

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 224.942 van 2 oktober 2013
in de zaak A. 208.004/X-15.358.**

In zake : Joanna VETS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Pieter Jongbloet
 kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
 Jan Jacobsplein 5
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de GEMEENTE HEIST-OP-DEN-BERG
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Cies Gysen
kantoor houdend te 2800 MECHELEN
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het cassatieberoep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 15 februari 2013, strekt tot de cassatie van “het arrest nr. A/2013/0021 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen dd. 16 januari 2013, inzake 1112/0745/A/4/0664, houdende verwerping van het beroep tot nietigverklaring dat zij aldaar bij aangetekend schrijven dd. 21 juni 2012 instelde, gericht tegen de beslissing van het College van Burgemeester en Schepenen van de gemeente HEIST-OP-DEN-BERG dd. 8 mei 2012 houdende de [beslissing om] de woning gelegen aan de Westerlosesteenweg 14 te 2220 Heist-op-den-Berg als ‘niet vergund geacht’ op te nemen in het vergunningenregister van de gemeente Heist-op-den-Berg”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 28 februari 2013.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 13 september 2013.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Pieter Jongbloet, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Tom Swerts, die loco advocaat Cies Gysen verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Ann Eylenbosch heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. Het bestreden arrest verklaart het beroep van de verzoekster tot vernietiging van het besluit van de verwerende partij van 8 mei 2012 ongegrond en legt de kosten van het beroep ten laste van eerstgenoemde.

4. Met het voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) bestreden besluit beslist de verwerende partij om de woning van de verzoekster aan de Westerlosesteenweg nr. 14 te 2220 Heist-op-den-Berg als “niet vergund geacht” te beschouwen en als “niet vergund geacht” op te nemen in haar vergunningenregister.

IV. Onderzoek van de ontvankelijkheid van het cassatieberoep

5. De verzoekster betoogt dat “[d]e niet-opname van de betrokken woning in het vergunningenregister [...] voor beroepster zeer nadelig [is], nu bijvoorbeeld bij de behandeling van aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning deze [...] kan worden geweigerd omwille van het feit dat de woning niet vergund is. [...] Het is aldus in ieder geval zo dat de niet-opname ‘als vermoed vergund’ in het vergunningenregister voor altijd als ‘zwaard van Damocles’ boven het hoofd van beroepster zal blijven hangen bij de beoordeling van iedere aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, dan wel bij een eventuele vrijstelling ervan. Ook de verkoop van de woning wordt aanzienlijk bemoeilijkt ingevolge de onzekerheid voor wat betreft de vergunningstoestand”.

6. De verwerende partij voert een exceptie “van afwezigheid van belang in hoofde van de beroepster” aan. Zij betoogt:

“Het al dan niet opnemen in het vergunningsregister creëert dan ook geen rechten voor de beroepster en houdt enkel een bevestiging van een bestaande toestand, dewelke ook zonder de opname in het vergunningsregister bestond.

[...] ook indien de beslissing van de verwerende partijen, tot opname van de woning Westerlosesteenweg 14 als ‘niet vergund geacht’ in het vergunningsregister, niet genomen zou zijn, zou de woning van beroepster

als niet vergund dienen te worden beschouwd, dit overeenkomstig de bepalingen van artikel 4.2.14, §2 VCRO.

[...]

Ook zonder de opname van de woning van beroepster in het vergunningsregister als niet zijnde ‘vergund’ zou bijgevolg een vergunning aan beroepster kunnen worden geweigerd, omwille van het niet-vergunde karakter van de woning Westerlosesteenweg nr. 14 en zal er door beroepster eveneens geen toepassing kunnen worden gemaakt van de bepalingen van het vrijstellingsbesluit [...].

De beslissing van 8 mei 2012 om de woning als ‘niet vergund geacht’ te beschouwen en als ‘niet vergund geacht’ op te nemen in het vergunningenregister houdt dan ook geen rechtsgevolgen in voor de beroepster en doet uit zichzelf geen bepaald[...] nadeel ontstaat[n], om welke reden ook de vernietiging van het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen, dewelke de beslissing in het rechtsverkeer heeft gelaten, haar geen voordeel zou opleveren. De uitspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen benadeelt beroepster bijgevolg niet, aangezien de beslissing van 8 mei 2012 de jarenlang bestaande rechtstoestand van het eigendom van beroepster niet heeft gewijzigd”.

