

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 249.824 van 12 februari 2021
in de zaak A. 230.676/VII-40.817**

In zake : Guido JACOBS
woonplaats kiezend te 2140 Borgerhout
Gitschotellei 327
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Yana Paulovich
kantoor houdend te 1050 Brussel
Roger Lallemandlaan 13/4

tegen :

het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN
VAN DE STAD ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Birgit Creemers
kantoor houdend te 1050 Brussel
Louizalaan 106
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 22 april 2020, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-1920-0651 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 10 maart 2020 in de zaak 1819-RvVb-0106-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 9 juli 2020.

Verzoeker heeft een toelichtende memorie ingediend.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State (hierna: cassatieprocedurebesluit).

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 14 januari 2021.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Verzoeker, die in persoon verschijnt en advocaat Birgit Creemers, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Wouter De Cock heeft een met dit arrest andersluidend 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

3.1. De stad Antwerpen dient op 19 maart 2018 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen (hierna: college) een aanvraag in, enerzijds voor “de opname van het voormalig seniorenlokaal (buurtlokaal) in het vergunningenregister wegens vergund geacht” en anderzijds voor “het regulariseren van een aangebouwde houten luifel bij dit hoofdgebouw dat vergund geacht is” op een perceel in Te Boelaerpark van het district Borgerhout.

Het college beslist op 31 augustus 2018 de constructie, met inbegrip van de functie van ontspanningslokaal, in het vergunningenregister op te nemen als “vergund geacht”, en met uitsluiting van de recent aangebouwde luifel.

3.2. Het bestreden arrest verwerpt de vordering van verzoeker tot vernietiging van de registratiebeslissing van 31 augustus 2018 van het college.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van verzoeker

4. Verzoeker voert de schending aan van de artikelen 149, 10 en 11 van de Grondwet, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: motiveringswet), artikel 6 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM), de artikelen 4.2.14, § 2, en 5.1.3, § 2, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), artikel 89 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (hierna: procedurebesluit RvVb), en het rechtsstaat- en legaliteitsbeginsel.

Hij stelt in een eerste middelonderdeel dat hij in het tweede middel heeft opgeworpen dat de gemeentelijke overheid zelf zich niet kan beroepen op het wettelijk vermoeden in artikel 4.2.14, § 2, VCRO, dat hij heeft gewezen “op de onbevoegdheid van de steller van de akte in het licht van deze bepaling, waarvan de schending werd aangevoerd, hetgeen de eerste rechter ambtshalve dient te onderzoeken. Het bestreden arrest doet dit niet maar geeft een uitleg aan het middel die strijdig is met de bewoordingen van het middel” door het te herleiden tot één aspect van één onderdeel van het middel. De RvVb onderzoekt het tweede middel “enkel nog in het licht van” het onpartijdigheidsbeginsel en

herdefinieert het tweede middel ten onrechte “als het inroepen van een schending van het ‘onpartijdigheidsbeginsel’”. Ook wat betreft de aangevoerde schending van het gelijkheidsbeginsel gaat het bestreden arrest uit van een eigen lezing van het tweede middel en gaat het voorbij aan de essentie ervan terwijl dat middel “in essentie en in hoofdzaak geen kritiek [vormt] op het overheidshandelen als dusdanig maar [...] duidelijk een betwisting [betreft] van de bevoegdheid van de gemeentelijke overheid om zichzelf te beroepen op het wettelijk vermoeden van vergunning”. Door het middel een uitleg te geven die strijdig is met de bewoordingen ervan schendt het arrest artikel 149 van de Grondwet en is er “minstens een gemis van motivering [...]. Zodoende maakt het arrest ook een verkeerde toepassing van de wet, in casu het bepaalde in de artikelen 4.2.14, § 2 en 5.1.3, § 2 VCRO en verschijnt deze motivering tevens als een vorm van machtsoverschrijding en een inbreuk op de garanties op een eerlijk proces, vervat in artikel 6 EVRM”.

Verzoeker licht verder toe dat:

- het bestreden arrest “voorbij[gaat] aan de door verzoeker, herhaald geformuleerde, vaststellingen” dat de tussenkomenende partij (de stad Antwerpen) en de verwerende partij (het college) “door eenzelfde raadsman vertegenwoordigd waren, waaruit onmiskenbaar blijkt dat deze partijen zelf erkennen dat de belangen van de aanvrager en de beoordelaar identiek zijn”,
- hij “het middel voor Uw Raad opnieuw op[werpt]”, het “aangevoerde middel, in de mate dat het de openbare orde raakt, [...] ook ambtshalve [kan] worden onderzocht” en hij de in zijn tweede middel voor de RvVb geformuleerde “prejudiciële vraag dan ook opnieuw voor[legt]” aan de Raad van State.

