

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 21 februari 2017 met nummer RvVb/A/1617/0589  
in de zaak met rolnummer RvVb/1415/0308/A/0301

Verzoekende partij	de nv <b>NICOLETTE</b>  vertegenwoordigd door advocaat Gregory VERHELST met woonplaatskeuze op het kantoor te 2600 Antwerpen, Uitbreidingstraat 2
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van <b>VLAAMS-BRABANT</b>  vertegenwoordigd door de heer Johan GUILLEMYN

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 12 januari 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 6 november 2014.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beerstel van 25 juni 2014 ongegrond verklaard.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het bouwen van een veranda (regularisatie) op het perceel gelegen te 1652 Beersel (Alseberg), Beukenbosstraat 102 met als kadastrale omschrijving 2<sup>de</sup> afdeling, sectie A, nr. 104b.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De verzoekende dient een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient een laatste nota in.

De kamervoorzitter stelt de behandeling van de vordering tot vernietiging op verzoek van de partijen op de openbare zitting van 6 december 2016 uit naar de openbare zitting van 17 januari 2017 om partijen de mogelijkheid te geven om aanvullende nota's op te stellen in verband met de ontvankelijkheid van de antwoordnota en de inventaris van de stukken die bij de laatste nota is gevoegd.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 17 januari 2017.

Advocaat Bert VAN WEERDT *loco* advocaat Gregory VERHELST voert het woord voor de verzoekende partij. De heer Johan GUILLEMYN voert het woord voor de verwerende partij.

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. REGELMATIGHEID VAN DE RECHTSPLEGING**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij werpt op de openbare terechtzitting van 6 december 2016 een exceptie op met betrekking tot de ontvankelijkheid van de antwoordnota en de inventaris van de stukken die pas bij de laatste nota is gevoegd. Partijen hebben hierop aanvullende nota's ingediend.

In haar aanvullende nota stelt de verzoekende partij dat zij kennis heeft kunnen nemen van de inventaris van de stukken van de verwerende partij, dat zij de stukken heeft opgevraagd bij de verwerende partij en dat deze stukken aan haar werden bezorgd. De verzoekende partij stelt dat, op zicht van deze bijkomende stukken, zij niet kan begrijpen hoe de motivering van de beslissing met betrekking tot de ligging van het perceel en de woning volgens het gewestplan is tot stand gekomen. Het administratief dossier bevat geen uittreksel of afdruk van het gewestplan op deze schaal.

Verder in de aanvullende nota gaat de verzoekende partij dieper in op het enig middel. De verzoekende partij herhaalt dat de woning wel degelijk gelegen is in woonparkgebied en geeft een overzicht weer van de eerdere beslissingen die de ligging in het woonpark bevestigen. De verzoekende partij verwijst ook naar het RUP "Zonevreemde woningen" van de gemeente Beersel en brengt hiervan stukken bij.

2.

De verwerende partij stelt dat de verzoekende partij in haar aanvullende nota geen gewag meer maakt over "de ontvankelijkheid van de antwoordnota en de inventaris van de stukken die pas bij de laatste nota is gevoegd", in tegenstelling tot de exceptie die werd opgeworpen ter zitting. Omdat de exceptie niet verder werd uitgewerkt kan de verwerende partij niet anders besluiten dan dat de ontvankelijkheid van haar antwoordnota niet langer ter discussie staat.

De verwerende partij stelt verder dat de verzoekende partij gebruik maakt van de aanvullende nota om verder in te gaan over de grond van de zaak en vraagt de Raad om de aanvullende nota uit de debatten te weren, evenals de bijgebrachte stukken. De verwerende partij stelt dat de argumentatie en stukken in de aanvullende nota niet werden opgeworpen in het verzoekschrift. De verwerende partij meent dat door de korte termijn van antwoord haar rechten van verdediging ernstig worden geschaad.

#### *Beoordeling door de Raad*

De verzoekende partij werpt ter zitting van 6 december 2016 op dat de antwoordnota onontvankelijk is en dat de inventaris van de stukken pas bij de laatste nota is gevoegd. De verzoekende partij vraagt hierom om een aanvullende termijn om kennis te krijgen van deze stukken en een aanvullende nota op te maken. In deze aanvullende nota wordt enkel gesteld dat de verzoekende partij nu wel kennis heeft van de stukken. Impliciet lijkt de verzoekende partij hiermee afstand te nemen van de exceptie.

De Raad stelt vast dat het administratief dossier wel degelijk een inventaris van de stukken en een stukkenbundel bevat. De antwoordnota beantwoordt dus volledig aan de vereiste van artikel 27 Procedurebesluit.

Bovendien weerhield niets de verzoekende partij ervan om na het ontvangen van de antwoordnota op de griffie de stukken van het administratief dossier te komen inkijken.

Voorts wordt samen met de verwerende partij vastgesteld dat de aanvullende nota argumentatie bevat en bijkomende stukken waarvoor de Raad geen aanvullende termijn had toegestaan en die elementen bevatten die reeds konden worden opgeworpen bij het verzoekschrift. Over het toevoegen van deze stukken geeft de verzoekende partij geen enkele toelichting. Ze voert niet aan dat ze niet beschikte of kon beschikken over deze stukken bij het indienen van het verzoekschrift.

De exceptie van de verzoekende partij wordt verworpen.

De aanvullende nota van de verzoekende partij, voor zover zij inhoudelijk argumentatie bevat met betrekking tot het enig middel, en de nieuw bijgebrachte stukken in deze aanvullende nota worden uit de debatten geweerd.

#### **IV. FEITEN**

De voorgeschiedenis van het dossier kan als volgt worden geschetst.

