

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. A/2013/0620 van 22 oktober 2013  
in de zaak 1011/0076/A/8/0058

*In zake:*

1. de heer [REDACTED]
2. mevrouw [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Isabelle COOREMAN  
kantoor houdende te 1070 Brussel, Ninoofsesteenweg 643  
waar woonplaats wordt gekozen

*verzoekende partijen*

*tegen:*

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

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Michel VAN DIEVOET  
kantoor houdende te 1000 Brussel, Wolstraat 56  
waar woonplaats wordt gekozen

*verwerende partij*

*Tussenkomende  
partijen:*

1. de heer [REDACTED]
2. mevrouw [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Katharina ERARD  
kantoor houdende te 1703 Schepdaal, Oudstrijdersstraat 30  
waar woonplaats wordt gekozen

---

### **I. VOORWERP VAN DE VORDERING**

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 6 september 2010, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 5 augustus 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de tussenkomende partijen tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kraainem van 23 maart 2010 ingewilligd.

De deputatie heeft aan de verzoekende partijen een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor de regularisatie van de verbouwing van een garage en de aanleg van een dakterras.

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

## **II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partijen hebben een wederantwoordnota ingediend. De tussenkomende partijen hebben geen schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De behandeling van de vordering die initieel aan de derde kamer werd toegewezen, werd op 3 september 2013 aan de achtste kamer toegewezen.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 24 september 2013, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Geert DE WOLF heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Liesbeth PEETERS die loco advocaat Isabelle COOREMAN verschijnt voor de verzoekende partijen en advocaat Dany SOCQUET die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

De tussenkomende partijen zijn schriftelijk verschenen.

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

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

## **III. TUSSENKOMST**

Met een aangetekende brief van 27 december 2010 hebben de heer [REDACTED] en mevrouw [REDACTED] verzocht om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de derde kamer heeft met een beschikking van 25 januari 2011 vastgesteld dat er redenen zijn om het verzoek in te willigen en dat de tussenkomende partijen als belanghebbenden in de zin van artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 3° VCRO kunnen worden beschouwd.

## **IV. FEITEN**

1.

In 1994 kopen de verzoekende partijen de woning die, in gesloten bebouwing, gelegen is aan de [REDACTED].

Op 1 februari 1983 geeft het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kraainem aan de vorige eigenaars van de betrokken woning een vergunning af voor “het herbouwen van [een] bestaande garage”. Die garage bevindt zich tegen en achteraan de woning.

Wegens onvolledigheid van het aanvraagdossier schorst de gemachtigde ambtenaar de vergunning van 1 februari 1983. Het college van burgemeester en schepenen trekt daarop op 1 maart 1983 de vergunning in. De door de ingetrokken beslissing vergunde werken hebben de vroegere eigenaars niettemin uitgevoerd.

Op 8 april 2004 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de verzoekende partijen bij het college van burgemeester en schepenen een vergunningsaanvraag in die strekt tot de regularisatie van het dakterras op de garage en het verhogen van de scheidingsmuur. Bij besluit van 18 mei 2005 geeft het college van burgemeester en schepenen een stedenbouwkundige vergunning af voor de regularisatie van het dakterras en van “het tot garage verbouwde bijgebouw”. De verhoging van de scheidingsmuur wordt niet vergund.

Op vordering van de eerste tussenkomende partij vernietigt de Raad van State met arrest nr. 200.234 van 28 januari 2010 de regularisatievergunning van 18 mei 2005. De vernietiging wordt uitgesproken op grond van het motief dat na het openbaar onderzoek het voorwerp van de aanvraag tot “de regularisatie van het tot garage verbouwde bijgebouw” is verruimd.

2.

Op 17 augustus 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de verzoekende partijen bij het college van burgemeester en schepenen een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning die strekt tot de regularisatie van de verbouwing van de garage en de aanleg van het dakterras.

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

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

Het perceel is wel in het gezichtsveld van een beschermd monument gelegen, te weten de Sint-Pancratiuskerk.

Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 17 augustus 2009 tot en met 15 september 2009 wordt gehouden, wordt een bezwaarschrift ingediend, met name door de tussenkomende partijen.

De gewestelijke erfgoedambtenaar van het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Vlaams-Brabant brengt op 14 september 2009 het volgende ongunstig advies uit:

“ ...

*De aanvraag is gelegen in het gezichtsveld van de beschermde Sint-Pancratiuskerk (KB 25/04/1938).*

*De garage met dakterras en terrasafsluiting is een storend element en werkt de wanordelijkheid van het binnenplein achter de kerk in de hand. Bijgevolg daalt de kwaliteit van het binnengebied en aansluitend ook de beleving van het zicht op de kerk.*

... ”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kraainem verleent op 23 maart 2010 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partijen. Het college motiveert zijn beslissing als volgt:

“ ...

