond

Iedere constructie waarvan aangetoond is dat ze gebouwd werd voor 22 april 1962 ofwel tussen deze en voor de eerste invoering van het gewestplan (3 oktober 1979, van kracht 9 november 1979), dient te worden opgenomen in het vergunningenregister als "vergund geacht" in toepassing van artikel 5.1.3. §1 en §2 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening.

Regelgeving: bevoegdheid:

Het college is bevoegd in het kader van de opmaak van het vergunningenregister en de actieve onderzoeksplicht in toepassing van artikel 5.1.3 §1 en §2, en artikel 7.6.2. §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.

Argumentatie

Het voorwerp

De aanvraag betreft de vraag tot opname in het vergunningenregister van een constructie met de functie van studentenhuis en 21 woonentiteiten.

De bewijsvoering

Volgens de kadastrale gegevens dateert de ingebruikneming van het gebouw van voor 1900.

In het archief werden bouwplannen teruggevonden van 1926 voor veranderingswerken. Hieruit blijkt dat er wijzigingen op het gelijkvloers aan het pand werd vergund. Uit de plannen kan worden opgemaakt dat er een voorbouw voor bewoning en een achterbouw als werkhuis aanwezig waren.

Uit de luchtfoto's blijkt dat de constructie zeker aanwezig was 1971.

Uit het fotomateriaal blijken er geen recente verbouwingen aan de buitenschil van de constructie

Uit de gegevens blijkt dat, dat er twee woonentiteiten gekend zijn bij de kadastrale diensten. Het kadastraal Inkomen bedraagt 1.023,00 euro.

Uit de bevolkingsgegevens blijkt dat, voor de inwerkingtreding van de Wet op Stedenbouw (22 april 1962), drie en in 1957 kort vier gezinnen tegelijkertijd waren ingeschreven. Tot voor de datum van het gewestplan (9 november 1979), waren er maximaal drie gezinnen tegelijkertijd waren ingeschreven.

Uit het fotomateriaal blijken er drie brievenbussen in het pand.

Door de aanvrager wordt de notariële akte van 1994 aangehaald als bewijsmateriaal dat bij de aankoop 25 kamers ingericht waren op het eigendom.

De in de akte vermelde beschrijving van het goed is echter de volgende:

"Een huis op en met grond en aanhorigheden gestaan en gelegen..."

Voorgaande bewijst voldoende dat de constructie, woonhuis met drie woonentiteiten en achterliggende werkplaats, dateert of op zijn minst hoofdzakelijk dateert, van voor de inwerkingtreding van de Wet op Stedenbouw (22 april 1962).

Voorgaande bewijst echter onvoldoende dat de huidige functie van studentenkamers en de 21 woonentiteiten dateert van voor de Wet op de Stedenbouw (22 april 1962) ofwel van

voor het van kracht zijnde gewestplan (9 november 1979) en na de inwerkingtreding van de Wet op de Stedenbouw (22 april 1962).

Conclusie

Uit de bijgevoegde bewijsmaterialen blijkt dat de constructie, inclusief de, in aanmerking komen voor opname als vergund geacht, met uitzondering van de functie van studentenhuis en 21 woonentiteiten.

Voortgaande op de bevolkingsgegevens komen 3 woonentiteiten in aanmerking voor opname als vergund geacht.

De gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar stelt voor om, gelet op de aangehaalde argumenten, de constructie inclusief drie woonentiteiten in de voorbouw, op te nemen in het vergunningenregister als vergund geacht.

...

Besluit

Artikel 1

Het college beslist om de opname van de constructie Boudewijnsstraat 97 district Antwerpen inclusief drie woonentiteiten in de voorbouw, in het vergunningenregister als vergund geacht, goed te keuren.

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

De verzoekende partij voert de schending aan van artikel 23, derde lid, 4° van de Grondwet, van de artikelen 4.2.14 en 5.1.3 VCRO, van de artikelen 99, §1, 7° en 204 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, van het redelijkheids-, het zorgvuldigheids- en het materieel motiveringsbeginsel en het hoorrecht als algemene beginselen van behoorlijk bestuur, en een gebrek aan de vereiste feitelijke en juridische grondslag.

De verzoekende partij zet uiteen:

“...

Doordat, de vergunningsplicht voor de wijziging van het aantal woongelegenheden slechts werd ingevoerd met het DRO van 18 mei 1999, inwerking getreden op 1 mei 2000, en het pand werd opgedeeld in 21 woongelegenheden vóór deze datum;

En doordat, uit de bestreden beslissing niet kan worden afgeleid waarom de opname in het vergunningenregister van het pand met alle 21 woongelegenheden niet werd toegestaan;

En doordat, hoewel zulks uitdrukkelijk was gevraagd in het verzoek tot opname in het vergunningenregister, verzoekende partij niet werd gehoord door verwerende partij naar aanleiding van de behandeling van haar verzoek;

Terwijl, eerste middelonderdeel, artikel 4.2.14 VCRO een dubbel vermoeden van vergunning in het leven roept;

Dat voor bestaande constructies waarvan wordt aangetoond dat ze gebouwd werden vóór 22 april 1962 een onweerlegbaar vermoeden van vergunning geldt;

Dat voor bestaande constructies waarvan wordt aangetoond dat ze gebouwd werden in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen zij gelegen zijn, een (beperkt) weerlegbaar vermoeden van vergunning geldt; Dat volgens art. 4.2.14, § 2 VCRO het vermoeden van vergunning voor deze laatste constructies enkel nog kan tegengesproken worden 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; Dat andere bewijsmiddelen niet worden toegelaten; Dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen, die bevoegd is kennis te nemen van de beroepen tegen beslissingen waarbij een constructie als 'vergund geacht' wordt opgenomen in het vergunningenregister of waarbij een dergelijke opname geweigerd wordt, beslissingen vernietigt waarbij het College van Burgemeester en Schepenen weigert een constructie op te nemen als 'vergund geacht' in het vergunningenregister onder verwijzing naar niet wettelijk toegelaten bewijsmiddelen; Dat zo de weigering van het schepencollege om over te gaan tot registratie van het vermoeden van vergunning werd vernietigd, wanneer het schepencollege zich steunde op een geweigerde stedenbouwkundige vergunning of op een PV dat bijna 30 jaar na de bouwwerken werd opgemaakt (RvVb 20 december 2011, nr. A/2011/0209 en RvVb 20 december 2011, nr. A/2011/0212. Zie ook de commentaar bij beide arresten bij X, "Rechtszekerheid met een korrel zout (in de wonde)", TOO 2012, 28-29);