Op 12 januari 1999 werd door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beersel een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een eengezinswoning. Op 23 november 1999 werd de aanvraag voor het aanbouwen van een veranda, de aanleg van een terras en opritverharding geweigerd. De deputatie heeft in beroep eveneens de vergunning geweigerd op 8 september 2000 en ook de minister heeft in beroep op 29 juni 2001 de vergunning geweigerd. Een beroep bij de Raad van State werd op 9 september 2008 verworpen (arrestnummer 186.139). Op 9 november 1999 werd een vergunning verleend voor de conciërgewoning bij de woning. Op 30 december 1999 werd een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het uitvoeren van terreinaanlegwerken, reliëfwijzigingen, keermuren en siervijver.

De verzoekende partij dient op 19 maart 2014 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beersel een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het bouwen van een veranda aan de zijgevel van de woning” op het perceel gelegen te 1652 Beersel (Alseberg), Beukenbosstraat 102 met als kadastrale omschrijving 2<sup>de</sup> afdeling, sectie A, nr. 104b.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Halle-Vilvoorde-Asse’, vastgesteld met koninklijk besluit van 7 maart 1977, deels gelegen in woonpark, deels in agrarisch gebied en deels in gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 21 maart 2014 tot en met 22 april 2014, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het Departement Landbouw en Visserij adviseert op 26 maart 2014 gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 25 juni 2014 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college beslist:

“ ...

*Op 23 november 1999 werd de aanvraag voor het aanbouwen van een veranda (zijgevel), de aanleg van een terras (achtergevel) en opritverharding (voorgevel) geweigerd (W289:99). Het beroep bij de Bestendige Deputatie (08 september 2000) en de Vlaamse Regering (29 juni 2001) werd niet ingewilligd. Het beroep bij de Raad van State werd dd. 09 september 2008 onontvankelijk verklaard.*

*Desalniettemin werd de veranda toch gebouwd zonder stedenbouwkundige vergunning.*

*De woning is volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, vastgesteld bij KB van 7 maart 1977, deels gelegen in het woonpark (+/- 25% van de woning) en deels in een zone voor gemeenschapsvoorziening en openbaar nut (+/- 75% van de woning).*

*De te regulariseren veranda bevindt zich in de zone voor gemeenschapsvoorziening en openbaar nut.*

*Het verbouwen van een eengezinswoning is strijdig met de planologische voorschriften van het gewestplan gezien in een zone voor gemeenschapsvoorziening en openbaar nut woongelegenheden slechts toegestaan zijn mits ze strikt noodzakelijk zijn voor de inrichting van de zone.*

*Gezien de aanvraag in strijd is met de planologische voorschriften van het gewestplan moet het project afgetoetst worden aan de artikelen 4.4.10 en 4.4.15 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke ordening.*

*...*

*De bestaande woning heeft in vergunde toestand reeds een bouwvolume van 1525 m<sup>3</sup>.*

*Het te regulariseren bouwvolume bedraagt 104 m<sup>3</sup> (totaal: 1629 m<sup>3</sup>).*

*Gezien de woning in vergunde toestand reeds een bouwvolume heeft van meer dan 1000 m<sup>3</sup> is een uitbreiding niet meer mogelijk.*

*..."*

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 28 juli 2014 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 2 oktober 2014 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 4 november 2014 verklaart de verwerende partij het beroep op 6 november 2014 ongegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

*"...*

*c) Het goed is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan. Het goed maakt geen deel uit van een goedgekeurde niet vervallen verkaveling. Volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse is het goed deels gelegen in een woonparkgebied, deels in agrarisch gebied en waterwingebied, en deels in een gebied voor gemeenschapsvoorzieningen. De veranda wordt opgericht in uitbreiding op de woning op het perceelsdeel dat zich in het gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut bevindt. Art. 17 van het KB van 28 december 1972 is van kracht.*

*Onder 'gemeenschapsvoorzieningen' en 'openbare nutsvoorzieningen' worden die voorzieningen begrepen die gericht zijn op de bevordering van het algemeen belang en die ten dienste van de gemeenschap worden gesteld. De idee van dienstverlening (verzorgende sector) aan de gemeenschap dient rechtstreeks aanwezig te zijn. De voorliggende aanvraag is in strijd met de planologische bestemmingsvoorschriften van het gebied voor gemeenschapsvoorzieningen.*

*De ligging binnen het gebied voor gemeenschapsvoorzieningen wordt betwist door de beroeper. In de eerdere vergunningshistoriek werd steeds uitgegaan van de ligging volledig binnen woonparkgebied, beginnende vanaf een stedenbouwkundig attest uit 1997 en ook in alle*

verdere vergunningsprocedures. Dit werd ook in de aankoopakte vermeld. De beroeper stelt dan ook dat de gewestplannen op 1:25000 niet bedoeld waren of toelieten om tot op perceelsniveau de zonering vast te stellen en er bij de digitale versies verschuivingen kunnen zijn. Bij betwistingen inzake de gewestplanzoneringen wordt teruggegrepen naar de uittreksels van de initiële gewestplannen op 1/10000, handmatig ingekleurd met waterverf, voorafgaand aan de allereerste duplicering, te verkrijgen bij het Agentschap Ruimtelijke Ordening. De beroeper stelt dat slechts op de publiek raadpleegbare gewestplannen op schaal 1/25000 mag voortgegaan worden, waarvan kan gesteld worden dat deze niet goed op perceelsniveau afleesbaar zijn. Een lijndikte van een halve millimeter op dit plan is een reële strook op het terrein van 12,5m. Daaruit concludeert de aanvrager dat bij twijfel steeds in het voordeel van de aanvrager dient geïnterpreteerd te worden. Net om reden van de nagenoeg onmogelijke afleesbaarheid is het de courante praktijk om terug te grijpen naar de originele plannen op 1/10000, waarbij een lijndikte van 0.5mm een reële strook van 5m inneemt en al een aanzienlijk hogere accuraatheid mogelijk is.