*Het ingediend voorstel is in overeenstemming met het planologisch voorschrift van woongebieden. De in het bezwaarschrift opgeworpen bezwaren en opmerkingen zijn niet van dien aard het voorliggende voorstel ongunstig te adviseren.*

*De verbouwde garage is te verantwoorden omdat het geen volumevermeerdering inhoudt, in wezen niets wijzigt aan de plaatselijke toestand en aanvaardbaar is voor de omgeving. Bovendien is deze garage vlot bereikbaar via de binnenkoer die als recht van doorgang voor personen en voertuigen dienst doet.*

*Er is geen overschrijding van de toegelaten bouwdiepte: de huidige bouwdiepte werd al in 1932 bereikt door het bouwen van een garage en dient aldus als vergund beschouwd te worden.*

*(...)*

*Op het plan is, conform de bestaande toestand, een terrasraam aangegeven dat toegang verschaft tot het terras; als zodanig maakt dit terrasraam deel uit van de aanvraag tot regularisatie en is dit vergunbaar.*

*Volgens het agentschap R-0 - Vlaanderen, Onroerend erfgoed - thans genoemd Ruimte en Erfgoed - is de garage en dakterras met terrasafsluiting een storend element en werkt het de wanordelijkheid van het binnenplein achter de kerk in de hand en daalt hierdoor de kwaliteit van het binnengebied en de beleving van het zicht van de kerk.*

*Haar advies is louter een neerslag van haar advies van 11 juni 2004. Toen was er sprake van het bouwen van een scheidsmuur om de inbreuk van de aangebouwde trap van de buur ongedaan te maken met mogelijke wanorde tot gevolg.*

*Het college van burgemeester en schepenen heeft toen in haar beslissing opgenomen deze scheidsmuur niet te laten bouwen om de binnenkoer niet al te veel te ontsieren en ook om tegemoet te komen aan de opmerking van de nabuur die hierdoor zijn zicht en licht zou ontnomen worden. Dat achteraf bij beslissing van de bestendige deputatie de nabuur toch een scherm mag plaatsen en hierdoor de belevingswaarde van het binnengebied ontsiert, een toestand waarop het agentschap zich nu baseert, betuigt van weinig objectiviteit. Hoe kan het dan men voor huidig dossier negatief oordeelt en dat voor het regulariseren van de buitentrap en overloop van de nabuur, een dossier dat men niet los kan zien van huidige aanvraag, hetzelfde agentschap zich niet uitspreekt maar oordeelt dat het de vergunningverlenende overheid, de gemeente in dit geval, toekomt te oordelen over de esthetische, architecturale en ruimtelijke kwaliteiten van deze werken en het waarborgen van een duurzame ruimtelijke ordening.*

*De gemeente oordeelt dat de verbouwde garage een verbetering is van de initiële onduidelijke toestand die er vroeger bestond. Het ingediende voorstel is wat betreft vormgeving, verzorgd uitzicht en materiaalgebruik ruimtelijk verantwoord. Het aangelegde dakterras met terrasafsluiting is met inachtnaam van een aantal aanpassingen aanvaardbaar voor de omgeving.*

*De huidige situatie - zie aangebrachte schermen - zorgen inderdaad voor een wanordelijke toestand maar zijn gedeeltelijk het gevolg van de door de buur gecreëerde toestand door het bouwen van een overloop met betonnen trap en de beslissing van de bestendige deputatie die het aangebrachte scherm t.o.v de overloop heeft opgelegd aan de buur.*

*Het door de aanvrager aangebrachte scherm op de terrasleuning moet verwijderd worden en wordt als voorwaarde opgelegd.*

*...*

De tussenkomende partijen tekenen tegen die beslissing op 5 mei 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 12 juli 2010 om het beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

In reactie op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dienen de verzoekende partijen op 2 augustus 2010 bij de verwerende partij een nota in om aan te tonen dat het bijgebouw in zijn huidige volume wel degelijk moet worden geacht te zijn vergund en dat het voorwerp van de aanvraag enkel uit de regularisatie van de verbouwingswerken aan een bestaande garage en de aanleg van een dakterras bestaat.