In een tweede middelonderdeel argumenteert verzoeker dat hij in de wederantwoordnota de schending van artikel 7.6.2, §§ 1 en 2, VCRO heeft aangevoerd en dat het bestreden arrest “het middel ten gronde niet [...] onderzocht [heeft] omdat het niet ontvankelijk zou zijn doordat het laattijdig zou zijn opgeworpen”. De RvVb licht “op dit punt enkel toe waarom [hij] de [hem] wettelijk toegekende onderzoeksbevoegdheid op dit punt niet uitput en niets wat

betreft de ontvankelijkheid in het licht van de openbare orde [...] zodat de beslissing niet gemotiveerd is in het licht van de ontvankelijkheid van het middel”. Het arrest dat overweegt dat het geen reden ziet “om in dit verband zelf toepassing te maken van zijn ambtshalve bevoegdheden” op grond van artikel 89 van het procedurebesluit RvVb is ook behept met “strijdigheid in de motivering in de mate dat enerzijds geweigerd wordt het middel ten gronde te onderzoeken omdat het onontvankelijk zou zijn, terwijl anderzijds tegelijkertijd geweigerd wordt het onderzoek naar de (on)ontvankelijkheid uit te putten. Aldus motiverend wordt tevens een onjuiste toepassing gemaakt van het bepaalde in de artikelen 5.1.3, § 2 en 7.6.2, §§ 1 en 2 VCRO en wordt tevens toepassing gemaakt van het bepaalde in artikel 89 van het Procedurebesluit op een wijze die deze bepaling schendt”.

Beoordeling

5. Als cassatierechter mag de Raad van State niet in tweede instantie de feitelijke beoordeling van de RvVb overdoen maar mag hij enkel nagaan of het bestreden arrest overeenkomstig de wet is genomen.

Luidens artikel 14, § 2, van de RvS-wet, treedt de Raad van State immers “niet in de beoordeling van de zaken zelf”.

6. Het middelonderdeel waarin verzoeker aanvoert dat hij het voor de RvVb aangevoerde tweede middel en de in de uiteenzetting ervan geformuleerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof, opnieuw aan de Raad van State opwerpt, noopt de Raad van State tot het overdoen van de feitelijke beoordeling door de RvVb. De Raad van State is daartoe niet bevoegd. Het middelonderdeel is niet ontvankelijk.

7. Uit artikel 14, § 2, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 volgt dat de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bevoegd is om uitspraak te doen over cassatieberoepen die worden

ingesteld “wegens overtreding van de wet of wegens schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen”.

8. Het middelonderdeel dat “onbevoegdheid” en “overschrijding van rechtsmacht” aanvoert, voert geen overtreding van de wet of de schending van substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen aan zoals vereist in voormelde wetsbepaling.

Het middelonderdeel dat “onbevoegdheid” en “overschrijding van rechtsmacht” aanvoert, is onontvankelijk.

9. Luidens artikel 3, § 2, 9°, van het cassatieprocedurebesluit moet het verzoekschrift “een uiteenzetting van de cassatiemiddelen” bevatten.

Onder ‘cassatiemiddel’ moet een voldoende duidelijke omschrijving van de door het bestreden arrest geschonden rechtsregel of rechtsbeginsel worden begrepen.

Onder ‘uiteenzetting’ van het cassatiemiddel moet worden begrepen de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden uitspraak worden miskend.

10. De middelonderdelen die de schending aanvoeren van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, van het “legaliteitsbeginsel” en van het “rechtsstaatbeginsel”, zetten niet uiteen op welke wijze het bestreden arrest deze bepalingen en beginselen schendt. De middelonderdelen zijn niet ontvankelijk.

11. Het middel, in zoverre ontvankelijk, gaat terug op de beoordeling door de RvVb van het tweede middel van verzoeker waarin de schending werd aangevoerd van de bepalingen en beginselen aangevoerd in zijn eerste middel voor de RvVb en van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet doordat:

- het college op grond van een correcte lezing van artikel 4.2.14 VCRO en op grond van de genese en economie van de regelgeving, geen aanvraag kon indienen die steunt op het vermoeden van vergunning om zijn eigen inbreuken te regulariseren, omdat het die aanvraag onpartijdig moet onderzoeken en beoordelen; omdat de door verzoeker geformuleerde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof zich opdringt wanneer dat wel zou kunnen;
- het college nieuwe elementen heeft aangevoerd na het indienen van de aanvraag;
- het college eerst na jaren en klachten van omwonenden is overgegaan tot onderzoek van het gebouw, ondanks zijn onderzoeksplicht en het bestaan van een vergunningenregister;
- er bij de overheid geen twijfel bestond over de vergunningsplicht en over de bestemming als parkgebied;
- een niet-conforme lezing van artikel 4.2.14 VCRO een ongelijke behandeling in het leven roept zonder dat daarvoor enige verantwoording bestaat.

12. Het arrest van de RvVb moet met redenen worden omkleed.

De aan de RvVb opgelegde verplichting om zijn rechterlijke uitspraak te motiveren, heeft het karakter van een vormvereiste met beperkte draagwijdte. Een uitspraak is gemotiveerd wanneer de rechter duidelijk en ondubbelzinnig de redengeving uiteenzet -al ware die redengeving verkeerd of onwettig- die hem ertoe brengt de beslissing te nemen. Wanneer een motivering leidt tot onjuiste gevolgtrekkingen in rechte, levert dit een schending van de wet op maar geen motiveringsgebrek. Alleen een gemis aan motivering -of daarmee gelijkgestelde gevallen, zoals tegenstrijdigheid in de motieven- maakt een schending uit van de aan de rechter opgelegde motiveringsverplichting.

13. Het bestreden arrest verwerpt de door het college en de stad Antwerpen aangevoerde excepties van onontvankelijkheid van het tweede middel van verzoeker na de vaststelling dat laatstgenoemde de schending van de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, en

de in het eerste middel van verzoeker aangevoerde beginselen van behoorlijk bestuur, afdoende uiteenzet.