Op originele afdruk van het gewestplan op 1:10000 is vast te stellen dat het perceel gelegen is aan een knik in de Beukenbosweg, bij de overgang van de buurtweg nr. 9 aan de zuidzijde en de buurtweg nr. 2 noordwaarts. Het perceel paalt aan de buurtweg nr. 2, met een hoek aan de hoek tussen beide buurtwegen. Verder kan gezien worden hoe het betrokken woonparkgebied als vlek westelijk begrensd wordt door het noordelijk deel van de Beukenbosweg. Het perceel bevindt zich in deze lintvormige rand van het woonpark. Van deze inkleuring kan aangenomen worden dat ze bedoeld is met de gangbare diepte van 50m die aan lineaire woongebieden wordt gegeven, de grafische weergave van die diepte stemt daar ook goed mee overeen.

Aan dit woonparkgebied is dan een lobje opgetekend dat langs de buurtweg nr. 9 gaat over het andere deel van de Beukenbosweg, met een diepte die ongeveer samenvalt met de grafische weergave van de gemeentegrens met Sint-Genesius-Rode. De weg heeft hier het karakter van een holle weg, en het is kennelijk de bedoeling geweest om dit groene element met talud mee op te nemen in het woonpark als groenelement tussen twee stroken bestemd voor gemeenschapsvoorzieningen (scholencomplex). De breedte van dit lobje laat zich moeilijk meten, maar kan voortgaande op de initiële gewestplannen op 1:10000 hooguit op ca. 25m geraamd worden, en dus geenszins bedoeld om een bouwstrook van 50m in functie van de weg af te bakenen tussen de twee delen gemeenschapsvoorzieningen. In het geval dat een 50m-strook bedoeld was, zou de strook langs het andere deel van de straat grafisch logischerwijze doorgetrokken zijn, terwijl er nu een duidelijke verspringing met tientallen meters is (grafisch meerdere millimeters).

De strook voor gemeenschapsvoorzieningen ten westen van de buurtweg nr. 9 is dan weer in een boog ingekleurd van 100m langs de voetweg nr.32 (Kloosterweg). Deze boog kruist schuin het perceel van de aanvragers, en dit dwars door de woning heen. Er kan niet anders dan vastgesteld worden dat in het verleden onterecht werd aangenomen dat de voorste strook van 50m van het perceel volledig in woonpark was gelegen, en dat de woning voor bijna de helft van de oppervlakte in de strook voor gemeenschapsvoorzieningen is gelegen. De gemeente stelt dat het om een verhouding van 1/4de en 3/4de gaat, de beroeper stelt dat dit te vaag is. Het probleem is en blijft dat interpretaties op perceelsniveau te herleiden zijn tot zo nauwkeurig mogelijke observaties zonder ooit een volledig exacte berekening tot op een meter toe te laten, gezien de lijndikte van een zoneringsgrens bij 1mm al een strook van 10m in realiteit inneemt. In voorliggend geval is er geen morfologisch geografisch aanknopingspunt voorhanden waarop de begrenzing van de zones zijn geënt, zodat slechts de waarneming rest. Deze waarneming levert slechts als resultaat dat wel degelijk een aanzienlijk deel van de woning (bijna de helft) in het gebied voor gemeenschapsvoorzieningen is gelegen, zijnde het linkerdeel, met ongetwijfeld ook de veranda.

De eerder gevoerde discussies inzake het aanhouden van een bebouwde oppervlakte van 250m², zoals volgens de omzendbrief van 8 juli 1997 als maximaal wordt vooropgesteld, en dit

*al dan niet te cumuleren met een aanpalend perceel, doet dan ook niet terzake. Ook de andere betwistingen inzake de wijze van berekening en de draagwijdte van de omzendbrief zijn niet relevant uitgaande van een correcte vaststelling van de planologische zonering. De vergunningverlenende overheid heeft niet alleen het recht, maar ook de plicht om zodanig te beslissen dat de goede plaatselijke ordening wordt gevrijwaard. Luidens het arrest van de Raad van State van 13 december 1966, inzake Mampaey kunnen vroegere tekortkomingen of vergissingen op dat vlak, ook die van andere overheden, hen niet van die plicht ontslaan. De toekenning van een bouwvergunning met miskenning van de eisen van de goede plaatselijke ordening kan een nieuwe vergelijkbare vergunning niet rechtvaardigen, noch kan het een recht doen ontstaan ten voordele van derden om, zelfs in dezelfde omstandigheden, ook vergunning te bekomen (RvS van 16/9/1966 inzake Naudts en Calewaert).*

*Wanneer een woning zich voor een evenwaardig deel buiten de daartoe geëigende bestemmingszone bevindt, kan niet anders dan besloten worden dat deze woning zonevreemd is en de ontwikkeling van de basisbestemming van het gebied in de weg staat. Louter vanuit ruimtelijk standpunt dient de verdere residentialisering van een gebied dat daartoe niet bestemd werd vermeden te worden. De uitbreiding van de woning binnen het gebied voor gemeenschapsvoorzieningen strijdt met deze planologische doelstelling voor dit gebied. De beroeper stelt nog dat deze bestemming achterhaald wordt door de wijze waarop de zone in deze strook ingericht is, en er om die reden ook kan worden voorbijgegaan aan de gewestplanbestemming. Het gewestplanvoorschrift betreft echter een bindend en verordenend voorschrift dat van toepassing blijft zolang het niet buiten toepassing wordt gesteld via een daartoe geëigende procedure.*