*Dat naast de decretale vermoedens van vergunning, er ook zgn. praetoriaanse (= door de rechtspraak gecreëerde) **vermoedens van vergunning** bestaan voor **vergunningsplichtige handelingen die werden uitgevoerd vóór de inwerkingtreding van de vergunningsplicht**; Dat de rechtspraak aanneemt dat, behoudens andersluidende wettelijke regeling, een nieuwe vergunningsplicht geen terugwerkende kracht heeft (Cass. 26 oktober 2000, JLMB 2001, 1033, RJ 2001, 161, en TROS 2001, 246; RvS 3 juni 1993, nr. 43.162, Fauconnier en Wullus); Dat bijgevolg handelingen die voorafgaand aan de inwerkingtreding van de vergunningsplicht voltooid werden ontsnappen aan de vergunningsplicht, en zij voor de toepassing van de VCRO worden geacht vergund te zijn;*

*Dat inzake functiewijzigingen (toen nog gebruikswijzigingen genoemd) voor het eerst een (beperkte) vergunningsplicht werd ingevoerd met het zgn. 'Mini-Decreet' van 28 juni 1984; Dat de opmaak van een lijst van de vergunningsplichtige gebruikswijzigingen werd overgelaten aan de Vlaamse Executieve; Dat die lijst is er gekomen met het Besluit van de Vlaamse Regering van 17 juli 1984 houdende het vergunningsplichtig maken van sommige gebruikswijzigingen; Dat deze vergunningsplicht in werking is getreden per 9 september 1984; Dat omdat het besluit van 17 juli 1984 door het Hof van Beroep Antwerpen onwettig werd bevonden, de inhoud ervan later werd hernomen in artikel 192bis van het Decreet Ruimtelijke Ordening van 18 mei 1999 (**DRO**), met retroactieve inwerkingtreding op 9 september 1984; Dat gebruiks- of functiewijzigingen die vóór deze scharnierdatum werden uitgevoerd, dus ontsnappen aan de vergunningsplicht;*

Dat er bovendien vanaf 9 september 1984 ook slechts sprake was van een zeer beperkte vergunningsplicht, die pas bij de inwerkingtreding van het DRO van 18 mei 1999 op 1 mei 2000 (artikel 204 DRO) aanzienlijk verruimd werd; Dat indien de functie van een gebouw in de loop der jaren dus zonder vergunning gewijzigd werd, moet worden nagegaan wanneer de functiewijziging precies heeft plaatsgevonden, en of er volgens de op dat ogenblik geldende regels een vergunning nodig was; Dat indien zulks niet het geval blijkt te zijn, de functie wordt geacht vergund te zijn; Dat die ‘vergund geachte’ functie in principe blijft verworven, zelfs indien de constructie vervolgens langdurig in onbruik valt;

Dat in een arrest van 11 april 2017 door de Raad voor Vergunningsbetwistingen werd bevestigd dat de vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden slechts werd ingevoerd op 1 mei 2000 door de aanneming van artikel 99, § 1, 7° DRO (RvVb 11 april 2017, nr. RvVb/A/1617/0749, De Windt e.a.); Dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen in voormeld arrest oordeelt dat uit de parlementaire voorbereiding van het DRO (Parl. St. VI. Parl. 1998-1999, nr. 1332/1, 54) duidelijk blijkt dat de vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden slechts dan voor het eerst werd ingevoerd:

“Punt 7 maakt het wijzigen van het aantal woongelegenheden in een gebouw vergunningsplichtig. Dit moet het de vergunningverlenende overheid mogelijk maken enig impact uit te oefenen op de wildgroei van bijvoorbeeld kamerswoningen. Het gaat over woongelegenheden bestemd voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande ongeacht het gaat om een eengezinswoning, een etagewoning, een flatgebouw, een studio of een al dan niet gemeubileerde kamer.”

*Dat artikel 4.2.1, 7° VCRO het opsplitsen van een woning of de wijziging van het aantal woongelegenheden in een gebouw vergunningsplichtig stelt; Dat de **vergunningsplicht op de wijziging van het aantal woongelegenheden in een bestaand gebouw, voor het eerst werd ingevoerd met het DRO van 18 mei 1999, in werking getreden per 1 mei 2000**; Dat behoudens indien er een uitdrukkelijke vergunning voorligt, moet onderzocht worden wanneer de opsplitsing of de wijziging van het aantal woongelegenheden (aantoonbaar) plaatsvond;*

Dat het bewijs dat een constructie valt onder het vermoeden van vergunning kan worden geleverd ‘door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel’, waarmee de bewijsmiddelen vermeld in boek III, titel III, hoofdstuk VI van het Burgerlijk Wetboek worden bedoeld (artikel 4.1.1, 10° VCRO); Dat het de bewijsmiddelen betreft die naar burgerlijk recht kunnen worden gebruikt voor het bewijs van verbintenissen en het bewijs van betaling, met name het schriftelijk bewijs (o.a. middels een authentieke of onderhandse akte), het getuigenbewijs, de vermoedens, de bekentenis en de eed; Dat de ‘rechtens toegelaten bewijsmiddelen’ waarmee er aangetoond kan worden dat een bestaande constructie werd opgericht voor de eerste inwerkingtreding van het gewestplan, in de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid, als volgt worden verduidelijkt (Parl. St. VI. Parl., 2008-09, nr. 2011/1, 89):

“Telkens wanneer het vergunningenluik van het DRO verwijst naar “rechtens toegelaten bewijsmiddelen” (bvb. bij het weerlegbaar vermoeden van vergunning, zie nieuw artikel 106, §2, DRO), worden daarmee de bewijsmiddelen uit het Burgerlijk Wetboek bedoeld: de authentieke akte, de onderhandse akte en bepaalde geschriften met gelijkaardige bewijswaarde, andere geschriften (“begin

van schriftelijk bewijs”), de gerechtelijke bekentenis, de eed (in 2 vormen), de getuigenverklaring, het gerechtelijk deskundigenbericht, de mondelinge buitengerechtelijke bekentenis, c.q. de aanwijzingen waaruit een vermoeden kan worden afgeleid.”