Na de hoorzitting van 3 augustus 2010 beslist de verwerende partij op 5 augustus 2010 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

*“ ...*

*(...) Het volledig bebouwen van een perceel en het verwezenlijken van een bouwdiepte van 21.30m is niet verenigbaar met de actuele inzichten en gangbare normen inzake goede stedenbouwkundige ordening. De aanvraag wordt voorgesteld als de regularisatie van een verbouwing van een bestaand gebouw. De bundel bevat evenwel geen documenten waaruit blijkt dat het gaat om een bestaand vergund (geacht) gebouw en niet om een (volume)uitbreiding van het pand. Van de bouwdiepte, die naar verluidt al zou bestaan sinds 1932, wordt geen bewijsmateriaal (kadasterplannen of luchtfoto's van voor 1962) voorgelegd. In de geschorste vergunning van 1983 is er overigens sprake van de regularisatie van de 'herbouw' van de garage. De constructie zou bijgevolg dateren van na de inwerkingtreding van het gewestplan en wederrechtelijk opgericht. Een regularisatie van de overdreven grote bouwdiepte is ruimtelijk niet te rechtvaardigen. De garages zijn in strijd met de goede ruimtelijke ordening van de plaats.*

*(...) De aanvraag is gelegen in de onmiddellijke nabijheid van de geklasseerde Sint-Pancratiuskerk. Aan de achterzijde paalt de woning aan een gemeenschappelijke binnenkoer met recht van doorgang, eigendom van de kerkfabriek. De oude woningen aan de overzijde van de binnenkoer waar de garage op uitgaat zijn opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed. Door de specifieke ligging aan een gemeenschappelijke binnenkoer hebben de woningen naast de aanvraag geen privé buitenruimte. Er is geen afscherming tussen het achterste onbebouwde deel van het perceel en de binnenkoer. De achtergevel van de te regulariseren garage, die wel tot de achterste perceelsgrens komt, staat 4.50m verder dan de achtergevels van de aanpalende woningen. Deze uitbouw vormt een storend element voor het zicht op het beschermde monument en de belevingswaarde van de binnenkoer met de merkwaardige oude woningen aan de andere kant. Door het terras erbovenop wordt deze visuele hinder nog versterkt. In de vergunning werd als voorwaarde opgelegd in de plantenbak die aan één kant van het terras wordt voorzien enkel lage groenblijvende beplanting met een totale hoogte van één meter aan te brengen. Deze voorwaarde neemt niet weg dat de visuele hinder door het bestaan van het terras blijft.*

*(...)*

### Conclusie

*De aanvraag komt niet in aanmerking voor vergunning, om volgende redenen:*

- *het volledig volbouwen van een perceel en de bouwdiepte van 21.30m zijn niet in overeenstemming met de gangbare regelgeving voor woningen in woongebied; een bestaande niet vergunde volume kan een regularisatie van de bouwdiepte niet verantwoorden; de garages zijn in strijd met de goede ruimtelijke ordening van de plaats;*
- *de vooruitspringende garages met terras erboven vormen een storend element voor het zicht op het beschermde monument en de belevingswaarde van de binnenkoer met de merkwaardige oude woningen aan de andere kant.*

*...*

Dat is de bestreden beslissing.

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

### **A. Ontvankelijkheid wat de tijdigheid van het beroep betreft**

De verwerende partij heeft de bestreden beslissing met een aangetekende brief van 11 augustus 2010 aan de verzoekende partijen betekend. Het door de verzoekende partijen met een aangetekende brief van 6 september 2010 ingestelde beroep is dus tijdig.

### **B. Ontvankelijkheid wat het belang van de verzoekende partij betreft**

De verzoekende partijen zijn de aanvragers van de vergunning en beschikken op grond van artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 1° VCRO over het rechtens vereiste belang om bij de Raad beroep tegen de beslissing van 5 augustus 2010 in te stellen.

## **VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

### **A. Eerste middel**

#### *Standpunt van de partijen*

1.

In het eerste middel voeren de verzoekende partijen de schending aan van artikel 4.2.14, §2 VCRO, de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, het beginsel van de materiële en de formele motiveringsplicht, en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel.

Volgens de verzoekende partijen betwist de verwerende partij ten onrechte dat het bijgebouw in zijn huidige volume moet worden geacht te zijn vergund. De verwerende partij sluit zich daarmee zonder meer aan bij de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar die in zijn verslag van 12 juli 2010 heeft geoordeeld dat uit geen enkel stuk (kadasterplannen, luchtfoto's) blijkt dat de huidige bouwdiepte als sinds 1932 zou bestaan, en dat niet is bewezen dat het gaat om een bestaand, vergund geacht gebouw en niet om een volume-uitbreiding. De verzoekende partijen stellen dat zij op 2 augustus 2010, de dag vóór de hoorzitting, in reactie op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, een nota met bewijsstukken hebben ingediend waaruit blijkt dat het bijgebouw in zijn huidige volume wel degelijk moet worden geacht te zijn vergund:

“ ...