*d) Volgens artikel 4.4.15 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening vormen de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling van een aanvraag voor het uitbreiden van een bestaande zonevreemde woning, voor zover het bouwvolume beperkt blijft tot ten hoogste 1.000m<sup>3</sup> en op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal. Het aantal woongelegenheden wordt hier niet vermeerderd, maar in elk geval is het bouwvolume van 1000m<sup>3</sup> al ver overschreden, zelfs tot meer dan 1500m<sup>3</sup>, zodat uitbreidingen niet meer mogelijk zijn.*

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

- de te regulariseren veranda is niet in overeenstemming met de planologische bepalingen voor de plaats, zijnde een gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut;*
  - het afwijken van de gewestplanvoorschriften voor het uitbreiden van een bestaande hoofdzakelijk vergunde zonevreemde woning is maar mogelijk tot een bouwvolume van maximaal 1000m<sup>3</sup>, een volume dat al ruimschoots overschreden is.*
- ...*

Dit is de bestreden beslissing.

## **V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

### **A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep en het belang van de verzoekende partij**

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

## **B. Ontvankelijkheid wat betreft de draagwijdte van de vordering en de bevoegdheid van de Raad**

### *Standpunt van de partijen*

1.

De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van het verzoekschrift en stelt dat de verzoekende partij met de opgeworpen middelen aanstuurt op een nieuwe inhoudelijke beoordeling van de stedenbouwkundige aanvraag.

2.

De verzoekende partij stelt in haar wederantwoordnota dat haar verzoekschrift nergens een verzoek bevat om een volledig nieuwe inhoudelijke beoordeling van de vergunningsaanvraag door te voeren. In het verzoekschrift toont ze alleen het manifest onredelijke karakter van de handelingswijze van de verwerende partij aan. Bovendien brengt de verwerende partij volgens de verzoekende partij geen enkel bewijs bij van haar bewering dat verzoekende partij een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag zou beogen.

### *Beoordeling door de Raad*

De Raad spreekt zich overeenkomstig artikel 4.8.2 VCRO als administratief rechtscollege onder andere uit over beroepen die worden ingesteld tegen vergunningsbeslissingen, zijnde uitdrukkelijke of stilzwijgende bestuurlijke beslissingen genomen in laatste aanleg, betreffende het afleveren of weigeren van een vergunning. De Raad is enkel bevoegd om een vergunningsbeslissing te vernietigen die strijdig is met regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur en het komt aan een verzoekende partij toe om in haar verzoekschrift een middel te ontwikkelen dat deze “onregelmatigheid” van de bestreden beslissing aantoont.

Dit betekent dat de Raad enkel over een vernietigingsbevoegdheid beschikt, waarbij hij zich niet in de plaats mag stellen van de verwerende partij en zich dus beperkt tot een wettigheidscontrole van de in laatste aanleg genomen bestreden beslissing.

Het door de verzoekende partij ingesteld beroep strekt tot de nietigverklaring van de beslissing van de verwerende partij houdende de weigering van een stedenbouwkundige vergunning.

Zoals uit de beoordeling ervan blijkt, strekt het enig middel, anders dan de verwerende partij voorhoudt, niet tot een nieuwe inhoudelijke beoordeling van de opportuniteit van de aanvraag door de Raad.

De exceptie wordt verworpen.

## **VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – ENIG MIDDEL**

### *Standpunt van de partijen*

1.

De verzoekende partij voert in het enig middel de schending aan van artikel 1.1.2 VCRO, de artikelen 1, 6.1.2.1.4, 17.6.2, 19 en 24 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse zoals vastgesteld bij KB van 7 maart 1977, artikel 4 van het Besluit van de Vlaamse

Regering van 16 juli 2010 betreffende de meldingsplichtige handelingen ter uitvoering van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van de bestuurshandelingen, van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het rechtszekerheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het redelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel, en ontstentenis van de rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag.

De verzoekende partij zet in een eerste onderdeel uiteen dat de gewestplannen op schaal 1:25.000 geenszins voldoende nauwkeurig zijn om de grens tussen de verschillende bestemmingsgebieden duidelijk aan te geven, omdat één millimeter gemeten op deze plannen in werkelijkheid overeenstemt met 25 meter van het terrein. De bestreden beslissing is gesteund op de gewestplannen met schaal 1:10.000 maar uit de bestreden beslissing kan niet worden afgeleid dat de verwerende partij de gewestplannen in hun oorspronkelijke schaal heeft gebruikt dan wel een uitvergroete kopie, hetgeen niet dienstig is voor de bepaling van een bestemmingsgebied. Noch uit het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, noch uit enig element van het administratief dossier, noch uit de bestreden beslissing zelf kan worden afgeleid hoe men aan het zogenaamd origineel plan op schaal 1:10.000 gekomen is, omdat deze originele plannen zich enkel bevinden op het hoofdbestuur en niet bij de deputaties. De verwerende partij verduidelijkt niet of men het kaartblad is gaan raadplegen op het hoofdbestuur, dan wel een kopie daarvan heeft genomen of op welke wijze het kaartblad al dan niet digitaal werd gereproduceerd. Het is bijgevolg niet mogelijk volgens de verzoekende partij om na te gaan hoe de verenigbaarheid met de gewestplanvoorschriften werd nagegaan.