Dat op de gemeente zowel een actieve onderzoeksplicht rust bij de opmaak van het vergunningenregister als een verantwoordelijkheid voor de actualisatie ervan; Dat daarenboven eigenaars van onroerende goederen een verzoek tot opname in het vergunningenregister kunnen indienen bij de bevoegde gemeente (zie X, “Opname in het vergunningenregister: niets beslist is nog niet (stilzwijgend) geweigerd?”, TOO 2015, 419);

Dat in overeenstemming met artikel 4.2.14 VCRO de regeling van artikel 5.1.3, § 1 en § 2 VCRO voorziet dat bestaande constructies waarvan is aangetoond dat ze gebouwd werden vóór 22 april 1962 of werden gebouwd vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan, en waarvan het vergund karakter niet wordt tegengesproken door een proces-verbaal of een niet-anoniem bezwaarschrift opgesteld binnen een termijn van 5 jaar, worden opgenomen in het vergunningenregister als ‘vergund geacht’;

Dat een aanvrager die zich op het vermoeden van vergunning uit artikel 5.1.3 VCRO beroept, door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel moet aantonen dat de constructie waarvoor de opname in het vergunningenregister wordt gevraagd, voor 22 april 1962 of in de periode tussen 22 april 1962 en de eerste inwerkingtreding van het gewestplan werd gebouwd;

*Dat wanneer de opname van een onroerend goed met woongelegenheden wordt gevraagd, **het vermoeden van vergunning ook geldt voor de functie** waarvoor de opname wordt gevraagd (RvVb 13 december 2016, nr. RvVb/A/1617/0393, Mergan);*

*Dat het **vermoeden van vergunning slaat op de volledige constructie, zowel op de oprichting als op de bestemming** waarvoor het werd opgericht (RvS 16 oktober 2015, nr. 232.590);*

Dat wanneer na de oprichting van een woning, waarvoor overeenkomstig artikel 4.2.14 § 1 of § 2 VCRO, een niet-vergunningsplichtige functiewijziging zou hebben plaatsgevonden voor de invoering van de vergunningsplicht voor functiewijzigingen, het vermoeden van vergunning zich ook uitstrekt op deze functiewijziging (Parl. St. VI. Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, 111; RvVb 13 september 2016, nr. RvVb/A/1617/0054, De Houwer e.a.; RvVb 13 december 2016, nr. RvVb/A/1617/0393, Mergan);

Dat indien een pand werd opgericht voor de inwerkingtreding van het gewestplan en naderhand werd verbouwd, geldt het vermoeden van vergunning voor de volledige constructie wanneer de verbouwingen ook zijn gedekt door een vermoeden van vergunning (RvVb 23 februari 2016, nr. RvVb/A/1516/0678, Herssens);

Dat op de gemeentebesturen een actieve onderzoeksplicht rust in verband met de constructies op het grondgebied van de gemeente die onder het vermoeden van vergunning kunnen vallen; Dat de VCRO bij de bepalingen inzake het vergunningenregister verduidelijkt dat op de gemeentebesturen een actieve onderzoeksplicht rust bij de inschrijving van de vermoedens van vergunning (artikel 5.1.3, § 1, eerste lid in fine VCRO en artikel 5.1.3, § 2, tweede lid VCRO);

Dat door de overheid een aanvraag tot opname in het vergunningenregister aan een zorgvuldig onderzoek dient te worden onderworpen (zie o.m. RvVb 22 november 2016, nr. RvVb/A/1617/0341, Hye);

*Overwegende dat uit de bouwplannen van 1928 en uit de notariële akte dd. 1 december 1994 duidelijk blijkt dat het onroerend goed werd opgericht vóór 22 april 1962 (zie **Stuk 2**) zodat voor het pand op zich het onweerlegbaar vermoeden van vergunning overeenkomstig artikel 4.2.14, § 1 VCRO geldt;*

Dat de notariële akte duidelijk vermeldt dat het pand op 17 juni 1965 was verkocht door het echtpaar Janssen-De Marrée en dat op dat ogenblik de verkopers al meer dan 30 jaar – dus ruim vóór 22 april 1962 – de eigenaars waren van dit onroerend goed;

Dat bovendien uit de bouwplannen uit het jaar 1928 ook eenvoudig kan worden afgeleid dat het pand op dat ogenblik reeds bestond, ook ruimschoots voor de scharnierdatum van 22 april 1962;

Dat derhalve in redelijkheid niet kan worden ontkend dat voor het pand het onweerlegbaar vermoeden van vergunning geldt;

Dat het pand naderhand werd ingedeeld in kamers; Dat die indeling reeds aanwezig was bij de aankoop door het echtpaar Janssen-De Marrée in 1965; Dat voor de daarmee gepaard gaande interne werken geen stedenbouwkundige vergunning noodzakelijk was, zelfs in de aanname dat deze werken na 22 april 1962 zouden uitgevoerd zijn;