7. De verzoekster repliceert wat volgt:

“Krachtens artikel 5.1.3. § 3 VCRO kan de opname of de weigering tot opname van een constructie als ‘vergund geacht’ in het vergunningenregister worden bestreden met een beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Beroepster heeft zulks gedaan, en de Raad voor vergunningsbetwistingen heeft het belang van beroepster bij het bestrijden van de bestreden beslissing erkend. Dit arrest wordt door de gemeente Heist-op-den-Berg niet met een cassatieberoep bestreden. Beroepster vraagt zich dan ook werkelijk af waarom zij naar het oordeel van de gemeente Heist-op-den-Berg wel belang zou hebben bij een procedure bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen, en niet bij een cassatieprocedure bij Uw Raad tegen de beslissing van de Raad voor vergunningsbetwistingen waarbij beroepsters beroep werd verworpen. De wetgever heeft zelf in de mogelijkheid voorzien om een beslissing [te nemen] waarbij een constructie wordt beschouwd als ‘vermoed onvergund’ en zo ook wordt opgenomen in het vergunningenregister.

[...]

Uiteraard heeft beroepster [...] onmiskenbaar belang. Dit arrest wijst de vordering tot vernietiging [...] af [...]. Het definitief nadeel van deze beslissing in laatste aanleg is reeds hierboven uiteengezet.

[...]

Verwerende partijen vergeten te vermelden dat ingevolge het voornoemd arrest de woning gelegen aan de Westerlosesteenweg nr. 14 voor altijd als ‘vermoed onvergund’ zal worden beschouwd en zo ook zal worden opgenomen in het vergunningenregister. Bovendien bepaalt artikel 4.2.14 § 2, tweede lid VCRO dat het tegenbewijs dat een constructie alsnog als vermoed onvergund moet worden beschouwd niet meer kan worden

geleverd eens de constructie één jaar als vergund geacht opgenomen is in het vergunningenregister”.

Beoordeling

8. Luidens de artikelen 4.8.2, eerste lid, 3° en 5.1.3, § 3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO) kan de weigering tot opname van een constructie als “vergund geacht” in het vergunningenregister worden bestreden met een beroep bij de RvVb. Deze laatste doet als administratief rechtscollege, bij wijze van arrest, uitspraak over een dergelijk beroep tot vernietiging van zo’n registratiebeslissing.

9. Met het bestreden arrest wordt het beroep van de verzoekster “ontvankelijk maar ongegrond” verklaard.

10. Het cassatieberoep van de verzoekster is gericht tegen de ongegrondverklaring van haar beroep door het bestreden arrest. In geval van cassatie wordt de beperkte zaak verwezen naar de RvVb die zich dan opnieuw over de gegrondheid van het beroep van de verzoekster zal moeten uitspreken.

11. Hieruit volgt dat de verzoekster belang heeft bij haar cassatieberoep tegen het arrest dat haar beroep tot vernietiging van de registratiebeslissing van de verwerende partij ongegrond verklaart.

12. De exceptie wordt verworpen.

V. Onderzoek van het enig cassatiemiddel

Uiteenzetting van het middel

13. De verzoekster voert de schending aan van artikel 4.2.14, §2 VCRO, artikel 190 van de Grondwet, artikel 13bis van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (hierna: de stedenbouwwet), zoals ingevoegd bij artikel 100 van het decreet van

22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994, en de artikelen 1 tot en met 3 van het besluit van de Vlaamse regering van 23 februari 1994 houdende bepaling van (de) normatieve en niet-normatieve delen van het definitief vastgestelde gewestplan.