De verzoekende partij stelt verder dat de gewestplannen op schaal 1:10.000 veel te klein zijn om de exacte grens tussen twee bestemmingsgebieden te kunnen bepalen. De verwerende partij geeft zelf toe dat het probleem is dat interpretaties op perceelsniveau te herleiden zijn tot zo nauwkeurig mogelijke observaties zonder ooit een volledig exacte berekening toe te laten, gezien de lijndikte van 1mm zoneringsgrens een strook van 10m in realiteit zou innemen. De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij ook aangeeft dat er geen morfologisch geografische aanknopingspunten zijn, zodat slechts “de waarneming” rest. Hierdoor geeft de verwerende partij volgens de verzoekende partij in feite aan dat niet kan worden uitgemaakt wat de precieze draagwijdte is van de voorschriften van het gewestplan en dat er geen rechtszekerheid is.

De verzoekende partij wijst er ook op dat alle officiële instanties hadden besloten dat de veranda niet in de zone voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut ligt, maar wel in het woonpark, met name de gemeente die een stedenbouwkundig attest heeft verstrekt en tot driemaal toe een stedenbouwkundige vergunning heeft verleend voor het bouwen van een ééngezinswoning, een conciërgewoning en terreinaanlegwerken, de toenmalige gemachtigde ambtenaar waarnaar het stedenbouwkundig attest verwijst, de authentieke vaststellingen van de notaris in de verkoopakte, de minister in het kader van het georganiseerd administratief beroep en de uitspraak van de Raad van State (arrest nr. 186.139 van 9 september 2008). Door al deze andersluidende beslissingen, die stellen dat het perceel in woonpark gelegen is, kon de verwerende partij niet volstaan met de verwijzing naar het plan op schaal 1:10.000.

De verzoekende partij stelt verder dat de gewestplannen op schaal 1:25.000 de enige authentieke en juridisch verbindende grafische plannen zijn. De kaarten op schaal 1:10.000 werden nooit bekendgemaakt, er bestaat maar één exemplaar van en sommige van deze kaarten werden bovendien reeds per ongeluk vernietigd. Enkel de grafische plannen op schaal 1:25.000 werden bekendgemaakt. Enkel de plannen op schaal 1:25.000 hebben verbindende kracht en enige andere reproductie kan slechts als richtinggevend worden aangemerkt volgens de rechtspraak van de Raad van State.



De verwerende partij heeft echter niet verwezen naar de plannen met schaal 1:25.000 en heeft zich volledig gesteund op de plannen op schaal 1:10.000. Hierdoor is de bestreden beslissing aangetast met een grove onzorgvuldigheid.

Ten overvloede merkt de verzoekende partij op dat plannen die niet behoorlijk werden bekendgemaakt aan het publiek niet kunnen worden ingeroepen tegen een burger die deze plannen niet kan inkijken en zich dus ook niet degelijk kan verdedigen tegen interpretaties die enkel zijn gesteund op deze niet-bekendgemaakte plannen. De verzoekende partij meent dat de draagwijdte van de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan in het voordeel van de rechtsonderhorige dienen te worden uitgelegd.

Aangezien de verwerende partij zich op verkeerde plannen heeft gesteund om de vergunning te weigeren, dient de bestreden beslissing vernietigd te worden.

De verzoekende partij stelt verder dat het vertrouwensbeginsel is geschonden omdat de verwerende partij plots oordeelt dat het perceel ook deels in zone voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut is gelegen, terwijl zij voorheen jarenlang heeft volgehouden dat het perceel volledig in zone voor woonpark lag. Mocht er in die tijd (tussen 1997 en 2013) een vergissing gebeurd zijn, met name dat in die periode vergunningen zijn verleend om *de facto* zonevreemd te bouwen, dan is er wel degelijk een voordeel toegekend aan de verzoekende partij en bestaat er geen enkele gewichtige reden om haar dit voordeel thans te ontnemen. Er bestaat geen betwisting over het feit dat de woning en de veranda gelegen zijn op de grens tussen twee bestemmingszones en dat deze grens bijzonder moeilijk kan worden vastgesteld. Er werd ook niet door de verwerende partij vastgesteld dat de woning zonevreemd is. De verzoekende partij heeft jarenlang vertrouwd dat haar woning gelegen is in woonparkgebied en de gewestplannen dienen geïnterpreteerd te worden in het voordeel van de burger, aan wie een rechtmatig verkregen voordeel niet zomaar kan worden ontnomen. Bovendien werden de gewestplannen opgemaakt op grond van een destijds bestaande toestand en moet dan ook zo worden geïnterpreteerd dat de destijds reeds bestaande privatieve delen volledig binnen de woonparkzone vallen. Als zou blijken dat de veranda zou liggen in de zone voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut is dit volledig achterhaald.

De verwerende partij houdt volgens de verzoekende partij vast aan een zeer strikte interpretatie van de gewestplannen die alle redelijkheid te buiten gaat. De verwerende partij gaat er ook ten onrechte van uit dat de woning van de verzoekende partij gedeeltelijk gelegen zou zijn in een zone voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut en komt dan ook onterecht tot de conclusie dat het een zonevreemde woning betreft.

Tot slot wijst de verzoekende partij erop dat de bouw van de veranda, gelet op de grootte van het perceel, de veelvuldige aanwezige groenelementen en de in verhouding zeer geringe omvang van de veranda, verenigbaar is met de bestemming woonpark en bovendien slechts meldingsplichtig is gelet op de geringe omvang van de uitbreiding.