*Dat de vergunningsplicht voor de wijziging van het aantal woongelegenheden slechts werd ingevoerd met het DRO van 18 mei 1999, in werking getreden op 1 mei 2000 (artikel 204 DRO); Dat dergelijke aanpassing van het aantal woongelegenheden gepaard zou kunnen gaan met interne werken in het gebouw; Dat dergelijke interne werken waren en evenwel niet vergunningsplichtig zijn, noch onder gelding van de Stedenbouwwet, noch onder gelding van het DRO van 18 mei 1999, noch onder gelding van de VCRO; Dat voor de periode voorafgaand aan de inwerkingtreding van het DRO, zulks wordt bevestigd in de gezaghebbende rechtsleer (zie M. BOES, “Kroniek ruimtelijke ordening en stedenbouw (1993-1998)”, RW 1998-99, 803-804; deze auteur krijgt bijval in het handboek van B. BOUCKAERT en T. DE WAELE, Ruimtelijke Ordening en Stedenbouw in het Vlaamse gewest, Brugge, Vanden Broele, 2004, 201; B. MARTENS, “Het vergunningenbeleid”, in B. MARTENS en E. EMPEREUR, Ruimtelijke ordening. Hete hangijzers voor de onderneming, Antwerpen, Maklu, 1999, 49); Dat er tevens kan worden verwezen naar een arrest van het Hof van Cassatie van 8 februari 2013, dat luidt (Cass. 8 februari 2013, C.10.0585.N, **Stuk 7**):*

...

Dat voor de werken die gepaard gingen met het inrichten van kamers in het gebouw, destijds bijgevolg geen vergunning nodig was, zelfs indien deze werken (tevens) plaatsvonden na de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet van 1962 (quod non);

Dat ten overvloede erop wordt gewezen dat werken, handelingen en constructies die dateren van na 22 april 1962 maar van vóór de eerste inwerkingtreding van (in casu) het gewestplan Antwerpen (op 9 november 1979) van een (zéér beperkt) weerlegbaar vermoeden van vergunning genieten; Dat er in deze geen enkele betwisting over kan bestaan dat de indeling van het pand in kamers ruimschoots dateert van vóór 9 november 1979; Dat deze vaststelling op zich ook reeds leidt tot de conclusie dat het pand in zijn bestaande toestand valt onder het vermoeden van vergunning;

Dat hoewel hieromtrent geen enkel onderzoek werd verricht, door de stadsdiensten in het PV met nr. AN/2014/VPV/0049 wordt geponeerd dat in strijd met de vergunningsplicht van artikel 4.2.1 VCRO het aantal woongelegenheden binnen het pand zou gewijzigd zijn van 1 naar 21; Dat in de bestreden beslissing onterecht wordt verwezen naar dit PV;

Dat noch in het PV noch in de bestreden beslissing wordt aangegeven wanneer deze wijziging dan wel zou hebben plaatsgevonden;

***Dat uit de door de stad Antwerpen afgeleverde conformiteitsattesten duidelijk blijkt dat de indeling van het pand in kamers reeds bestond bij de inwerkingtreding van het DRO van 18 mei 1999 per 1 mei 2000;** Dat de bewering in de bestreden beslissing dat in de aanvraag tot opname in het vergunningenregister (**Stuk 11**) onvoldoende zou zijn aangetoond dat de “huidige functie en de 21 woonentiteiten” zou dateren van voor de Stedenbouwwet of van voor de inwerkingtreding van het gewestplan, totaal niet kan worden begrepen; Dat in de bestreden beslissing onterecht geen rekening wordt gehouden met het vaststaand feit dat de vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woongelegenen slechts inwerking trad op 1 mei 2000; Dat het voor verzoekende partij derhalve volstond te bewijzen dat de 21 woongelegenheden binnen het pand bestonden vóór 1 mei 2000;*

Dat de laatste wijziging die in het pand heeft plaatsgevonden, de werken zijn die eind 1999 werden uitgevoerd om 8 kamers samen te voegen tot 4 kamers, zodat alle studentenkamers zouden voldoen aan de oppervlakenorm van min. 8m², die in voege is getreden op 1 september 1999 (cf. supra, feitenrelaas);

*Dat een verklaring van de heer Willy Mampuy bevestigt dat de samenvoeging van de kamers plaatsvond in de maand december 1999 (**Stuk 9**);*

*Dat deze bestaande toestand, weergegeven op de plannen gevoegd als **Stuk 10**, bijgevolg onweerlegbaar vermoed vergund is;*

Dat na het eerste conformiteitsattest (15 juli 1999) maar vóór 1 mei 2000 verzoekende partij bepaalde kamers in het gebouw heeft gesupprimeerd om de conformiteit van het volledige gebouw met alle toepasselijke normen blijvend te waarborgen;

Dat op 1 mei 2000 de huidige 21 kamers aanwezig waren in het gebouw; Dat één en ander ongetwijfeld ook zal worden bevestigd bij nazicht van de inspectieverslagen die de stad normaal opgemaakt heeft naar aanleiding van de opeenvolgende controles;

Dat zelfs indien de vraag zou worden gesteld of op 1 mei 2000 sprake was van 21 dan wel 22 of 25 kamers (gelet op het aantal kamers opgenomen in de conformiteitsattesten van 15 juli 1999 en 28 december 2000), nog steeds dient te worden vastgesteld dat het pand verondersteld wordt vergund te zijn voor minimaal het aantal kamers dat op de scharnierdatum 1 mei 2000 aanwezig was;

*Dat het vermoeden van vergunning immers een verworven element is vanaf de scharnierdatum (RvS 16 oktober 2015, nr. 232.590, Vissers, **Stuk 8**):*

“Art. 4.2.14, § 1, 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.”

9. Het vermoeden van vergunning geldt “te allen tijde”. Het voorwerp van het vermoeden van vergunning slaat op de constructie, meer bepaald zowel de oprichting ervan als de bestemming waarvoor het werd opgericht. Het vermoeden van vergunning houdt volgens deze decretale bepaling niet op te gelden door “langdurig onbruik” van de opgerichte constructie.

10. Het bestreden arrest schendt artikel 4.2.14 § 1, VCRO door aan te nemen dat “een gebouw met een bepaalde bestemming door langdurig onbruik zijn bestemming [kan] verliezen en gewoon geen bestemming meer [kan] hebben” en door na de vaststelling “dat er een zeer lange periode is verstreken gedurende welke geen bewijs van effectieve bewoning voorligt”, te besluiten dat niet “blijkt [...] dat de constructie vergund of vergund geacht is wat de functie betreft”.

