

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

**nr. 256.267 van 13 april 2023
in de zaak A. 235.632/VII-41.300**

In zake : Jeroen WILLEMS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Yves Loix en Nele Ansoms
kantoor houdend te 2600 Antwerpen - Berchem
Borsbeeksebrug 36
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de PROVINCIE VLAAMS-BRABANT

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 8 februari 2022, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2122-0327 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 23 december 2021 in de zaak 2021-RvVb-0483-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 17 maart 2022.

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

Eerste auditeur An Van den broeck heeft op 23 juni 2022 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’.

Verzoeker heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 9 maart 2023.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Nele Ansoms, die verschijnt voor verzoeker, is gehoord.

Eerste auditeur An Van den broeck heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3. Op 7 januari 2021 weigert de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant (hierna: provincie) aan verzoeker een omgevingsvergunning voor het verkavelen van een grond in drie percelen te verlenen.

4. Het bestreden arrest verwerpt de drie middelen en bijgevolg het beroep van verzoeker tot vernietiging van de vergunningsbeslissing van de provincie.

IV. Onderzoek van het enige middel

Standpunt van verzoeker

5. Verzoeker voert de schending aan van de artikelen 4.3.1, § 2, en 4.4.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

Hij zet uiteen dat de vergunning werd gevraagd met toepassing van de zogenaamde “afwerkingsregel” van artikel 4.4.3 VCRO en stelt dat, wanneer aan de in dat artikel gestelde voorwaarden wordt voldaan, een vergunning verleend kan worden, zij het een verkavelingsvergunning, zij het een omgevingsvergunning voor het bouwen van een woning. Indien aan deze voorwaarden wordt voldaan, dient er aldus van uitgegaan te worden dat er geen sprake is van een misbruik, noch van een wildgroei. Evenmin kan voorgehouden worden dat in die gevallen op onaanvaardbare wijze wordt verdicht, dan wel op onaanvaardbare wijze gronden worden onttrokken aan hun eigenlijke bestemming. De lezing van verschillende parlementaire vragen/antwoorden toont volgens verzoeker duidelijk aan dat de afwerkingsregel in essentie gaat over ruimtelijke kwaliteit, en dat deze bepaling precies tot doel heeft om het storend en landschappelijk onaantrekkelijke karakter van bestaande wachtgevels weg te werken. Een vergunning kan verder worden verleend indien het aangevraagde ook verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening, hetgeen expliciet bepaald wordt in artikel 4.3.1, § 2 [lees: 1], d), VCRO. *In casu* werd in de beslissing van de provincie die voor de RvVb bestreden werd, een afweging van de goede ruimtelijke ordening gemaakt die er toe geleid heeft dat de aangevraagde vergunning niet werd verleend. Het is deze afweging die verzoeker heeft bekritiseerd in het tweede en derde middel van zijn verzoekschrift tot vernietiging van de vergunningsbeslissing van de provincie. Die beoordeling door de provincie is te verregaand en impliceert *de facto* een uitholling van de decretale afwijkmogelijkheid die geboden wordt in artikel 4.4.3 VCRO. De RvVb oordeelt dat ook indien een vergunning verleend wordt met toepassing van artikel 4.4.3 VCRO, waarbij buiten discussie staat dat aan de vereisten van artikel 4.4.3