Vervolgens verwerpt het bestreden arrest het ontvankelijke middel met volgende overwegingen:

- verzoeker vereenzelvigd ten onrechte de verwerende partij (het college) en de tussenkomende partij (de stad Antwerpen);
- het college is op grond van artikel 5.1.2, § 2, en 5.1.3, §§ 1 en 2, VCRO het bevoegde bestuursorgaan voor het beoordelen van aanvragen tot opname in het vergunningenregister;
- de toepassing van het onpartijdigheidsbeginsel kan er niet toe leiden dat het nemen van een regelmatige registratiebeslissing onmogelijk wordt;
- de stad Antwerpen heeft voor het gebouw dat tot haar eigendom behoort aan het college op grond van artikel 5.1.3, § 2, VCRO een aanvraag tot opname in het vergunningenregister ingediend;
- de loutere vaststelling dat de stad Antwerpen de aanvrager is, kan niet doen besluiten tot een partijdigheid van het college die het onmogelijk zou maken als bevoegde instantie een registratiebeslissing te nemen over de aanvraag van de stad;
- bovendien blijkt niet uit het dossier en de argumentatie van verzoeker dat er een gewettigde twijfel zou ontstaan over de geschiktheid van het college om het dossier op een onpartijdige manier te behandelen;
- de uitbreiding van het middel door verzoeker in de wederantwoordnota tot de schending van artikel 7.6.2, §§ 1 en 2, VCRO is niet ontvankelijk; voor zover het middel de openbare orde raakt moet de RvVb het middel niet ambtshalve onderzoeken wanneer “het aanvoeren van dat middel door de verzoekende partij een duidelijke schending van de loyale procesvoering uitmaakt en als een substantiële tekortkoming moet beschouwd worden van het normale en behoorlijke verloop van het procedureverloop”; de RvVb “ziet echter geen reden om in dit verband zelf toepassing te maken van zijn ambtshalve bevoegdheden zoals voorzien in artikel 89 van het Procedurebesluit”;
- het uitgangspunt van verzoeker voor de schending van artikelen 10 en 11 van de Grondwet is niet correct omdat uit de VCRO niet blijkt “dat er een ander

toetsingskader van toepassing is in geval het college van burgemeester en schepenen een aanvraag tot opname in het vergunningenregister moet onderzoeken uitgaande van de stad of de gemeente zelf”: artikel 5.1.3, § 2, VCRO is van toepassing op een aanvraag van een eigenaar tot opname in het vergunningenregister, ongeacht of de eigenaar een overheid of een private persoon is; het voormelde college als bevoegde instantie is gehouden tot een actieve onderzoeksplicht ongeacht van wie de aanvraag tot opname uitgaat; het vermoeden van vergunning kan enkel worden tegengesproken door een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie; verzoeker slaagt er niet in om aan te tonen dat er een ongelijkheid bestaat tussen het onderzoek en de beoordeling door het college van burgemeester en schepenen van een aanvraag tot opname in het vergunningenregister op grond van het vermoeden van vergunning, van een overheid en van een particulier zodat de prejudiciële vraag niet moet worden gesteld.

14. Het eerste middelonderdeel dat ervan uitgaat dat het bestreden arrest het tweede middel van verzoeker herdefinieert tot de loutere schending van het onpartijdigheidsbeginsel en bijgevolg een eigen lezing geeft aan dat tweede middel die voorbijgaat aan de essentie ervan, mist feitelijke grondslag.

Het bestreden arrest dat het tweede, ontvankelijk verklaarde, middel van verzoeker ten gronde verwerpt om de in het vorige randnummer weergegeven motieven, is naar eis van recht gemotiveerd.

Het middelonderdeel dat uit de schending van artikel 149 van de Grondwet de verkeerde toepassing van de artikelen 4.2.14, § 2, en 5.1.3, § 2, VCRO en artikel 6 EVRM afleidt, kan derhalve niet tot cassatie leiden.

15. Het tweede middelonderdeel dat ervan uitgaat dat de onontvankelijkverklaring van de uitbreiding van het tweede middel niet gemotiveerd is, mist feitelijke grondslag.

Door de uitbreiding van het tweede middel als onontvankelijk af te wijzen en te overwegen “geen reden [te zien] om in dit verband zelf toepassing te maken van zijn ambtshalve bevoegdheden zoals voorzien in artikel 89 van het Procedurebesluit”, weigert de RvVb niet het ontvankelijkheidsonderzoek uit te putten en is het bestreden arrest niet tegenstrijdig gemotiveerd.

Het middelonderdeel dat uit de schending van artikel 149 van de Grondwet een onjuiste toepassing van de artikelen 5.1.3, § 2, en 7.6.2, §§ 1 en 2, VCRO en een schending van artikel 89 van het procedurebesluit RvVb afleidt, kan derhalve niet tot cassatie leiden.

16. Het middel wordt in al zijn onderdelen verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van verzoeker

17. Verzoeker voert de schending aan van artikel 149 van de Grondwet, de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, de artikelen 4.2.14, § 2, en 5.1.3, § 2, VCRO.