Dat het vermoeden van vergunning met betrekking tot de aanwezigheid van een aantal kamers in een kamerwoning dus niet ophoudt te bestaan omdat het aantal vergunde kamers na de scharnierdatum tijdelijk verminderd wordt; Dat verwerende partij desgevallend had moeten vaststellen dat in het pand minimaal 22 of 25 vergund geachte wooneenheden aanwezig zijn;

Dat het pand Boudewijnstraat 97 dan ook vergund geacht is voor wat betreft de constructie als voor wat betreft de aanwezige woongelegenheden, en overeenkomstig artikel 5.1.3 VCRO diende te worden opgenomen als ‘vergund geacht’ te worden opgenomen in het vergunningenregister voor minstens 21 woongelegenheden;

Dat het dan ook onbegrijpelijk is dat in de bestreden beslissing het pand met de 21 woongelegenheden niet wordt opgenomen in het vergunningenregister voor wat betreft de constructie, functie en indeling;

Dat in de bestreden beslissing wordt aanvaard dat het pand bestaat van voor de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet; Dat evenwel de opname in het vergunningenregister voor de huidige 21 woongelegenheden niet wordt toegelaten omdat in de aanvraag zeggezegd onvoldoende zou zijn aangetoond dat “de huidige functie en de 21 woonentiteiten” zou dateren van voor de Stedenbouwwet of van voor de inwerkingtreding van het gewestplan;

Dat volgens verwerende partij bij de inwerkingtreding bij de inwerkingtreding van de Stedenbouwwet wel 3 woongelegenheden aanwezig zou zijn geweest, waarvoor de opname in het vergunningenregister als vergund geacht wordt toegekend; Dat deze 3 woongelegenheden evenwel niet meer bestaan, zeker niet in de toenmalige vorm, zodat een dergelijke beslissing weinig nut heeft voor verzoekende partij;

Dat in voormelde beslissing niet wordt bevestigd dat het volledige pand, in zijn huidige functie en vorm, vergund geacht is; Dat de bestreden beslissing ten onrechte geen rekening houdt met het feit dat de vergunningsplicht voor de wijziging van het aantal woongelegenheden slechts in werking trad op 1 mei 2000;

Dat verzoekende partij in haar verzoek tot opname in het vergunningenregister nochtans had aangetoond dat het huidige aantal woongelegenheden al bestond vóór 1 mei 2000;

Dat met deze elementen ten onrechte geen rekening werd gehouden, zodat bezwaarlijk sprake is van een behoorlijk zorgvuldig en redelijk onderzoek van de vraag tot opname in het vergunningenregister;

Dat de bestreden beslissing derhalve manifest strijdig is met de aangehaalde bepalingen en beginselen;

En terwijl, tweede middelonderdeel, *in het verzoek tot opname in het vergunningenregister dd. 7 juli 2017 (Stuk 11) duidelijk was aangetoond dat het volledige pand, zowel wat betreft de constructie, de functie en de indeling, als vergund geacht moet worden beschouwd;*

Dat duidelijk was aangetoond dat niet alleen een vermoeden van vergunning geldt overeenkomstig artikel 4.2.14 VCRO, maar dat ook wordt aanvaard dat het vermoeden van vergunning zich uitstrekt over constructies en functies waarvan de oprichting of functiewijziging slechts later vergunningsplichtig werd gesteld;

Dat in het verzoek werd uitgelegd dat de wijziging van het aantal woongelegenheden slechts vergunningsplichtig werd gemaakt door de inwerkingtreding van het DRO op 1 mei 2000; Dat in het verzoek ook werd aangetoond aan de hand van bewijsstukken dat er zich minstens 21 woongelegenheden bevonden in het pand vóór 1 mei 2000;

Dat in de bestreden beslissing ten onrechte geen rekening wordt gehouden met voormelde argumentatie op grond waarvan het pand volledig diende te worden opgenomen als vergund geacht in het vergunningenregister,

Dat de bestreden beslissing niet eens antwoordt op voormelde argumentatie dat de vergunningsplicht voor de wijziging van het aantal woongelegenheden slechts in werking trad op 1 mei 2000; Dat op de argumentatie dienaangaande in het verzoek tot opname in het vergunningenregister niet eens wordt geantwoord in de bestreden beslissing; Dat niet eens een poging werd ondernomen om één en ander te weerleggen, zodat de verwerende partij zwaar tekort is geschoten in de op haar rustende motiveringsverplichting;

Dat in de bestreden beslissing evenmin rekening werd gehouden met de door verzoekende partij bijgebrachte bewijsstukken, zoals onder meer de inspectieverslagen van de Stad Antwerpen, waaruit duidelijk kan worden afgeleid dat het pand met 21 woongelegenheden al bestond vóór 1 mei 2000 en dus al vergund geacht moet worden beschouwd;

Dat verwerende partij door totaal niet te antwoorden op de door verzoekende partij aangehaalde argumenten en bewijsstukken in het verzoek tot opname in het vergunningenregister manifest de motiveringsplicht schendt; Dat één en ander ook getuigt van een weinig zorgvuldig onderzoek van het ingediende verzoek; Dat een redelijk handelend bestuur wel rekening had gehouden met de aangehaalde argumentatie en bewijsstukken;

En terwijl, derde middelonderdeel, *verzoekende partij in het verzoek tot opname in het vergunningenregister dd. 7 juli 2017 (Stuk 11) uitdrukkelijk had gevraagd om te worden gehoord naar aanleiding van de behandeling van het ingediende verzoek;*

Dat het doel van het hoorrecht tweevoudig is: het vrijwaren van de belangen van de burger, door hem de mogelijkheid te bieden zijn opmerkingen te doen kennen en aldus een voor hem ongunstige beslissing te vermijden, en het vrijwaren van het algemeen belang, door

te vermijden dat het bestuur een onzorgvuldige maatregel zou nemen omdat het niet over een volledige kennis van zaken beschikt (zie o.m. J. DE STAERCKE, Algemene beginselen van behoorlijk bestuur en behoorlijk burgerschap. Beginselen van de openbare dienst, Brugge, Vanden Broele, 2002, 36-37);