VCRO voldaan is, een beoordeling gemaakt dient te worden van de goede ruimtelijke ordening. Verzoeker is het eens met dit principe maar kan zich niet vinden in de interpretatie van de grenzen binnen dewelke artikel 4.3.1 VCRO in deze toegepast kan of moet worden. Uit het bestreden arrest blijkt dat de RvVb oordeelt dat ook indien aan de strenge vereisten uit artikel 4.4.3 VCRO voldaan wordt, een afweging dient te worden gemaakt van het al dan niet landschappelijk storend zijn van een nieuwe woning, in het bijzonder doordat door de creatie van een nieuwe woning een “landschapsvista” doorbroken wordt. Anders gezegd is de RvVb van oordeel dat de principiële keuze voor het al dan niet aansnijden van een onbebouwd perceel in het kader van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening kan worden getoetst, en kan leiden tot een weigering van een vergunning, ook indien voldaan is aan de vereisten van artikel 4.4.3 VCRO. Deze interpretatie is te verre gaand omdat de toepassing van artikel 4.4.3 VCRO steeds impliceert dat een tot dan toe onbebouwd perceel bebouwd zal worden. Gelet op de toepassingsvereisten van het artikel, onder meer het feit dat de wachtgevel waartegen aangebouwd moet worden reeds moet dateren van 2009, is het perceel voorts *quasi* per definitie reeds geruime tijd onbebouwd. Aldus wordt artikel 4.4.3 VCRO steeds toegepast op percelen die onbebouwd zijn, en een openheid met zich meebrengen. Door de wijze waarop de RvVb de bepalingen van de afwijkingsregel uit artikel 4.4.3 VCRO samen leest met de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening conform artikel 4.3.1, § 2 [lees: 1], d), VCRO, wordt de toepassing van het eerstgenoemde artikel volledig uitgehold. Door immers voor te houden dat door de toepassing van de afwerkingsregel een onbebouwd perceel bebouwd wordt, en daardoor openheid verdwijnt, wat per definitie het geval is wanneer bedoeld artikel toegepast wordt, wordt de toepassing van de afwerkingsregel onmogelijk gemaakt. Dit is niet correct, gelet op de zeer strenge vereisten die gesteld worden voor de toepassing van artikel 4.4.3 VCRO. Deze strenge vereisten werden net opgenomen om misbruik te voorkomen enerzijds, en anderzijds de inpasbaarheid van deze volumes aanvaardbaar te maken. Dit laatste is net ingegeven vanuit de vaststelling dat door de toepassing van de afwerkingsregel percelen die reeds lang onbebouwd zijn nu wel voor bebouwing in aanmerking komen, wat een aantasting van de open ruimte met zich meebrengt. Artikel 4.3.1

VCRO behoudt weliswaar haar toepasselijkheid maar is beperkt tot de inpasbaarheid van het volume wat aansluiting op de bestaande bebouwing betreft, materiaalkeuze, verschijningsvorm,... De principiële bebouwbaarheid van het perceel dient evenwel beoordeeld te worden aan de hand van de strenge criteria uit artikel 4.4.3 VCRO. Anders oordelen holt de toepassing van laatstgenoemd artikel volledig uit. Het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft bevindt zich aan de straatzijde, met ernaast een zeer grote zone agrarisch gebied, die aldus niet voor bebouwing in aanmerking komt. Zelfs indien een halfopen woning gerealiseerd wordt zoals aangevraagd, blijft een zeer grote openheid behouden naar het achterliggende gebied, terwijl de vergunning geweigerd wordt aan de hand van de algemene bepaling dat de openheid verdwijnt. De aspecten verdichting/ruimtelijk rendement/de ligging in herbevestigd agrarisch gebied/het niet functioneel inpasbaar zijn, die in de weigeringsbeslissing van de provincie worden aangehaald, worden niet als doorslaggevend weigeringsmotief weerhouden in het bestreden arrest. De aantasting van de vista wel. De enige afweging dienaangaande betreft evenwel de vaststelling dat de vista er al 60 jaar is en nu gewijzigd wordt. Dit is evenwel inherent verbonden aan de toepassing van artikel 4.4.3 VCRO. Dit kan onmogelijk volstaan om de toepassing van artikel 4.4.3 VCRO uit te sluiten. De lezing die de RvVb geeft aan het bestreden besluit en de beide artikelen 4.4.3 en 4.3.1, § 2, VCRO holt de toepassing van artikel 4.4.3 VCRO op onaanvaardbare wijze uit.

Beoordeling

6. Het middel gaat terug op de verwerping door de RvVb van het tweede en derde middel van verzoeker, met volgende overwegingen:

“1.

Overeenkomstig artikel 4.3.1, § 1, a) en d) VCRO moet een vergunning worden geweigerd indien (1) het aangevraagde onverenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken en/of (2) het aangevraagde onverenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening.

2.

De aanvraag beoogt de verkaveling van een perceel in drie loten met het oog op het creëren van een lot voor een halfopen woning, dat volgens het gewestplan ‘Halle-Vilvoorde-Asse’ in agrarisch gebied ligt. De strijdigheid van de aanvraag met de gewestplanbestemming wordt niet betwist. In de aanvraagprocedure heeft de verzoekende partij toepassing gevraagd van artikel 4.4.3 VCRO.

Artikel 4.4.3 VCRO luidt als volgt:

[...]