In een eerste middelonderdeel betoogt verzoeker dat het bestreden arrest zijn eerste middel niet beantwoordt waarin hij de schending heeft aangevoerd van de motiveringsplicht, meer bepaald “dat een motivering door verwijzing niet mogelijk is en dat uit de bestreden beslissing zelf, niet blijkt waarom het bestuursorgaan de voorgelegde stukken bewijskrachtig (genoeg) vindt om aan te tonen dat 1. de constructie op een bepaalde datum was opgericht en 2. dat deze constructie zoals ze op die datum, destijds werd opgericht, momenteel nog bestaat”. Het bestreden arrest geeft “een uitleg aan het middel die strijdig is met de bewoordingen van het middel en schendt [...] de grondwettelijke motiveringsplicht, minstens is er duidelijk sprake van een gemis aan motivering. Zodoende maakt het arrest tevens een verkeerde toepassing van de artt. 2 en 3 van

[de motiveringswet] en het motiveringsbeginsel en doet het afbreuk aan de garanties op een eerlijk proces (art. 6 EVRM)”.

Verzoeker argumenteert in een tweede middelonderdeel dat “in weerwil van de hierbij aangehaalde rechtspraak van de RvVb met betrekking tot deze motiveringsplicht en in weerwil van de bewoordingen van het rechtsbezwaar, zoals aangehaald in de procedurestukken, wordt in het [bestreden] arrest ter bespreking van het [eerste] middel het woord motiveringsplicht vervangen door ‘zorgvuldigheidsplicht’ om, uitsluitend daarop voortbordurend, het middel te verwerpen en zodoende voorbij te gaan aan het opgeworpen rechtsbezwaar in het licht van de ingeroepen motiveringswet”. Het bestreden arrest “geeft [aldus] een uitleg aan het, in het eerste middel [...], aangevoerde rechtsbezwaar die strijdig is met de bewoordingen ervan, doordat het rechtsbezwaar waarin [...] werd aangevoerd, dat [...] de juiste datum waarop de constructie effectief werd opgericht, zoals ze momenteel nog bestaat [...] een cruciaal gegeven is, dat in strijd is met de [...] motiveringswet, ontbreekt in de bestreden beslissing, in het bestreden arrest (punt 4.4) ten onrechte wordt beperkt en geherdefinieerd als een aspect van de geschonden ‘zorgvuldigheidsplicht’ en ‘actieve onderzoeksplicht’ om vervolgens, daarop voortbordurend, het middel te verwerpen”. Bijgevolg “is er schending van de grondwettelijke motiveringsplicht, minstens een gemis aan motivering. Aldus motiverend maakt het arrest tevens verkeerde toepassing van [...] de artikelen 4.2.14, § 2 en 5.1.3, § 2 VCRO en van de artikelen 2 en 3 van de [motiveringswet]”. In de toelichting bij het middelonderdeel stelt verzoeker nog dat “er sprake [is] van een contradictie in de motieven” omdat “het bestreden arrest het eerste middel [...] verwerpt op grond van de overweging dat het ‘(...) niet nodig (is) en zelfs niet noodzakelijk (is) dat de juiste datum van de oprichting vaststaat’ terwijl, in het bestreden arrest enerzijds, ten aanzien van [verzoeker] ambtshalve wordt tegengeworpen dat [hij] naliet het decretaal bepaald tegenbewijs zelf voor te leggen en anderzijds in het bestreden arrest aan de toepassing van het bepaalde in de artikelen 4.2.14 en 5.1.3, § 2 VCRO op dit punt een uitleg wordt gegeven die er toe leidt dat rechtsonzekerheid ontstaat wat betreft de periode van

het tegenbewijs [...]. Aldus motiverend schendt het arrest tevens de vereiste van een eerlijk proces (art. 6 EVRM)”.

Beoordeling

18. Het middel gaat terug op de beoordeling door de RvVb van het eerste middel van verzoeker waarin hij samengevat heeft aangevoerd dat uit de voorgelegde gegevens niet blijkt wanneer de constructie effectief werd opgericht of in gebruik genomen en ook niet dat de constructie werd opgericht zoals ze thans bestaat, dat de stad Antwerpen de aanvraag onvoldoende gestaafd heeft en dat het college uit de aangebrachte gegevens niet kon besluiten dat de constructie effectief in de betreffende periode werd opgericht zoals die momenteel bestaat.

19. Na de gedeeltelijke verwerping van de excepties van het college en de stad Antwerpen, onderzoekt de RvVb het ontvankelijke middel en verwerpt het op volgende gronden:

- het aanvraagperceel is gelegen in het gewestplan Antwerpen dat in werking is getreden op 9 november 1979;
- de aanvraag betreft “het voormalig seniorenlokaal (buurtlokaal)” en vermeldt aan de hand van stukken dat het gebouw dateert van voor de inwerkingtreding van het gewestplan;
- een aanvrager die zich op het weerlegbaar vermoeden uit artikel 5.1.3, § 2, VCRO beroept met “door enig rechtens toegelaten bewijsmiddel” moet aantonen dat de constructie gebouwd werd tussen 22 april 1962 en de eerste inwerkingtreding van het geldende gewestplan; die bewijslast strekt zich ook uit tot de bestaande functie van de constructie;
- het bewijs van vermoeden van “vergund geacht” kan enkel worden tegengesproken door een proces-verbaal of een niet-anoniem bezwaarschrift telkens opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of het plaatsen van de constructie;
- de beoordeling door het college van de bewijzen “moet ook uitdrukkelijk in de motivering van [zijn] beslissing staan”;