Dat het Grondwettelijk Hof in een arrest van 15 juni 2017 bevestigde dat de mogelijkheid tot inspraak een waarborg biedt voor de vrijwaring van het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu en een goede ruimtelijke ordening (artikel 23, derde lid, 4°, van de Grondwet) (GwH 15 juni 2017, nr. 73/2017);

Dat het hoorrecht aan de betrokkene ook de mogelijkheid moet bieden om zijn standpunt m.b.t. de voorgenomen maatregel kenbaar te maken (zie RvS 6 juli 1995, nr. 54.398, Deweer); Dat om deze reden in de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen ook wordt benadrukt dat het hoorrecht van een betrokkene wordt geschonden wanneer in het kader van een vergunningsprocedure niet tijdig het verslag van de PSA wordt overgemaakt (zie RvVb 14 april 2015, nr. A/2015/0226);

Dat een particulier ook de mogelijk dient te hebben om zijn standpunten mondeling toe te lichten voor het bestuur, des te meer wanneer geen administratieve beroepsmogelijkheid wordt voorzien;

Dat de procedure evenmin voorziet in het inwinnen van adviezen, zodat verwerende partij des te zorgvuldiger informatie had moeten inwinnen, waarbij verzoekende partij dan ook diende te worden gehoord;

Dat door het niet horen van verzoekende partij het hoorrecht manifest wordt geschonden; Dat uit de bestreden beslissing niet kan worden afgeleid waarom aan het uitdrukkelijk verzoek tot horen geen gevolg werd gegeven, zodat de bestreden beslissing andermaal gebrekkig is gemotiveerd;

Dat wanneer verzoekende partij wel was gehoord, de argumentatie in het verzoek tot opname in het vergunningenregister nog kon worden benadrukt, hetgeen had kunnen leiden tot een andere beslissing door de verwerende partij; Dat bij een andere beslissing vanwege verwerende partij, onderhavig beroep desgevallend niet noodzakelijk was; Dat verwerende partij derhalve bijzonder onzorgvuldig en onredelijk heeft gehandeld door verzoekende partij, ondanks diens uitdrukkelijke vraag daartoe, niet te horen;

Zodat, het enig middel gegrond is in al haar onderdelen.

...

De verzoekende partij voegt in de toelichtende nota niets wezenlijk toe.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert in essentie aan dat het betrokken pand in 21 studentenkamers werd opgedeeld vóór de vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden, die werd ingevoerd door het decreet betreffende de ruimtelijke ordening en in werking is getreden op 1 mei 2000, dat uit de bestreden beslissing niet kan worden afgeleid waarom de opname van 21 studentenkamers niet werd toegestaan en dat de verzoekende partij, ondanks een uitdrukkelijk verzoek, ten onrechte niet werd gehoord door de verwerende partij.

Het enig middel wordt verder toegelicht in drie onderdelen.

2.

Artikel 4.2.14 VCRO luidt als volgt:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

§2. Bestaande constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen of uithangborden, waarvan door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel in de zin van boek III, titel III,

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

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

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

Een weigering tot opname als “vergund geacht”, wordt per beveiligde zending aan de eigenaar betekend. Deze mededelingsplicht geldt niet ten aanzien van die constructies waarvoor reeds een gemotiveerde mededeling werd verricht bij de opmaak van het ontwerp van vergunningenregister.”

Uit deze bepalingen volgt dat:

- het bewijs dat een bepaalde constructie is “gebouwd” vóór 22 april 1962 tot gevolg heeft dat deze constructie “ten allen tijde geacht (wordt) te zijn vergund”;
- het bewijs dat een bepaalde constructie is “gebouwd” in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen zij is gelegen, tot gevolg heeft dat ze geacht wordt te zijn vergund, tenzij het vergund karakter wordt tegengesproken middels een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie;
- indien met betrekking tot een vergund geachte constructie handelingen zijn verricht die niet aan de voorwaarden van artikel 4.2.14, §1 en §2, eerste lid VCRO, voldoen, worden deze handelingen niet door de vermoedens, vermeld in dit artikel, gedekt.

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

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

Bovendien moet rekening gehouden worden met §3 van artikel 4.2.14 VCRO. Indien met betrekking tot constructies, die weliswaar gebouwd zijn vóór 22 april 1962 of in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan, handelingen werden verricht in een periode die buiten dit tijdsbestek valt, dienen ze beschouwd te worden als handelingen bedoeld in §3 van deze bepaling, met name handelingen die niet aan de voorwaarden van §1 en §2, eerste lid, voldoen, zodat deze handelingen niet door de vermoedens zijn gedekt.

3.

In de bestreden beslissing wordt de “bestaande feitelijke toestand” beschreven als een rijwoning met drie bouwlagen en een zolderverdieping onder een zadeldak, met een achterbouw bestaande uit twee bouwlagen onder een plat dak. Deze achterbouw omvat 21 studentenkamers.

De verwerende partij vermeldt in de bestreden beslissing, met verwijzing naar gegevens waarover ze beschikt, dat:

- de ingebruikneming van het pand dateert van vóór 1900;
- bouwplannen werden teruggevonden van 1926 voor verbouwwerken, waaruit kan worden opgemaakt dat er een voorbouw voor bewoning en een achterbouw als werkhuis aanwezig waren;
- uit luchtfoto's blijkt dat de achterbouw in 1971 aanwezig was;
- er uit fotomateriaal geen recente verbouwingen blijken aan de buitenschil van de constructie;
- er twee woonentiteiten bekend zijn bij de kadastrale diensten;
- uit de gegevens van het bevolkingsregister blijkt dat er voor de datum van het gewestplan (9 november 1979) maximaal 3 gezinnen waren ingeschreven;
- uit fotomateriaal 3 brievenbussen blijken in het pand.

Deze gegevens worden niet betwist.