Zij betoogt dat “in het bestreden arrest wordt geoordeeld dat de datum van inwerkingtreding van het gewestplan Mechelen zich situeert op 13 oktober 1976, te weten 15 dagen na de bekendmaking van het KB houdende de vaststelling van het gewestplan in het Belgisch Staatsblad”, dat daarbij wordt gesteld “dat met de ‘eerste inwerkingtreding’ ex artikel 4.2.14 § 2 VCRO niet het tegenstelbaar zijn van een gewestplan aan een vergunningaanvrager kan worden bedoeld omwille van het voldaan zijn aan alle vereisten van bekendmaking zoals bepaald in artikel 10 van de stedenbouwwet”, dat de RvVb daarmee “oordeelt dat de datum van ‘eerste inwerkingtreding’ van het gewestplan Mechelen verschilt van de datum waarop dit gewestplan aan de rechtsonderhorige tegenstelbaar werd conform de in het middel aangehaalde bepalingen en de vaste rechtspraak van Uw Raad”.

Zij stelt verder dat “het niet vergund karakter van de constructie in casu noch wordt tegengesproken middels een proces-verbaal, noch middels een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen de vijf jaar na het optrekken van de constructie” en dat in casu de “datum van eerste inwerkingtreding van het gewestplan dient te worden gesitueerd op 24 maart 1994, zijnde de datum van inwerkingtreding van het Besluit van de Vlaamse Regering dd. 23 februari 1994 [...] [z]odat, het bestreden arrest, door te stellen dat de datum van inwerkingtreding van het gewestplan Mechelen zich situeert op 13 oktober 1976, te weten 15 dagen na bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, en dat het vergunningsbesluit dd. 23 mei 1980 waarbij een vergunning wordt verleend om de betrokken woning te verbouwen zich situeert na de eerste inwerkingtreding van het gewestplan Mechelen, de in het middel aangehaalde bepalingen schendt”.

Beoordeling

14. De RvVb overweegt samengevat wat volgt:

- voor de in 1956 opgerichte woning aan de Westerlosesteenweg nr. 14 werd een bouwvergunning verleend op 23 mei 1980 voor het verbouwen onder de voorwaarde dat de woning aan de Westerlosesteenweg nr. 12 wordt afgebroken binnen “6 maanden na het betrekken van de nieuwe woning”; de woning aan de Westerlosesteenweg nr. 2 werd niet afgebroken;
- de verzoekster stelt dat de vergunning van 23 mei 1980 en het wederrechtelijk karakter van de betrokken woning zich situeren vóór de eerste inwerkingtreding van het gewestplan en dat de woning zodoende geacht wordt vergund te zijn;
- in artikel 4.2.14, § 2 VCRO wordt verwezen naar de inwerkingtreding van de gewestplannen “zoals uitdrukkelijk opgenomen in artikel 10 van de stedenbouwwet, met name ‘vijftien dagen na de bekendmaking ervan bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad’”; de inwerkingtreding van het gewestplan Mechelen “situeert zich derhalve op 13 oktober 1976”;
- de stelling van de verzoekster dat met de eerste inwerkingtreding in artikel 4.2.14, § 2 VCRO wordt bedoeld het tegenstelbaar zijn van een gewestplan aan een vergunningsaanvrager omwille van het voldaan zijn aan alle vereisten van bekendmaking zoals bepaald in artikel 10 van de stedenbouwwet, kan niet gevolgd worden: “Er kan immers niet aangenomen worden dat de decreetgever, bij het bepalen van de einddatum van de periode in § 2 van artikel 4.2.14 VCRO, hetzij verwijst naar een datum die afhankelijk is van een bewijsvoering die in het verleden zo problematisch bleek dat de decreetgever corrigerend is opgetreden, hetzij verwijst naar de datum van de inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse regering van 23 februari 1994 zonder die datum - 24 maart 1994 - te noemen in artikel 4.2.14, § 2 VCRO”;
- de verzoekster houdt dus ten onrechte voor dat de vergunning van 23 mei 1980 “zich situeert vóór de ‘eerste inwerkingtreding’ van het gewestplan Mechelen”.

15. Het decreet van 4 juni 2003 houdende wijziging van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, wat het handhavingsbeleid betreft, voegde aan artikel 96, § 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO) een tweede lid toe, dat een weerlegbaar vermoeden inschreef:

“Constructies waarvan door enig bewijsmateriaal wordt aangetoond dat ze gebouwd zijn na de inwerkingtreding van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, maar die dateren van voor de allereerste, definitieve vaststelling van het gewestplan waarbinnen zij gelegen zijn, krijgen in het vergunningenregister de vermelding dat er een vermoeden bestaat dat de constructie als vergund moet worden beschouwd, indien de overheid niet kan aantonen door enig bewijsmateriaal, behoudens getuigenverklaringen, zoals door middel van een goedgekeurd bouwplan, een proces-verbaal of een bezwaarschrift, dat de constructie in overtreding werd opgericht”.