- naast zijn discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de aangeboden bewijsmiddelen, heeft het college een actieve onderzoeksplicht; de RvVb oefent hierop enkel een wettigheidstoezicht uit;
- uit de beoordeling van de bestreden beslissing blijkt dat het college zich voor de vaststelling van het vermoeden van vergunning voor het betrokken gebouw baseert op de meegedeelde stukken over de oprichting van het gebouw en de gegevens over de gasaansluitingsplannen;
- de door de stad Antwerpen voorgelegde en door het college beoordeelde documenten (de aangehaalde beslissingen van het college van 12 juli 1971, 6 en 27 september 1971 en van de gemeenteraad van 27 september 1971, een leningsaanvraag van 27 september 1971, kostenramingsdocument van 3 september 1971) “volstaan ruimschoots” ter staving van de datum van oprichting, de functie van het gebouw en de aanleg van de straatdallen rond het gebouw; de aanvraag heeft betrekking op een gebouw met dezelfde afmetingen als waarvan de oprichting is aangetoond;
- verzoeker toont het tegendeel niet aan en laat na om de onjuistheid van de gegeven motivering, de kennelijke onredelijkheid of onzorgvuldigheid in de beoordeling van de voorgelegde bewijsstukken aan te tonen;
- het aanbrengen van een luifel, waarvoor de stad Antwerpen niet het vermoeden van vergunning inroept, tast de basisconstructie en de functie van het gebouw zoals opgericht in 1971 niet aan, en de bestreden registratiebeslissing maakt “slechts melding van de luifel en stelt daarnaast terecht dat het voorgaande voldoende bewijst dat de constructie dateert van vóór het van kracht zijnde gewestplan met uitsluiting van de recent aangebouwde luifel”;
- het feit dat de bestreden registratiebeslissing verwijst naar “plannen over de gasaansluiting in 1971” die niet in het aanvraagdossier steken, “doet aan het voorgaande geen afbreuk” en “[d]e kritiek dat de plannen betreffende de gasaansluiting in 1971 een nieuw element uitmaakt die niet in de aanvraag vervat zit, is dan ook niet dienstig”;
- “[m]instens uit de stukken over de leningsaanvraag blijkt dat einde september 1971 de constructie reeds was opgericht” en “[h]et is dan ook niet nodig, en zelfs niet noodzakelijk dat de juiste datum van oprichting vaststaat” zodat uit die

stukken “met voldoende mate van zekerheid [kon] afgeleid worden dat de oprichting vóór de inwerkingtreding van het gewestplan plaatsvond” en verzoeker ten onrechte voorhoudt dat het college zijn “zorgvuldigheidsplicht en [...] actieve onderzoeksplicht zou geschonden hebben door niet vast te stellen wanneer juist de constructie werd opgericht”;

- “[i]n de bestreden beslissing wordt gesteld dat geen proces-verbaal van overtreding kan teruggevonden. [Verzoeker] legt ook wat het vastgestelde vermoeden van vergunning betreft, geen decretaal bepaald tegenbewijs voor”;

- het gebrek aan verwijzing naar de beslissing van de gemeenteraad tot goedkeuring van meerwerken, in de bestreden registratiebeslissing kan “niet als een motiveringsgebrek worden aanzien”;

- “[d]e omstandigheid dat reeds in de beslissing houdende verlening van de regularisatievergunning [voor de later aangebrachte luifel aan het gebouw] een oordeel werd gevormd [door het college] over het al dan niet in aanmerking komen van het gebouw voor de opname in het vergunningenregister als ‘vergund geacht’ leidt niet tot de onwettigheid van de voorliggende bestreden beslissing”; het is niet aangetoond dat het college “door het nemen van twee afzonderlijke beslissingen onzorgvuldig of kennelijk onredelijk” of “in strijd [...] met de artikelen 4.2.14 en 5.1.3 VCRO” heeft gehandeld; de RvVb “ziet dan ook niet in waarom [het college] in de voorliggende bestreden beslissing formeel had moeten motiveren waarom [het] twee beslissingen heeft genomen”.

20. Het eerste middelonderdeel waarin verzoeker stelt dat het bestreden arrest de schending van de motiveringsplicht die verzoeker in zijn eerste middel heeft aangevoerd, niet beantwoordt, mist feitelijke grondslag.

Het middelonderdeel dat uit die schending van artikel 149 van de Grondwet “een verkeerde toepassing van de artt. 2 en 3 van [de motiveringswet] en het motiveringsbeginsel en [...] afbreuk [doen] aan de garanties op een eerlijk proces (art. 6 EVRM)” afleidt, kan derhalve niet tot cassatie leiden.

21. Het tweede middelonderdeel waarin wordt gesteld dat “in het [bestreden] arrest ter bespreking van het [eerste] middel het woord motiveringsplicht [wordt] vervangen door ‘zorgvuldigheidsplicht’ om, uitsluitend daarop voortbordurend, het middel te verwerpen en zodoende voorbij te gaan aan het opgeworpen rechtsbezwaar in het licht van de ingeroepen motiveringswet”, mist feitelijke grondslag.

Het middelonderdeel dat uit die schending van artikel 149 van de grondwet “een verkeerde toepassing van [...] de artikelen 4.2.14, § 2 en 5.1.3, § 2 VCRO en van de artikelen 2 en 3 van de [motiveringswet]” afleidt, kan derhalve niet tot cassatie leiden.