De verwerende partij overweegt voorts dat uit de notariële akte van 1994 die de verzoekende partij heeft voorgelegd niet blijkt dat bij de aankoop 25 kamers waren ingericht op het eigendom en stelt dat een voldoende bewijs voorligt van een woonhuis met drie woonentiteiten en achterliggende werkplaats, dat (hoofdzakelijk) dateert van voor de inwerkingtreding van de stedenbouwwet van 1962, maar geen voldoende bewijs dat er voor inwerkingtreding van de stedenbouwwet of het gewestplan 21 studentenkamers waren.

Uit deze overwegingen, en overigens ook uit de beslissing om het pand op te nemen in het vergunningsregister, blijkt dat de verwerende partij de oprichting van de woning en de achterliggende werkplaats – en derhalve het geheel van voorbouw en achterliggend gebouw als “constructie” - beoordeelt als vergund geacht.

Er dient derhalve enkel nagegaan te worden of de verzoekende partij aantoont dat de verwerende partij op ondeugdelijke wijze tot de conclusie is gekomen dat de opdeling van deze vergund geachte “constructie” in 21 studentenkamers niet kan beschouwd worden als vergund geacht.

4.

4.1

In het eerste onderdeel van het middel houdt de verzoekende partij voor dat de opdeling in studentenkamers reeds een feit was in 1965, dat er geen enkele betwisting over kan bestaan dat de opdeling dateert van vóór de inwerkingtreding van het gewestplan en dat de interne werken die daarmee gepaard gingen niet vergunningsplichtig waren, zelfs indien aangenomen wordt dat deze werken na 22 april 1962 zijn uitgevoerd. Volgens de verzoekende partij zijn interne werken voor

het aanpassen van het aantal woongelegenheden niet vergunningsplichtig, noch onder de gelding van de stedenbouwwet, noch onder de gelding van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, noch onder de VCRO.

4.2

In de mate dat in de bestreden beslissing wordt geoordeeld dat er onvoldoende bewijs voorligt om aan te nemen dat het betrokken pand voor de inwerkingtreding van het gewestplan is opgedeeld in studentenkamers, spreekt de verzoekende partij dit enkel tegen, stellende dat dit reeds een feit was in 1965 en er geen betwisting kan over bestaan dat dit gebeurde vóór de inwerkingtreding van het gewestplan, zonder dat echter op enige wijze aan te tonen. De verzoekende partij faalt derhalve om aan te tonen dat de verwerende partij op dat punt tot een foutieve conclusie kwam.

4.3

Handelingen en werken aan het betrokken pand na de inwerkingtreding van het gewestplan zijn niet gedekt door de vermoedens van artikel 4.2.14 en 5.1.3 VCRO, zoals reeds vastgesteld onder het tweede randnummer.

Indien er wordt van uitgegaan dat er geen bewijs voorligt dat de werken om het betrokken pand op te delen in studentenkamers werden uitgevoerd vóór de inwerkingtreding van het gewestplan, dient er nagegaan te worden of er sprake is van uitvoering van vergunningsplichtige werken of handelingen aan het pand na die inwerkingtreding.

De verzoekende partij stelt dat het wijzigen van het aantal woongelegenheden pas vergunningsplichtig werd op 1 mei 2000 en dat de werken die daarmee gepaard gingen niet vergunningsplichtig zijn, noch dit ooit geweest zijn.

4.4

Artikel 99, §1, eerste lid, 7° zoals ingevoerd bij het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, in werking getreden op 1 mei 2000, maakte het wijzigen van het aantal woongelegenheden vergunningsplichtig:

“§ 1. Niemand mag zonder voorafgaande stedenbouwkundige vergunning:

...

7° in een gebouw het aantal woongelegenheden wijzigen die bestemd zijn voor de huisvesting van een gezin of een alleenstaande, ongeacht of het gaat om een eensgezinswoning, een etagewoning, een flatgebouw, een studio of een al dan niet gemeubileerde kamer;”

De invoering van deze bepaling wordt in de parlementaire voorbereiding bij het decreet als volgt toegelicht (*Parl.St.*, VI. Parl. 1998-99, nr. 1332/1, p. 54):

“Punt 7 maakt het wijzigen van het aantal woongelegenheden in een gebouw vergunningsplichtig. Dit moet het de vergunningverlenende overheid mogelijk maken enig impact uit te oefenen op de wildgroei van bijvoorbeeld kamerwoningen. Het gaat over woongelegenheden bestemd voor de huisvesting van een gezin of een alleenstaande ongeacht of het gaat om een eensgezinswoning, een etagewoning, een flatgebouw, een studio of een al dan niet gemeubileerde kamer.”

Met het uitvoeringsbesluit 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, werd aldus met ingang van 1 mei 2000 een afzonderlijke vergunningsplicht ingevoerd voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden.

4.5

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

Artikel 42 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996, luidde onder meer als volgt:

“§ 1. Niemand mag zonder voorafgaande schriftelijke en uitdrukkelijke vergunning van het college van burgemeester en schepenen:

1/ bouwen, een grond gebruiken voor het plaatsen van één of meer vaste inrichtingen, afbreken, herbouwen, verbouwen van een bestaande woning, instandhoudings- of onderhoudswerken uitgezonderd.

(...)

§ 2. (...)

De Vlaamse regering kan de lijst vaststellen van de werken en handelingen waarvoor wegens hun geringe omvang, geen vergunning vereist is.

(...)”.

Zowel onder de gelding van de stedenbouwwet als onder de gelding van het gecoördineerd decreet was er voor het bouwen, herbouwen of verbouwen van een woning een vergunningsplicht, met, onder de gelding van het gecoördineerd decreet, *“instandhoudings- of onderhoudswerken uitgezonderd”*.