*Met de nota in antwoord op het verslag van de PSA is het bewijs bijgebracht van het feit dat de constructie werd opgericht voor 7 maart 1977 en dus in de periode tussen 1962 en de inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen de constructie is gelegen, zodat de constructie valt onder het temporele toepassingsgebied van artikel 4.2.14§ 2 VCRO (stuk 4).*

*Immers, uit een perspectief- en doorsnedetekening van een weigeringsbeslissing van het naastgelegen gebouw van 9 januari 1975 blijkt dat het huidig bouwvolume toen ook al bestond, in de huidige vorm met plat dak. Op deze tekening is overigens ook te zien dat het plat dak toen al dienst deed als dakterras: er is een raam en een deur op te zien die uitgeven op het platte dak (stuk 16).*

*Er wordt dus wel degelijk een rechtens toegelaten bewijs geleverd van het bestaan van de constructie in haar huidige volume in de periode van 1962 tot voor de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarbinnen zij gelegen is, zodat de constructie **in haar huidige volume wordt geacht te zijn vergund**. Het vergund karakter wordt overigens niet tegengesproken door een proces-verbaal of een niet anoniem bezwaarschrift, opgesteld binnen een termijn van vijf jaar na het optrekken of plaatsen van de constructie.*

*Hoewel niet strikt noodzakelijk en louter voor de goede orde brengen verzoekers aan de hand van kadastrale plannen het bewijs bij dat de woning met bijgebouw reeds in haar huidige volume bestond voor 1962 (stuk 18).*

*Aldus kan er geen twijfel meer bestaan over het feit dat de constructie **in haar huidige volume wordt geacht te zijn vergund**.*

*Gezien hierboven dus voldoende aangetoond werd dat huidige constructie conform art. 4.2.14. §2 VCRO in zijn huidig volume en vorm moet geacht worden vergund te zijn, wordt de constructie wat betreft haar huidige volume en vorm **geacht in overeenstemming te zijn met de wet en met de goede ruimtelijke ordening**.*

*De Deputatie kan hier in haar beslissing bijgevolg niet meer op terugkomen door aan te voeren dat de regularisatie van de bouwdiepte ruimtelijk niet te rechtvaardigen is en dat de uitbouw met garage een storend element vormt voor het zicht op de geklasseerde Sint-Pancratiuskerk en de belevingswaarde van de binnenkoer. Het bouwvolume van de garage staat niet meer ter discussie.*

...”

Door de nota van 2 augustus 2010 buiten beschouwing te laten en het vermoeden van vergunning te verwerpen, schendt de verwerende partij volgens de verzoekende partijen zowel de formele als de materiële motiveringsplicht. De bestreden beslissing is formeel niet afdoende gemotiveerd en steunt op motieven die rechtens en feitelijk onjuist zijn.

De verzoekende partijen zien in de bestreden beslissing ook een schending van het rechtszekerheidsbeginsel. Zij argumenteren dat het al de derde keer is dat er voor de uitgevoerde werken een (regularisatie)vergunning wordt aangevraagd: de eerste vergunning van 1 februari 1983 die werd ingetrokken wegens onvolledigheid van het aanvraagdossier en de vergunning van 18 mei 2005 die de Raad van State in 2010 heeft vernietigd. In geen enkele van

die procedures heeft de overheid het vermoeden van vergunning, wat het volume van het bijgebouw betreft, in vraag gesteld. Dat de deputatie daarvan in de bestreden beslissing terugkomt, druist naar het oordeel van de verzoekende partijen in tegen de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het rechtszekerheidsbeginsel.

2.

De verwerende partij antwoordt in de eerste plaats dat het middel neerkomt op kritiek op overvloedige motieven. In overeenstemming met artikel 4.3.4 VCRO kan een aanvraag worden geweigerd als uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat ze onwenselijk is in het licht van de doelstellingen en zorgplichten die onder meer in het beleidsveld van het onroerend erfgoed worden gehanteerd. De garage met dakterras is binnen het gezichtsveld van minder dan 20 meter van de sinds 1934 beschermde Sint-Pancratiuskerk gelegen. Om die reden heeft de gewestelijke erfgoedambtenaar van 14 september 2009 een ongunstig advies uitgebracht. De verwerende partij betoogt dat de bestreden beslissing eensluidend met dat ongunstig advies overweegt dat de 'uitbouw' en het dakterras storende elementen vormen voor het zicht op de kerk en de belevingswaarde van de binnenkoer met de oude woningen aan de andere kant. Als de verzoekende partijen oordelen dat het bijgebouw als vergund moet worden beschouwd, zo vervolgt de verwerende partij, dan hoeven zij daarvoor uiteraard geen vergunning aan te vragen. Van de overige werken (het dakterras, de verbouwingen van de garage) hebben zowel de gewestelijke erfgoedambtenaar als de verwerende partij in de bestreden beslissing zelf vastgesteld dat ze afbreuk doen aan de directe omgeving van de beschermde kerk. Dat is een draagkrachtig motief dat op zichzelf volstaat om de vergunning te weigeren.