Het bestreden arrest dat aanneemt dat het weerlegbaar vermoeden in artikel 5.1.3, § 2, VCRO het bewijs vereist dat de constructie, met inbegrip van de erin bestaande functie, tussen 22 april 1962 en de eerste inwerkingtreding van het gewestplan, te dezen 9 november 1979, werd opgericht, kan niet leiden tot rechtsonzekerheid wat betreft de periode van tegenbewijs. Het middelonderdeel dat “een contradictie in de motieven” van het bestreden arrest aanvoert en daaruit de schending van artikel 6 EVRM afleidt, is bijgevolg ongegrond.

22. Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Standpunt van verzoeker

23. Verzoeker voert de schending aan van artikel 149 van de Grondwet, de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, de artikelen 1319, 1320 en 1322 van het Burgerlijk Wetboek, de artikelen 5.1.3, § 2, en 4.2.14, § 2, VCRO en artikel 6 EVRM.

Hij argumenteert in een eerste middelonderdeel dat het bestreden arrest het door hem “opgeworpen rechtsbezwaar, meer bepaald het bezwaar dat in strijd met de motiveringswet, uit de bestreden [registratie]beslissing zelf, niet kon worden afgeleid hoe [het college] tot [zijn] conclusie was gekomen, gelet op o.m. de eerder door [hemzelf] genomen beslissing dd 27 april 2018, waarbij de constructie nieuwe functies had gekregen”, niet beantwoordt door “een andere uitleg aan het middel [te geven] [...] in de mate dat hierin onmiskenbaar de schending van de [...] artt. 2 en 3 van de [motiveringswet] was ingeroepen” en “het middel uitsluitend nog [te onderzoeken] vanuit de vraag of [het college] het vermoeden van vergunning kon weerhouden in toepassing van [...] artikel 4.2.14, § 2 VCRO [...]. Zodoende maakt het arrest tevens verkeerde toepassing van [...] artikel 4.2.14, § 2 en 5.1.3, § 2 VCRO en van de artikelen 2 en 3 van de [motiveringswet] [...]. Zodoende keert de motivering bovendien de rollen in de procesgang om, door [...] de bewijslast [...] aan verzoeker toe te bedelen” en van hem “een bewijs [te verwachten] van niet bestaan van een gelijkaardige hinder in het verleden” terwijl het “doel van de uitdrukkelijke motiveringsverplichting [...] er juist in [bestaat] dat de verzoeker voordat hij voor de rechter verschijnt kennis krijgt van de feitelijke en juridische motivering van de overheid zelf zodat hij zich ten aanzien van deze uitdrukkelijke motivering van de overheid zelf kan verweren. Dergelijke vorm van motivering is dan ook intrinsiek tegenstrijdig in de mate dat de nalatigheid die verzoeker de overheid verwijt teruggekaatst wordt als vorm bewijslast in hoofde van verzoekende partij. Aldus motiverend is er eveneens schending van de garanties op een eerlijk proces vervat in art. 6 EVRM”.

In een tweede middelonderdeel betoogt verzoeker dat het bestreden arrest “oordeelt, met opzijzetten van het [...] stavingsstuk, waaruit onbetwistbaar blijkt dat er thans in concreto sprake is van, o.m., een horeca-uitbating, een feestzaal en (muziek)optredens, dat de oorspronkelijke abstracte functieomschrijving, zijnde een ontspanningslokaal, nog steeds dienend was, zodat de bestreden [registratie]beslissing terecht kon blijven spreken van een ontspanningslokaal” terwijl dit “een abstract en universeel begrip” is “waarachter meerdere en erg verschillende functies kunnen schuilgaan zodat een dergelijk ruim

begrip redelijkerwijze niet dienstig is voor enige beoordeling, zonder tevens deze functies ook concreet te benoemen en te onderzoeken” en het begrip functie in artikel 1.1.2, 5°, VCRO staat voor het feitelijk gebruik van een (gedeelte van een) onroerend goed. “Aldus motiverend, maakt het arrest tevens een verkeerde toepassing van [...] artikelen 4.2.14, § 2 en 5.1.3, § 2 VCRO” en wanneer het “zelf bijkomend overwoog dat er wel sprake is ‘van een hedendaagse invulling van het concept ‘ontspanningslokaal’”, waaruit eveneens onmiskenbaar blijkt dat er wel degelijk sprake is van nieuwe functies, terwijl het arrest nalaat deze invulling zelf te benoemen of minstens vast te stellen waar en hoe de overheid omtrent deze ‘hedendaagse invulling’ had geoordeeld, hetgeen bijkomend een gemis aan motivering is en een strijdigheid in de motieven”.

Verzoeker zet in het derde middelonderdeel uiteen dat het bestreden arrest het verwerpen van zijn derde middel “niet naar recht” verantwoordt “in zoverre het [...] de beslissing van 27 april 2018 van het college [...] om een concessieovereenkomst voor de kwestige constructie af te sluiten, teneinde aan te tonen dat hetzelfde college in [de bestreden registratiebeslissing] ten onrechte was voorbijgegaan aan de nieuwe functies van de constructie, van de hand wijst, met verwijzing naar de civielrechtelijke aspecten van de concessieovereenkomst. Zodoende miskent het arrest de bewijskracht van het collegebesluit zelf. Bovendien wordt aldus aan de in, het collegebesluit opgenomen, concessieovereenkomst een uitleg gegeven die niet verenigbaar is met de inhoud en de bewoordingen, wat het voorwerp betreft van de concessie, waaruit de nieuwe functies blijken en waarnaar het aangevoerde rechtsbezwaar van verzoeker onmiskenbaar verwees. Zodoende doet het arrest de akte liegen op het punt van het aangevoerde rechtsbezwaar en wordt een verkeerde uitleg gegeven aan de bewoordingen van het aangevoerde rechtsbezwaar”.