Artikel 4.2.14, §§ 2 en 3 VCRO luidt met ingang van 1 september 2009 als volgt:

“§ 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”.

16. De wijziging vanaf 1 september 2009 van het tijds kader van het weerlegbaar vermoeden van vergunning tot de allereerste, definitieve vaststelling van het gewestplan naar de eerste inwerkingtreding ervan, wordt in de memorie van toelichting als volgt verantwoord:

“Het weerlegbaar vermoeden van vergunning loopt vandaag tot de allereerste definitieve vaststelling van het gewestplan. Artikel 10 jo. 13 van de Stedenbouwwet bepaalde echter dat het besluit houdende vaststelling van het gewestplan in werking trad 15 dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, en dat de provinciegouverneur binnen die termijn het gewestplan opstuurde naar de betrokken gemeenten. Pas dan kon de burger het gewestplan consulteren. Het is daarom logisch het eindpunt van de periode van het vermoeden te leggen op het ogenblik van de eerste

inwerkingtreding van het gewestplan [Parl.St. VI.Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, 108]”.

17. Het gewestplan Mechelen werd definitief vastgesteld op 5 augustus 1976 en trad op 13 oktober 1976 in werking.

18. Artikel 13 van de stedenbouwwet bepaalde toentertijd:

“Alle bepalingen van de artikelen 9 en 10, behalve de bepaling betreffende het advies van de Ministerraad, zijn toepasselijk op het gewestplan”.

Artikel 10 van diezelfde wet bepaalde toen:

“Het Koninklijk besluit treedt in werking vijftien dagen na de bekendmaking ervan bij uittreksel in het Belgisch Staatsblad, waarin tegelijk het advies van de Commissie van advies wordt overgenomen. Binnen dezelfde termijn zendt de Gouverneur het streekplan naar iedere gemeente die bij het plan betrokken is.

De Gouverneur maakt door aanplakking bekend dat het plan in elk gemeentehuis voor een ieder ter inzage ligt”.

Bij artikel 99 van het decreet van 22 december 1993 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994 is voormeld artikel 13 van de stedenbouwwet vervangen en door artikel 100 van datzelfde decreet is een artikel 13bis in de stedenbouwwet ingevoegd dat luidt als volgt:

“De definitieve vaststelling van het plan door de Vlaamse Regering wordt in het Belgisch Staatsblad bekendgemaakt waarin tevens het advies van de Regionale Commissie van Advies wordt opgenomen.

Het plan treedt in werking binnen 15 dagen na zijn bekendmaking.

Binnen 15 dagen na zijn bekendmaking ligt het advies met de normatieve delen van het plan na overmaking door de minister ter inzage van de bevolking in elk betrokken gemeentehuis.

De niet-normatieve delen zijn ter inzage op het hoofdbestuur en de provinciale buitendiensten van de Administratie Ruimtelijke Ordening. De Vlaamse Regering bepaalt welke delen van het plan normatief dan wel niet-normatief zijn”.

19. Uit wat voorafgaat volgt dat de aanwending van de tijdsbepaling “eerste inwerkingtreding van het gewestplan” in artikel 4.2.14, § 2 VCRO niet verwijst naar een welbepaalde datum in de loop van 1994 maar naar

de inwerkingtreding van het gewestplan als gevolg van de bij “artikel 10 jo.13 van de stedenbouwwet” bepaalde bekendmaking ervan.

20. Door te beslissen dat de inwerkingtreding van het gewestplan zich situeert op 13 oktober 1976, dit is 15 dagen na de bekendmaking in het Belgisch Staatsblad, en dat de vergunning van 23 mei 1980 voor het verbouwen van de woning zich situeert na de eerste inwerkingtreding van het gewestplan, heeft het bestreden arrest de in het middel aangevoerde bepalingen niet geschonden.

21. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verworpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twee oktober 2013, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Johan Lust,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Johan Lust