Vervolgens betwist de verwerende partij dat de verzoekende partijen zich op het in artikel 4.2.14, §2 VCRO bepaalde vermoeden van vergunning kunnen beroepen. Zij voert aan dat uit diverse stukken van het aanvraagdossier blijkt dat de aanvraag in werkelijkheid niet tot de regularisatie van een verbouwing, maar wel van een uitbreiding strekt. De verwerende partij wijst op het formulier 'Statistiek van de bouwvergunningen' waarop te lezen staat dat de aanvraag een oppervlakte-uitbreiding van 32m<sup>2</sup> en een volume-uitbreiding van 92 m<sup>3</sup> inhoudt. Zij vestigt ook de aandacht op het architectenplan en de bijbehorende legende die volgens haar aangeven dat de aanvraag een uitbreiding van het bijgebouw als voorwerp heeft. Ook de bouwvergunning van 1 februari 1983, die nadien is geschorst en ingetrokken, vermeldt als voorwerp een 'herbouw' van de garage. De verwerende partij besluit daaruit dat er geen sprake kan zijn van een verbouwing van een bijgebouw dat al vóór de inwerkingtreding van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse bestond. Minstens moet er worden vastgesteld dat het aanvraagdossier op dat punt door een manifeste dubbelzinnigheid is aangetast.

Van het door de verzoekende partijen voorgelegde bewijsmateriaal stelt de verwerende partij dat het om 'nieuwe' stukken gaat waarvan zij geen kennis had op het ogenblik waarop zij de bestreden beslissing heeft genomen. Die stukken kunnen *post factum* de wettigheid van haar beslissing dan ook niet aantasten. Bovendien meent de verwerende partij dat die stukken om de volgende redenen niet overtuigen:

“ ...

*Stuk 16 betreft een stedenbouwkundige aanvraag van 23.10.1974 voor de verbouwing van een woning gelegen te [REDACTED] (woning palend aan de rechterkant). Op grond van een aantal plannen en schetsen die bij deze aanvraag zijn gevoegd, is de tegenpartij van oordeel dat het kwestieuze bijgebouw op het ogenblik van de aanvraag reeds aanwezig was. De verwerende partij stelt echter vast dat deze documenten niet aantonen dat het bijgebouw reeds in 1974 aanwezig was. Op de situatietekening wordt aangegeven dat*



*het gebouw met nummer [REDACTED] (woning palend aan de rechterkant van de woning met nummer [REDACTED]) bijna op gelijke hoogte komt met de woning van de verzoekende partijen, nummer [REDACTED]. Onder andere op stuk 22.c in het dossier van de verwerende partij kan worden vastgesteld dat de woning met nummer [REDACTED] hoegenaamd niet op gelijke of bijna gelijke hoogte is gelegen met het bijgebouw van nummer [REDACTED]. De argumentatie van de verzoekende partijen snijdt dan ook geen hout. Bijkomend stelt zich de vraag wat de bewijswaarde is van de voorgelegde schetsen en plannen, gelet op het feit dat de vergunning werd geweigerd.*

*Als stuk 18 leggen de verzoekende partijen een uittreksel uit het kadaster van het jaar 1932 voor. Op dit uittreksel worden de kadastrale percelen in de [REDACTED] aangegeven maar niet de 'effectieve bebouwing', wat wel het geval is op het kadastrale uittreksel in het dossier van de verwerende partij (stuk 22.d). De aanduidingen die door de verzoekende partijen zelf zijn aangebracht op het kadastrale uittreksel hebben uiteraard geen bewijswaarde.*

*...*

De verwerende partij betwist tot slot dat de bestreden beslissing in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel is. In geen enkele beslissing heeft zij aanvaard dat het bijgebouw moet worden geacht te zijn vergund. Over de aanvraag in 1983 en die in 2004 heeft zij als vergunningverlenend bestuursorgaan geen beslissing genomen.

3.

In hun wederantwoordnota stellen de verzoekende partijen opnieuw dat de aanvraag tot de regularisatie van de verbouwing van een bestaande garage strekt, dat wil zeggen de wijziging van de plaatsing van de garagepoorten en de ramen, en de aanleg van het dakterras op de garage. Zij argumenteren dat de verwerende partij ten onrechte de bewijswaarde van de door hen voorgelegde bewijsstukken in twijfel trekt. Die stukken tonen aan dat het bijgebouw in zijn huidige volume al vóór 1977 bestond. Dat de op 1 februari 1983 afgegeven vergunning het over een 'herbouw' van de garage heeft, is volgens de verzoekende partijen een administratieve vergissing waarop de verwerende partij zich niet dienstig kan beroepen. De volume-uitbreiding waarvan sprake in het formulier 'Statistiek van de bouwvergunningen' betreft de aanleg van het dakterras. Die volume-uitbreiding was al in de aanvraag begrepen die tot de vergunning van 18 mei 2005 heeft geleid. Toen stond enkel de verbouwing zelf ter discussie, niet het bouwvolume. De plannen die de verzoekende partijen hebben ingediend, zijn dezelfde als de plannen die deel uitmaakten van hun aanvraag in 2005. Op de aanleg van het dakterras na, houden die plannen geen volume-uitbreiding van het bijgebouw in.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Tot zijn essentie herleid, houdt het middel in dat de garage tegen en achteraan de woning van de verzoekende partijen in overeenstemming met artikel 4.2.14, §2 VCRO in haar bestaande volume moet worden geacht te zijn vergund. De verwerende partij wordt verweten dat ze ten onrechte het vermoeden van vergunning, wat het volume van de garage betreft, niet heeft aangenomen, minstens dat uit de motieven van de bestreden beslissing niet blijkt waarom het haar voorgelegde bewijs niet voldoet. De verzoekende partijen voeren aan dat hun vergunningsaanvraag enkel strekt tot de regularisatie van de verbouwingswerken aan de garage (de wijziging van de plaatsing van de garagepoorten en de ramen) en van de aanleg van een dakterras op de garage.