Beoordeling

24. Het middel gaat terug op de beoordeling door de RvVb van het derde middel waarin verzoeker “in essentie voor[houdt] dat de nieuwe functie

zoals deze blijkt uit de concessieovereenkomst diende beoordeeld te worden in het licht van de regelgeving over de functiewijzigingen, terwijl [het college] hierover geen motivering opneemt” en stelt dat “er geen rekening [wordt] gehouden met de hinderlijke aspecten van de nieuwe uitbating”.

25. Het bestreden arrest verwerpt het “in de aangegeven mate” ontvankelijk verklaarde derde middel op grond van -samengevat- volgende overwegingen:

- wanneer de aanvrager de opname in het vergunningenregister vraagt voor een “‘voormalig seniorenlokaal (buurtlokaal)’ [...] dan strekt het vermoeden van vergunning zich, in tegenstelling tot wat [verzoeker] aanneemt, uit tot vermelde functie”;
- het vermoeden van vergunning slaat zowel op de constructie meer bepaald op de oprichting als op de bestemming/functie waarvoor het werd opgericht, in dit geval “als ontspanningslokaal”;
- naar aanleiding van de aanvraag van de stad Antwerpen diende het college “te beoordelen of de [stad Antwerpen] op overtuigende wijze heeft bewezen dat het gebouw zowel wat constructie als bestemming/functie betreft, voor zover bepaald in het verzoek tot opname, werd opgericht in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het [geldende] gewestplan”;
- het vermoeden van vergunning moet toegepast worden rekening houdend met de regelgeving over de functiewijzigingen; met loutere gebruikswijzigingen van vóór de inwerkingtreding van deze regelgeving moet geen rekening worden gehouden bij de beoordeling door het college;
- het college en de stad Antwerpen geven aan dat het gebouw tot 2014 dienst deed als seniorenlokaal, en het nadien werd gebruikt als buurtlokaal met in de zomermaanden een zomerbar; de concessieovereenkomst regelt de uitbating van het buurtlokaal en dateert van 27 april 2018;
- verzoeker toont niet aan dat het college “foutief noch kennelijk onredelijk heeft geoordeeld” in de bestreden beslissing om de aanvraag “zoals blijkt uit de inhoud van het administratief dossier” als “verzoek tot opname van een constructie met de functie ‘ontspanningslokaal’” aan te duiden;

- kritiek van verzoeker “op de concrete uitbatingsmodaliteiten en de inhoud van de concessieovereenkomst is [...] niet dienstig voor de beoordeling van de bestreden registratiebeslissing”;
- verzoeker overtuigt er daarnaast niet van “dat de concessieovereenkomst afbreuk doet aan de functie als ‘ontspanningslokaal’” of “dat er sprake is van een vergunningsplichtige functiewijziging”; “uit de aanvraag blijkt wel dat een hedendaagse invulling aan het concept van het ‘ontspanningslokaal’ wordt gegeven waarbij buurtwerking centraal staat. De omstandigheid dat de uitbating hinder met zich zou meebrengen die niet bestond ten tijde van het ontspanningslokaal voor bejaarden, wat door [verzoeker] niet wordt aangetoond [...] doet aan deze vaststelling geen afbreuk. Evenmin ligt een proces-verbaal of een niet-anoniem bezwaarschrift voor, opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie, waaruit het tegendeel zou blijken”; “[het college] heeft dan ook terecht het vermoeden van vergunning weerhouden met betrekking tot het gebouw en de functie als ontspanningslokaal”;
- de kritiek van verzoeker “dat nergens de noodzaak van een buurthuis op deze locatie blijkt [...] betreft [...] de opportuniteit van de aanvraag”, waarvoor de RvVb “niet bevoegd is zich hierover uit te spreken”.

26. Het voorwerp van het vermoeden van vergunning in artikel 4.2.14, § 2, VCRO slaat op de constructie, meer bepaald zowel de oprichting ervan als de bestemming of de functie waarvoor het werd opgericht.

In zoverre het middel uitgaat van een andere rechtsopvatting, faalt het naar recht.

27. Het eerste middelonderdeel dat ervan uitgaat dat het bestreden arrest het bezwaar van verzoeker in verband met de strijdigheid met de motiveringswet niet beantwoordt, mist feitelijke grondslag.

De uit die schending van de grondwettelijke motiveringsverplichting afgeleide “verkeerde toepassing van [...] artikel 4.2.14, § 2 en 5.1.3, § 2 VCRO en van de artikelen 2 en 3 van de [motiveringswet]”, kan derhalve niet tot cassatie leiden.

28. Het eerste middelonderdeel over de bewijslast inzake hinder door de uitbating van het ontspanningslokaal, is geen noodzakelijk dragend motief voor de conclusie van het bestreden arrest dat het college “terecht het vermoeden van vergunning [heeft] weerhouden met betrekking tot het gebouw en de functie als ontspanningslokaal”. Het middelonderdeel kan niet tot cassatie leiden.

29. Het tweede middelonderdeel dat stelt dat het arrest “oordeelt, met opzijzetten” van de concessieovereenkomst en het middel van verzoeker met betrekking tot de in de concessieovereenkomst volgens hem opgenomen nieuwe functie van het lokaal, niet beantwoordt, mist feitelijke grondslag.