Uit de opsomming dat er een vergunningsplicht geldt voor bouwen, afbreken, herbouwen en verbouwen, blijkt dat de regelgever alle werkzaamheden beoogt die betrekking hebben op een woning en dat er derhalve geen werkzaamheden bestaan die buiten die opsomming vallen en om die reden niet vergunningsplichtig zouden zijn. Het begrip “verbouwen” wordt in de stedenbouwwet of in het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996 niet omschreven, zodat dit begrip in zijn spraakgebruikelijke betekenis moet worden begrepen. Onder verbouwen van een woning moet derhalve worden verstaan het wijzigen ervan, anders van bouw maken of anders bouwen zonder dat de woning wordt afgebroken of herbouwd (R.v.St., nr. 187.645 van 3 november 2008). Ook interne verbouwingswerken zijn derhalve vergunningsplichtig.

Artikel 2 van het koninklijk besluit van 16 december 1971 tot bepaling van de werken en handelingen die vrijgesteld zijn ofwel van de bemoeiing van de architect, ofwel van de bouwvergunning, ofwel van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar (hierna: Vrijstellingenbesluit) stelde enkel kleine serres, bepaalde afsluitingen en bepaalde reclame-inrichtingen vrij van vergunning. Conform artikel 3 Vrijstellingenbesluit waren sommige interne verbouwingswerken weliswaar vrijgesteld van het eensluidend advies van de gemachtigde ambtenaar, maar niet van de vergunningsplicht.

Artikel 2 Vrijstellingsbesluit werd, onder meer, gewijzigd bij besluit van de Vlaamse regering van 16 juli 1996. Artikel 2, 2° en 3° Vrijstellingsbesluit bepaalt in deze versie dat geen bouwvergunning is vereist voor de volgende werken en handelingen:

“2° de plaatsing van sanitaire, elektrische, verwarmings-, isolerings-, of verluchtingsinstallaties binnen een gebouw, voor zover ze noch de wijziging van het gebruik of van de bestemming of - wanneer het een woongebouw betreft - de wijziging van het aantal wooneenheden met zich meebrengt. Wonen, kantoorfunctie, landbouw, handel

en horeca, industrie en ambacht worden als van elkaar onderscheiden wijzen van gebruik of bestemming aanzien;

3° de inrichtingswerkzaamheden binnen een gebouw of de werkzaamheden voor de geschiktmaking van lokalen voor zover ze noch de oplossing van een constructieprobleem, noch de wijziging van het gebruik of van de bestemming of van het architectonisch karakter van het gebouw, of - wanneer het een woongebouw betreft - de wijziging van het aantal woongelegenheden met zich meebrengen. Wonen, kantoorfunctie, landbouw, handel en horeca, industrie en ambacht worden als van elkaar onderscheiden wijzen van gebruik of bestemming aanzien;”

Uit het voorgaande blijkt dat bepaalde interne verbouwingswerken slechts vanaf deze hiervoor aangehaalde wijziging van het Vrijstellingsbesluit zijn vrijgesteld van vergunning en dan nog enkel onder bepaalde voorwaarden, waaronder de niet-wijziging van het aantal woongelegenheden.

De verzoekende partij steunt het eerste onderdeel van het middel derhalve op de foutieve premisse dat aanpassingswerken voor het opdelen van een pand in kamers sowieso niet vergunningsplichtig zijn. Welke werken precies werden uitgevoerd blijkt niet uit de gegevens van het dossier, maar dat er werken zijn uitgevoerd wordt meermaals door de verzoekende partij zelf bevestigd.

Het gegeven dat conformiteitsattesten aantonen dat de indeling van het betrokken pand in kamers reeds een feit was vóór de inwerkingtreding van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening van 18 mei 1999, houdt niet in dat er geen vergunningsplicht bestond voor uitgevoerde verbouwingswerken op het ogenblik dat ze werden uitgevoerd.

5.

In het tweede onderdeel stelt de verzoekende partij in essentie dat de bestreden beslissing de motiveringsplicht schendt en niet getuigt van een zorgvuldig onderzoek. De verwerende partij zou niet geantwoord hebben op de argumentatie dat de vergunningsplicht voor het wijzigen van het aantal woongelegenheden slechts in werking trad op 1 mei 2000 en zou evenmin rekening hebben gehouden met de voorgelegde bewijsstukken, zoals onder meer de inspectieverslagen van de stad Antwerpen, waaruit kan worden afgeleid dat het pand met 21 woongelegenheden al bestond voor 1 mei 2000 en dus als vergund geacht beschouwd moet worden.

Anders dan de verzoekende partij voorhoudt blijkt uit de bestreden beslissing duidelijk en op afdoende wijze om welke redenen het pand niet als vergund geacht wordt beschouwd voor 21 studentenkamers, met name om reden dat er geen voldoende bewijs voorligt dat de opdeling is gebeurd vóór de inwerkingtreding van het gewestplan.

6.

In het derde onderdeel betoogt de verzoekende partij dat de verwerende partij motiefloos en ten onrechte niet is ingegaan op haar vraag om te worden gehoord en acht zij het hoorrecht geschonden.

Het recht om te worden gehoord is niet uitdrukkelijk voorzien voor een aanvraag tot opname in het vergunningenregister.

De hoorplicht als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur is evenmin van toepassing. Dit beginsel houdt in dat een overheid tegen niemand een ernstige maatregel kan treffen die gebaseerd is op zijn persoonlijk gedrag en van aard is zijn belangen zwaar aan te tasten, zonder de betrokkene vooraf de gelegenheid te bieden zijn standpunt op nuttige wijze te doen kennen aan deze overheid.

7.

Het middel wordt verworpen.

VI. KOSTEN

1.

Overeenkomstig artikel 33 DBRC-decreet legt de Raad de kosten van het beroep ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

Artikel 21, §7 DBRC-decreet bepaalt dat de Raad op verzoek een rechtsplegingsvergoeding kan toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en erelonen van de advocaat van de partij die ten gronde in het gelijk gesteld wordt.

2.

De kosten van het beroep dienen ten laste gelegd te worden van de verzoekende partij en er kan niet ingegaan worden op de door haar gevraagde rechtsplegingsvergoeding.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 200 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 5 februari 2019 door de vierde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Chana GIELEN

Nathalie DE CLERCQ