Enkel die werken moeten worden beoordeeld, zonder dat het volume van de garage in vraag mag worden gesteld.

2.

Artikel 4.2.14, §2 VCRO luidt 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.*

...”

Uit die bepaling volgt dat een belanghebbende die zich op het vermoeden van vergunning beroept, ‘door enig bewijsmateriaal’ moet aantonen dat de constructie in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het gewestplan waarin ze is gelegen, werd gebouwd. Het weerlegbare vermoeden van vergunning wordt maar gevestigd nadat is bewezen dat de constructie in die periode is gebouwd. De bewijslast dat de garage in haar huidige volume al vóór de inwerkingtreding van het gewestplan ‘Halle-Vilvoorde-Asse’ bestond, rust aldus op de verzoekende partijen.

Het vergunningverlenende bestuursorgaan dat met een aanspraak op het vermoeden van vergunning wordt geconfronteerd, moet van zijn kant het hem voorgelegde bewijsmateriaal zorgvuldig beoordelen. Die beoordeling moet uitdrukkelijk in de motivering van haar beslissing worden verwoord. Uit de motieven van de beslissing moet blijken waarom het vergunningverlenende bestuursorgaan de hem voorgelegde stukken al dan niet bewijskrachtig (genoeg) vindt.

Wordt het bewijs geleverd dat de constructie in de periode vanaf 22 april 1962 tot de eerste inwerkingtreding van het betrokken gewestplan is gebouwd, dan geldt, behoudens het door artikel 4.2.14, §2 VCRO toegelaten tegenbewijs, het vermoeden van vergunning. De decretaal bepaalde gronden ter beoordeling van vergunningsaanvragen, zoals artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, b VCRO (de toets aan de goede ruimtelijke ordening) of artikel 4.3.4 VCRO (de uit een voorgeschreven advies blijkende onwenselijkheid in het licht van doelstellingen of zorgplichten uit een ander beleidsveld) zijn irrelevant. De verenigbaarheid van een met toepassing van artikel 4.2.14, §2 VCRO vergund geachte constructie met de goede ruimtelijke ordening mag dus niet worden beoordeeld, zoals evenmin de impact van een vergund geachte constructie op het gezichtsveld van een beschermd monument.

2.

De verwerende partij werpt vóór alles op dat de verzoekende partijen kritiek op overtollige motieven geven. De discussie over de vraag of de garage in haar huidige volume al dan niet een

vergund geacht gebouw is, heeft volgens haar geen belang. Los van die vraag stelt de verwerende partij dat uit de bestreden beslissing, eensluitend met het ongunstig advies van de gewestelijke erfgoedambtenaar, blijkt dat alleen al de verbouwingswerken en de aanleg van het terras waarvan de verzoekende partijen de regularisatie beogen, afbreuk doen aan de directe omgeving van de beschermde Sint-Pancratiuskerk. Alleen al dat motief volstaat om de bestreden beslissing te dragen.

Dit verweer kan niet worden aangenomen. Na te hebben vastgesteld dat niet is bewezen dat de garage een bestaand, vergund geacht gebouw is, overweegt de verwerende partij in de bestreden beslissing dat “(e)en regularisatie van de overdreven grote bouwdiepte (...) ruimtelijk niet te rechtvaardigen (is)” en dat “de garages (...) in strijd met de goede ruimtelijke ordening van de plaats (zijn)”. De ‘overdreven grote bouwdiepte’ bedraagt 21,30 meter, en betreft de woning en de achteraan aangebouwde garage. De verwerende partij overweegt vervolgens dat de “achtergevel van de te regulariseren garage, die wel tot de achterste perceelsgrens komt, 4,50m verder dan de achtergevels van de aanpalende woningen staat”, dat “(d)eze uitbouw (...) een storend element voor het zicht op het beschermde monument (vormt)” en dat “(d)oor het terras erbovenop (...) deze visuele hinder nog (wordt) versterkt”. De verwerende partij besluit in de bestreden beslissing dat “een bestaande niet vergunde volume (...) een regularisatie van de bouwdiepte niet (kan) verantwoorden”, dat “de garages (...) in strijd met de goede ruimtelijke ordening van de plaats (zijn)” en dat “de vooruitspringende garages met terras erboven (...) een storend element voor het zicht op het beschermde monument (vormen)”.

Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt onmiskenbaar dat de verwerende partij de impact van de garage in haar bestaande volume op de goede ruimtelijke ordening en het gezichtsveld van de beschermde Sint-Pancratiuskerk heeft beoordeeld, en niet enkel de impact van de verbouwingswerken en de aanleg van het dakterras. Het middel kan dus niet als een kritiek op overtollige motieven worden afgedaan, maar betreft integendeel het decisieve weigeringsmotief. Enkel als niet is bewezen dat de garage in haar bestaande volume een vergund geachte constructie in de zin van artikel 4.2.14, §2 VCRO is, kan de verwerende partij het bouwvolume van de garage wettig bij haar beoordeling van de goede ruimtelijke ordening en van de impact op het gezichtsveld van de beschermde kerk betrekken.

### 3.

De verwerende partij maakt zich in de bestreden beslissing de beoordeling in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar eigen. In zijn verslag van 12 juli 2010 stelt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat de aanvraag van de verzoekende partijen ten onrechte als een regularisatie van een verbouwing wordt voorgesteld. Het aanvraagdossier bevat volgens het verslag geen enkel bewijsstuk (luchtfoto's of kadasterplannen) dat aantoonst dat de garage in het bestaande volume al vóór de inwerkingtreding van het gewestplan bestond.

In reactie op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dienen de verzoekende partijen op 2 augustus 2010, een dag vóór de hoorzitting, bij de verwerende partij een nota in om aan te tonen dat de garage wel degelijk vóór de inwerkingtreding van het gewestplan ‘Halle-Vilvoorde-Asse’ is gebouwd en dus met toepassing van artikel 4.2.14, §2 VCRO moet worden geacht te zijn vergund. Die nota wijst op het besluit van 9 januari 1975 van het college van burgemeester en schepenen waarbij de aanvraag van een naburige eigenaar werd geweigerd. Uit een perspectief- en doorsnedetekening van het aanvraagdossier blijkt volgens de verzoekende partijen dat het bestaande volume van de garage ook toen al bestond, in de huidige vorm met plat dak. Op de tekening zou ook te zien zijn dat het plat dak toen al als dakterras dienst deed.

4.

De verzoekende partijen voegen het collegebesluit van 9 januari 1975 en de bijbehorende tekeningen bij hun verzoekschrift tot vernietiging (stuk nr. 16). Zij voegen als overtuigingsstuk ook een kadastrale schets uit 1932 bij hun verzoekschrift (stuk nr. 18). Ook die kadastrale schets zou aantonen dat het bijgebouw in zijn huidige volume al vóór 1962 bestond.

De verwerende partij werpt op dat het om 'nieuwe' stukken gaat die pas in het geding bij de Raad worden aangevoerd en die haar op het tijdstip van de bestreden beslissing onbekend waren. Die stukken kunnen *post factum* de wettigheid van haar beslissing dan ook niet aantasten.

5.

De per fax verzonden nota van 2 augustus 2010 bevindt zich in het door de verwerende partij neergelegde administratief dossier. Het staat dus vast dat de verwerende partij van die nota kennis heeft genomen.

Dat de door de verzoekende partijen bedoelde bewijsstukken (stukken nr. 16 en 18) als bijlage bij het verzoekschrift tot vernietiging bij de Raad zijn gevoegd, toont nog niet aan dat ze vóór of op de hoorzitting van 3 augustus 2010 aan de verwerende partij zijn voorgelegd. De nota van 2 augustus vermeldt nergens de kadastrale schets uit 1932 (stuk nr. 18). Van dat stuk blijkt uit geen enkel gegeven dat het aan de verwerende partij is voorgelegd. Noch in het verzoekschrift, noch in de wederantwoordnota beweren de verzoekende partijen het tegendeel.

In de nota van 2 augustus 2010 wordt wel melding gemaakt van het collegebesluit van 9 januari 1975 en de bijbehorende tekeningen uit het aanvraagdossier (stuk nr. 16):

“ ...

*Immers, uit een perspectief- en doorsnedetekening van een weigeringsbeslissing van het naastgelegen gebouw van 9 januari 1975 blijkt dat het huidig bouwvolume toen ook al bestond, in de huidige vorm met plat dak. Op deze tekening is overigens ook te zien dat het plat dak toen al dienst deed als dakterras: er is een raam en een deur op te zien die uitgeven op het platte dak.*

...”