Het tweede middelonderdeel dat voor het eerst in cassatie aanvoert dat de aanduiding ontspanningslokaal “een abstract en universeel begrip” is “waarachter meerdere en erg verschillende functies kunnen schuilgaan” en derhalve niet beantwoordt aan het begrip functie in artikel 1.1.2, 5°, VCRO, is niet ontvankelijk.

30. De bewijskracht van een akte wordt miskend door de rechter die aan die akte een uitlegging geeft die met de bewoordingen ervan onverenigbaar is. De schending van de bewijskracht van een akte betreft niet de juridische of feitelijke gevolgtrekking die de rechter uit de akte maakt zonder miskenning van de draagwijdte ervan.

Verzoeker preciseert niet waarin de miskenning door het bestreden arrest van de bewijskracht van het collegebesluit van 27 april 2018 bestaat.

Door te overwegen dat uit de bestreden beslissing blijkt dat het voorwerp van de aanvraag “een constructie met de functie ‘ontspanningslokaal’” is, dat de bestreden beslissing steunt “op documenten die handelen over de ‘oprichting van een ontspanningslokaal voor bejaarden’”, dat de kritiek van verzoeker op de concrete uitbatingsmodaliteiten en de inhoud van de concessieovereenkomst niet dienstig is voor de beoordeling van de bestreden registratiebeslissing, dat verzoeker daarnaast niet overtuigt dat de concessieovereenkomst afbreuk doet aan de functie als ‘ontspanningslokaal’ noch aanvoert dat er sprake is van een vergunningsplichtige functiewijziging, dat uit de aanvraag wel blijkt dat een hedendaagse invulling aan het concept van ‘ontspanningslokaal’ wordt gegeven waarbij buurtwerking centraal staat, geeft het arrest geen uitlegging aan de bewoordingen van de concessieovereenkomst.

31. Het middel wordt verworpen.

D. Vierde middel

Standpunt van verzoeker

32. Verzoeker voert “onbevoegdheid [aan] (samen gelezen met de schending van artikelen 42 en 57 van het gemeentedecreet van 15 juli 2005 (thans het decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur) en de schending van het rechtsstaatbeginsel en het legaliteitsbeginsel en het recht op een eerlijk proces, zoals o.m. vervat in artikel 6 EVRM”.

Hij zet in een eerste middelonderdeel uiteen dat “de gemeenteraad in 2018 bevoegd was om te beslissen over een gemeentelijk dossier waarvoor een omgevingsvergunning en de opname in het vergunningenregister moest worden aangevraagd”, dat uit het bestreden arrest “blijkt dat de aanvraag tot opname in het vergunningenregister uitging van de ‘eigen diensten’”, dat de “beslissing van het bevoegd gemeentelijk orgaan van de stad Antwerpen” voor “een vraag tot opname in het vergunningenregister op grond van een vermoeden

van vergunning, ontbreekt”, dat het college “derhalve onbevoegd [was] om een uitspraak te doen over de vraag tot opname in het vergunningenregister” en dat “de RvVb [heeft] nagelaten dit punt te onderzoeken of zelf ambtshalve dit middel, dat de openbare orde raakt, op te werpen”.

In een tweede middelonderdeel betoogt verzoeker dat de termijnen bepaald in artikel 7.6.2 VCRO zijn verstreken waaruit “in hoofde van de overheid zelf [...] een verval van bevoegdheid” volgt “om zich nog te beroepen op het vermoeden van vergunning voor de eigen niet-vergunde constructies”.

Beoordeling

33. Het eerste middelonderdeel noopt de Raad van State tot een feitelijke beoordeling van de zaak waarvoor hij niet bevoegd is. Het middelonderdeel is niet ontvankelijk.

34. Artikel 7.6.2, § 1, eerste lid, VCRO bepaalt dat elke gemeente een ontwerp van vergunningenregister opmaakt binnen een jaar na 1 mei 2000.

Artikel 7.6.2, § 1, zesde lid, VCRO bepaalt:

“Bestaande constructies, met uitzondering van publiciteitsinrichtingen en 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 bij gewone brief aan de eigenaar betekend. Deze mededelingsplicht geldt niet ten aanzien van die constructies waarvoor reeds een gemotiveerde mededeling werd verricht bij de opmaak van het ontwerp van vergunningenregister”.

Artikel 7.6.2, § 2, VCRO bepaalt:

“In afwijking van § 1 kan de gemeente een ontwerp van vergunningenregister opmaken en naar het departement sturen, waarin de bouwvergunningen verleend vóór 1 januari 1990 en de gegevens, vermeld in § 1, vijfde en zesde lid, nog niet zijn opgenomen. De gemeente geeft dan aan binnen welke tijdsspanne deze gegevens zullen aangevuld worden. Voor wat betreft de gegevens, vermeld in § 1, vijfde en zesde lid, geldt dat zij alleszins binnen een termijn van drie jaar na het versturen van het ontwerp moeten worden opgenomen”.

35. Het tweede middelonderdeel dat louter aanvoert dat de termijnen bedoeld in artikel 7.6.2, § 2, VCRO zijn verstreken is geen voldoende duidelijke en concrete omschrijving van de schending van deze decretale termijnregeling. Het middelonderdeel is derhalve niet ontvankelijk.

36. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro en een bijdrage van 20 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van twaalf februari tweeduizend eenentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Eric Brewaeys