In een tweede onderdeel stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij meer afdoende middelen had moeten inzetten om de precieze ligging van de woonst volgens het gewestplan te bepalen. Als de grens niet duidelijk is, dient de vergunningverlenende overheid dit verder te onderzoeken en dient ze te motiveren waar de grens precies ligt. De bestreden beslissing is enkel gebaseerd op giswerk, en uit de bewoordingen van de bestreden beslissing blijkt de verwerende partij geen vertrouwen te hebben in haar eigen vaststellingen. De verwerende partij geeft toe dat zij zich enkel heeft gebaseerd op “de waarneming” in plaats van op precieze metingen en ook de bewoordingen “een aanzienlijk deel van de woning” geven geen blijk geven van precieze metingen

die zouden zijn gebeurd, evenmin is een opdracht gegeven aan een landmeter om metingen te verrichten.

De verwerende partij erkent dat er geen morfologisch geografisch aanknopingspunt voorhanden is. Onder “waarneming” kan enkel worden begrepen dat er nazicht ter plaatse wordt gedaan nopens de op het terrein morfologisch geografisch terug te vinden aanknopingspunten, aan de hand waarvan er dan metingen zouden kunnen gedaan worden rekening houdend met foutmarges, schaalgrootte en rekening houdend met de onzekerheid van de aflijning in zwarte kleur tussen twee onderscheiden bestemmingsgebieden.

In geval van twijfel dient een zorgvuldige vergunningverlenende overheid alle mogelijke en beschikbare technieken in te zetten om de precieze ligging van de veranda te bepalen, omwille van de zeer beperkte omvang van de veranda en de jarenlange overtuiging bij vorige bestuurlijke beslissingen dat het perceel enkel in woonparkgebied gelegen was. De verzoekende partij besluit dat het zorgvuldigheidsbeginsel is geschonden.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop voor wat betreft het eerste onderdeel dat uit de bestreden beslissing duidelijk blijkt dat de verwerende partij de gewestplannen in hun oorspronkelijke schaal heeft gebruikt, met name het uittreksel uit de initiële gewestplannen op 1/10.000. De verwerende partij stelt dat zij bij de beoordeling van de aanvraag op de hoogte was van het feit dat de verzoekende partij de ligging in de zone voor gemeenschapsvoorzieningen betwist en dat zij veel aandacht heeft besteed aan de ligging van het goed. Een lijndikte van 0,5 mm op de initiële gewestplannen op schaal 1/10.000 is een reële strook van 5m waardoor een aanzienlijk hogere accuraatheid mogelijk is dan het gewesplan op schaal 1/25.000. In de bestreden beslissing is volgens de verwerende partij uitvoerig de wijze beschreven waarop ze tot de vaststelling is gekomen dat de woning voor een aanzienlijk deel in het gebied voor gemeenschapsvoorzieningen is gelegen en waarom ze de initiële gewestplannen op schaal 1/10.000 gebruikt heeft.

Er kan ook geen sprake zijn van een schending van het vertrouwensbeginsel. Het feit dat eerder aan de strijdigheid met de bestemming wordt voorbijgegaan betekent niet dat dit aangehouden kan worden. Indien de verwerende partij vaststelt dat bij het verlenen van eerdere vergunningen een vergissing is gebeurd, moet de verwerende partij geen rekening houden met deze eerdere vergunningen.

De verwerende partij kon dan ook terecht tot de conclusie komen dat de woning een zonevreemd karakter heeft en dat het bouwvolume van 1000 m<sup>3</sup> is overschreden, waardoor correct toepassing is gemaakt van artikel 4.4.15 VCRO.

De meldingsplicht geldt niet voor handelingen die strijdig zijn met stedenbouwkundige voorschriften. Aangezien de woning voor een aanzienlijk deel in een gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut ligt, is de aanvraag dus niet meldingsplichtig, maar vergunningsplichtig.

Voor wat betreft het tweede onderdeel stelt de verwerende partij dat de beslissing geen loutere stijlformules bevat maar inhoudelijk onderbouwd is door deugdelijke motieven. De kritiek van de verzoekende partij steunt uitsluitend op een eigen beoordeling van de zaak. Er wordt niet aangetoond dat de verwerende partij de grenzen van de haar wettelijk toegekende appreciatiebevoegdheid zou hebben overschreden.

De verwerende partij stelt dat zij een zorgvuldige afweging heeft gemaakt van de in het geding zijnde belangen en dat zij in alle redelijkheid tot het besluit is gekomen dat de aanvraag niet vergunbaar is.

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij in verband met het eerste onderdeel dat zij bij haar standpunt blijft dat niet duidelijk is, noch uit de bestreden beslissing, noch uit de antwoordnota van de verwerende partij, hoe de verwerende partij aan de originele gewestplanafdruk op schaal 1:10.000 is geraakt.

De verzoekende partij stelt dat de antwoordnota geen inventaris van genummerde stukken bevat, zodat het niet eens mogelijk is om na te gaan waarop de verwerende partij zich precies steunt in haar verweer gerelateerd aan de stukken van het dossier. De kaartafdruk waarop de verwerende partij zich steunt werd niet algemeen bekend gemaakt, werd niet overgemaakt aan de verzoekende partij samen met de bestreden beslissing en werd niet opgenomen in het administratief dossier. Op die manier kan de verzoekende partij de motieven van de bestreden beslissing niet begrijpen.

De verzoekende partij herhaalt dat de schaal van 1:10.000 te klein is om de exacte grens tussen twee bestemmingszones te bepalen. De verwerende partij heeft zich beperkt tot het inkijken van het origineel gewestplan of het opvragen van een (uitvergrote?) kopie, zonder fotografische projectie van het kadasterplan of zonder precieze opmetingen door een landmeter.

De verzoekende partij stelt ook dat de verwerende partij voorbij gaat aan het argument dat haar vaststelling dat de woning voor een groot deel, inclusief de veranda, zou zijn gelegen in een gebied voor gemeenschapsvoorzieningen werd gedaan op grond van niet-bewijskrachtige documenten.