Daaruit blijkt dat de verzoekende partijen die stukken de dag vóór de hoorzitting in handen hadden. Redelijkerwijs mag er worden aangenomen dat ze op de hoorzitting zelf, waarop ze vertegenwoordigd waren, de verwerende partij met dit van de gemeente Kraainem verkregen bewijsmateriaal hebben geconfronteerd. Het door de verwerende partij neergelegde administratief dossier bevat geen verslag van de hoorzitting van 3 augustus 2010. Een verslag zwart op wit had uitsluitend gegeven over de vraag welke stukken de verzoekende partijen op de hoorzitting ter ondersteuning van hun aanspraak op het vermoeden van vergunning te berde hebben gebracht.

Hoewel de procedurele modaliteiten van een hoorzitting niet in de VCRO of een besluit van de Vlaamse Regering zijn geregeld, is het een elementaire vereiste dat er van de hoorzitting een verslag wordt opgesteld. Het recht om te worden gehoord, is voor een partij de gelegenheid om bijkomende stukken of argumenten aan te voeren en aldus een voor haar dreigende ongunstige afloop van de vergunningsprocedure af te wenden. Dat heeft gevolgen voor de motiveringsplicht. Als het vergunningverlenende bestuursorgaan een voor de betrokkene ongunstige beslissing neemt, moet uit de motivering van zijn beslissing blijken waarom het de op de hoorzitting

aangevoerde argumenten en stukken verwerpt. Om daaraan te kunnen voldoen, is het vereist dat het vergunningverlenende bestuursorgaan van de op de hoorzitting aangevoerde argumenten en stukken in kennis wordt gesteld alvorens het een beslissing neemt. Het opstellen van een verslag of proces-verbaal van de hoorzitting is de verantwoordelijkheid van het vergunningverlenende bestuursorgaan.

Bij ontstentenis van een verslag waaruit het tegendeel blijkt, neemt de Raad in redelijkheid aan dat de verzoekende partijen op de hoorzitting van 3 augustus 2010 het in de nota van 2 augustus 2010 omschreven bewijs (stuk nr. 16) hebben aangevoerd. Door dit stuk in de bestreden beslissing buiten beschouwing te laten, schendt de verwerende partij de formele motiveringsplicht. De door de verwerende partij aangevoerde dubbelzinnigheden van het aanvraagdossier doen niet af aan de plicht van de verwerende partij om het haar voorgelegde materiaal, zo nodig tegen die dubbelzinnigheden afgewogen, op zijn bewijskracht te beoordelen. De bestreden beslissing vermeldt niet eens de nota van 2 augustus 2010 die de verwerende partij onbetwistbaar heeft ontvangen. De argumentatie in haar antwoordnota dat het door de verzoekende partijen voorgelegde bewijsmateriaal in elk geval niet overtuigt en niet tot een andere beslissing zou hebben geleid, is een *a posteriori* motivering waarmee de Raad geen rekening kan houden.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

## **B. Overig middel**

Het overige middel wordt niet onderzocht omdat het niet tot een ruimere vernietiging kan leiden.

## **VII. KOSTEN**

Op het verzoek van de verwerende partij om de kosten van het beroep ten laste van het Vlaamse Gewest te leggen, gaat de Raad niet in. Dat verzoek is in strijd met artikel 4.8.26, §2, eerste lid VCRO dat bepaalt dat de kosten ten laste worden gelegd van de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld. Het valt niet in te zien hoe het Vlaams Gewest in het huidige geding kan worden beschouwd als de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld.

De omstandigheid dat de verwerende partij als een door de VCRO met een opdracht van algemeen belang belaste overheid is opgetreden, ontslaat de verwerende partij niet van de verplichting om vermelde opdracht, dat wil zeggen als vergunningverlenend bestuursorgaan een uitspraak doen over een vergunningsaanvraag in het kader van een georganiseerd administratief beroep, met de nodige zorgvuldigheid uit te voeren en verhindert evenmin dat de verwerende partij, mede gelet op de devolutieve werking van het administratief beroep, ontegensprekelijk over een zelfstandige beslissingsbevoegdheid beschikt.

**OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer [REDACTED] en mevrouw [REDACTED] is ontvankelijk.
2. Het beroep is ontvankelijk en in de aangegeven mate gegrond.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 5 augustus 2010, waarbij aan de verzoekende partijen de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor de regularisatie van de verbouwing van een garage en de aanleg van een dakterras op een perceel gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].
4. De Raad beveelt de verwerende partij om een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkommende partijen en dat binnen een termijn van 3 maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
5. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 350 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 22 oktober 2013, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Geert DE WOLF, voorzitter van de achtste kamer,  
met bijstand van  
Eddie CLYBOUW, griffier.

De griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Eddie CLYBOUW

Geert DE WOLF