De verwerende partij gaat er onterecht vanuit dat haar interpretatie van de planologische toestand van het perceel de enige juiste is, nadat voordien alle officiële instanties, tot de Raad van State toe, het tegendeel hadden besloten. Het feit dat het bestuur nu plots terugkomt op een jarenlange stelselmatige beoordeling van de planologische ligging van het perceel maakt een schending uit van het vertrouwensbeginsel. Door de reeds afgeleverde vergunningen op het perceel werd een voordeel toegekend aan de verzoekende partij en er is geen enkele gewichtige reden om dit voordeel weer te ontnemen aan de verzoekende partij.

De verzoekende partij stelt nog in verband met het tweede onderdeel dat zij niet anders kan dan een eigen beoordeling te maken van de zaak, aangezien de kaartbladen waarop verwerende partij zich beweert te steunen niet algemeen bekend zijn en ook niet samen met de bestreden beslissing aan de verzoekende partij werden kenbaar gemaakt.

De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij niet ontkent dat zij geen verdere onderzoeksmaatregelen heeft genomen. De verzoekende partij betwist niet dat de verwerende partij geen beslissing mag nemen op grond van een zekere discretionaire bevoegdheid maar hekelt het feit dat de verwerende partij heeft nagelaten om bijkomende onderzoeksmaatregelen te treffen. Gelet op het delicate karakter van het dispuut en de precisie die nodig is om de exacte grens tussen twee bestemmingszones vast te leggen, waarbij 0,1 mm op een kaart met schaalgrootte 1:10.000 het verschil kan maken, kon de verwerende partij niet weigeren of nalaten om bijkomende onderzoeksmaatregelen te laten uitvoeren.

4.

De verwerende partij herhaalt in haar laatste nota haar argumentatie en voegt hier nog aan toe dat zij van oordeel was dat bijkomende onderzoeksmaatregelen niet nodig waren om te oordelen over de aanvraag.

## *Beoordeling door de Raad*

1.

De verzoekende partij levert kritiek op de beoordeling van de verwerende partij in de bestreden beslissing dat de aanvraag gelegen is in een gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut volgens het gewestplan. Volgens de verzoekende partij is de aanvraag gelegen in woonpark volgens het gewestplan.

De verzoekende partij stelt dat het niet duidelijk is op welke planversie de verwerende partij zich gebaseerd heeft en dat de verwerende partij onvoldoende onderzoeksmaatregelen getroffen heeft om de exacte bestemmingsgrens zo nauwkeurig en precies mogelijk vast te stellen.

Het komt de Raad niet toe om aan de hand van de standpunten van de partijen uiteengezet in de procedurestukken en in de plaats van vergunningverlenende overheid de grenslijn te bepalen tussen de bestemmingsgebieden. De Raad kan enkel nagaan of de vergunningverlenende overheid bij het bepalen van de grenslijn haar bevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

Indien er in de loop van de administratieve beroepsprocedure een ernstige betwisting wordt gevoerd omtrent de ligging van het voorwerp van een aanvraag, dient het vergunningverlenend bestuursorgaan deze betwisting met de nodige zorgvuldigheid te onderzoeken en concreet te motiveren op grond van welke verantwoordingsstukken zij tot haar beslissing komt.

2.

In de bestreden beslissing wordt vastgesteld dat de veranda wordt opgericht op het perceelsdeel dat zich in het gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut bevindt.

De verwerende partij verwijst hiervoor naar de “courante praktijk om terug te grijpen naar de originele plannen op 1/10.000 waarbij een lijndikte van 0.5mm een reële strook van 5m inneemt en al een aanzienlijk hogere accuraatheid mogelijk is.” De verwerende partij overweegt tevens dat 1 mm al een strook van 10 m in realiteit inneemt zodat nooit “een volledig exacte berekening tot op een meter” kan plaatsvinden.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing dat er “geen morfologisch geografisch aanknopingspunt” voorhanden is om de zonegrens op te enten en stelt dat “slechts de waarneming rest”. Als “waarneming” lijkt de verwerende partij af te gaan op de “knik in de Beukenbosweg” evenals op de ligging van het perceel in de lintvormige rand van het woonpark en dat “van deze inkleuring kan aangenomen worden” dat ze bedoeld is met de gangbare diepte van 50m. De verwerende partij maakt verder melding van een opgetekend “lobje”, met een diepte die “ongeveer samenvalt met de grafische weergave van de gemeentegrens”. De verwerende partij stelt dat de breedte van dit lobje “zich moeilijk meten” laat maar kan “geraamd” worden op 25m. De verwerende partij veronderstelt dat mocht een 50m strook bedoeld zijn, dat de strook langs het andere deel van de straat grafisch “logischerwijze” doorgetrokken zijn, terwijl er nu een verspringing met “tientallen meters” is. Vervolgens stelt de verwerende partij dat de strook voor gemeenschapsvoorzieningen ingekleurd is in een boog van 100m langs de voetweg nr. 32 en dat deze boog schuin het perceel van de aanvrager kruist, waardoor “niet anders dan vastgesteld [kan worden]” dat de woning voor een deel in de strook voor gemeenschapsvoorzieningen is gelegen.

3.

Samen met de verzoekende partij moet vastgesteld worden dat deze motivering in de bestreden beslissing niet duidelijk is en zeker niet als basis kan dienen voor het vaststellen van de grens van

een gewestplanbestemming. De verwerende partij geeft het gebrek aan duidelijke gegevens impliciet in de bestreden beslissing zelf aan door de keuze van bewoordingen als “kan aangenomen worden”, “moeilijk meten”, “slechts de waarneming rest”, “ongetwijfeld ook de veranda”.

Uit de bestreden beslissing blijkt inderdaad niet dat er een opmeting is gebeurd door een landmeter of enige andere opmeting. De verzoekende partij kan gevolgd worden waar zij stelt dat de bestreden beslissing zelf aangeeft dat de bepaling van de gewestplanbestemming niet gebaseerd is op precieze metingen. De verwerende partij geeft bovendien zelf toe dat er “geen morfologisch geografisch aanknopingspunt” voorhanden is.

De verzoekende partij kan ook gevolgd worden waar zij stelt dat niet duidelijk is op welke plannen de verwerende partij zich baseert. De verwerende partij maakt enkel melding van de originele plannen op 1/10.000, doch bij het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar in het administratief dossier bevinden zich wel enkele kaarten, waarvan een “uittreksel uit het gescande origineel van het gewestplan” op 1/10.000 en een uitvergroting van het gewestplan, waarop de woning en de perceelsafmetingen met de hand aangeduid zijn. Deze uitvergroting maakt geen gebruik van een projectie van het kadasterplan of van een plan met de afmetingen van de onroerende goederen op het gewestplan en er is ook geen schaal aanduiding aanwezig. Ook wordt in de bestreden beslissing geen melding gemaakt van deze uitvergroting. De in het administratief dossier aanwezige documenten, los van de vraag of de bestreden beslissing er al dan niet op steunt, laten niet toe met zekerheid te bepalen waar de grens tussen het woonparkgebied en het gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut ligt.

Het komt aan de vergunningverlenende overheid toe om, wanneer er betwisting bestaat omtrent de vraag in welke bestemmingszone de constructie is gelegen waarvoor de vergunning is aangevraagd, aan de hand van bewijskrachtige documenten aan te tonen dat de feitelijke grondslag waarop zij haar beslissing steunt correct is. De verwerende partij verwijst enkel naar het gewestplan op schaal 1/10.000 waarvan zij zelf stelt dat de grens niet duidelijk zichtbaar is. Bij gebrek aan morfologisch geografisch aanknopingspunt kan de verwerende partij haar beslissing vervolgens niet louter steunen op “de waarneming”, waarbij de verwerende partij weliswaar uitgebreid diverse waarnemingen beschrijft, maar daarbij voortgaat op veronderstellingen van onder meer een “lobje” waarvan de breedte “zich moeilijk (laat) meten” en waarvan wordt uitgegaan dat er geen 50m-strook wordt bedoeld omdat dan “de strook langs het andere deel van de straat grafisch logischerwijze (zou) doorgetrokken zijn”. Deze motivering, die gebaseerd is op een beschrijving van waarnemingen en daarmee samenhangende veronderstellingen, is te vaag en is niet afdoende gesteund op bewijskrachtige documenten.

Bovendien is het niet duidelijk waarop de verwerende partij zich baseert om te stellen dat de woning zich “voor een aanzienlijk deel”, “bijna de helft”, “met ongetwijfeld ook de veranda” en “voor een evenwaardig deel” buiten het woonpark bevindt. De verzoekende partij kan gevolgd worden waar zij stelt dat de verwerende partij niet met voldoende accuraatheid heeft vastgesteld dat de woning een zonevreemde woning betreft of dat de veranda gelegen is in het gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut.

#### 4.

De verzoekende partij wijst tevens op voorgaande beslissingen waarmee volgens haar geen rekening is gehouden. Het stedenbouwkundig attest van 15 juli 1997 stelt dat “het betrokken perceel ... is gelegen in woonpark”. De vergunning afgeleverd op 12 januari 1999 voor de woning vermeldt voor het perceel als bestemming “woonpark”. De vergunning afgeleverd op 9 november 1999 voor de conciërgewoning bij de woning vermeldt ook als bestemming enkel “woonparkgebied”. Het uitvoeren van terreinaanlegwerken (reliëfwijzigingen, keermuren, siervijver)

bij de woning vermeldt ook enkel de bestemming “woonpark”. De eerste vergunning voor de veranda werd geweigerd omwille van de strijdigheid met de bestemming woonpark en betrof een discussie over de toegelaten bebouwbare oppervlakte in een woonpark. In de daaropvolgende beroepsprocedures, tot de Raad van State toe, werd de ligging in de gewestplanbestemming woonpark nooit ter discussie gesteld.

In het licht van alle voorgaande beslissingen waarbij vergunningen werden afgeleverd voor de woning, conciërgewoning en terreinaanlegwerken uitgaande van de ligging van het perceel in woonparkgebied of waarbij vergunningen werden geweigerd net omwille van de ligging in woonparkgebied, diende de motivering van de beslissing waarbij wordt vastgesteld dat het perceel toch deels in een andere bestemming ligt, des te zorgvuldiger te gebeuren en kon de verwerende partij zich niet beperken tot de vermelde overwegingen over “waarnemingen” die verder niet gesteund worden op bewijskrachtige documenten.

5.

Op basis van bovenstaande vaststellingen komt de Raad tot het besluit dat de verwerende partij zich in de bestreden beslissing niet op voldoende bewijskrachtige elementen heeft gesteund om te beslissen dat de veranda gelegen is in gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbaar nut en dat de woning zonevreemd is.

Het eerste en tweede middelonderdeel zijn in de aangegeven mate gegrond.

#### **BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 6 november 2014, waarbij aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het bouwen van een veranda (regularisatie) op een perceel gelegen te 1652 Beersel (Alsemberg), Beukenbosstraat 102 en met als kadastrale omschrijving 2<sup>de</sup> afdeling, sectie A, nr. 104b.
2. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van 4 maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 21 februari 2017 door de zesde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Nina HERRERIA-PASSAGE

Karin DE ROO