In de bestreden beslissing overweegt de verwerende partij dat de betrokken aanvraag voldoet aan de voorwaarden van deze bepaling.

3.

De verwerende partij stelt terecht dat, ook indien wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 4.4.3 VCRO, het aangevraagde nog steeds getoetst moet worden aan de goede ruimtelijke ordening. De verzoekende partij lijkt dit overigens niet te betwisten, maar stelt dat de verwerende partij het aangevraagde enkel weigert ‘onder het mom van’ een goede ruimtelijke ordening.

Onder de titel ‘f) Beoordelingsgronden van een goede ruimtelijke ordening’ overweegt de verwerende partij het volgende:

[...]

Uit deze overwegingen blijkt dat de verwerende partij de onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening in eerste instantie steunt op de landschappelijke minderwaarde. In bijkomende orde (‘Bovendien’) verwijst de verwerende partij naar de bijzondere aandacht die (volgens de Omzendbrief RO/2010/01) moet besteed worden aan de functionele inpasbaarheid van aanvragen in herbevestigde agrarische gebieden, zelfs indien niet-agrarische functies decretaal zijn toegelaten (in de bestreden beslissing eerder aangehaald onder de titel ‘Planologisch’). Volgens de verwerende partij is het aangevraagde niet functioneel inpasbaar, zal het landbouwgrond innemen en worden de achterliggende landbouwgronden moeilijker bereikbaar.

Daarnaast wijst de verwerende partij er nog op dat het betrokken bouwperceel op relatief grote afstand ligt van centrumvoorzieningen en het perceel niet geschikt is om verdichting na te streven.

Vooreerst moet er op gewezen worden dat de decreetgever de mogelijke beoordeling van de goede ruimtelijke ordening ruim heeft opgevat. Deze beoordeling kan immers volgens artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, 1°, VCRO gebeuren, voor zover noodzakelijk of relevant, op grond van de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4.

De vergunningverlenende overheid beschikt bovendien bij het beoordelen van de verenigbaarheid van een aanvraag met de goede ruimtelijke ordening over een ruime appreciatiebevoegdheid. De Raad is niet bevoegd om de goede ruimtelijke ordening van een aangevraagd project te beoordelen in de plaats van de vergunningverlenende overheid. Hij kan enkel nagaan of de

vergunningverlenende overheid binnen de grenzen bleef van haar appreciatiebevoegdheid. Een verzoekende partij, die de motieven over de goede ruimtelijke ordening bestrijdt, moet aantonen dat de vergunningverlenende overheid de grenzen van haar appreciatiebevoegdheid heeft overschreden door kennelijk onredelijk, onzorgvuldig of foutief te oordelen.

Het al dan niet in overeenstemming zijn met stedenbouwkundige voorschriften, of er al dan niet geldig kunnen van afwijken, belet niet, zoals uit het voorgaande blijkt, dat de functionele inpasbaarheid in de schaal kan worden gelegd bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening. Nog daargelaten de vraag of de verwerende partij in de bestreden beslissing bij de toets van de functionele inpasbaarheid al dan niet terecht steunt op het gegeven dat het betrokken bouwperceel herbevestigd agrarisch gebied is en los van de vraag of de verwerende partij op een deugdelijke wijze tot de conclusie komt dat, zelfs in acht genomen de afwijkmogelijkheid van artikel 4.4.3 VCRO, de aanvraag niet functioneel inpasbaar is, moet vastgesteld worden dat de verwerende partij de ongunstige beoordeling van de verenigbaarheid van de goede ruimtelijke ordening in hoofdorde steunt op de 'landschapsvista'. Ze stelt vast dat de bestaande wachtgevel niet storend is, maar dat het bouwen van een bijkomende woning op de betrokken plaats wel (landschappelijk) storend zal zijn. Er kan niet ontkend worden dat deze beoordeling steunt op een mogelijk en relevant aandachtspunt van goede ruimtelijke ordening. De verzoekende partij brengt daar weinig tegen in, behalve de stelling dat dit inherent zou zijn aan een toepassing van artikel 4.4.3 VCRO en dat er bovendien nog afdoende landschap bewaard wordt aangezien het resterend deel van het perceel onbebouwd zal blijven aan de straatkant. De verzoekende partij verliest daarbij uit het oog dat het gegeven dat artikel 4.4.3 VCRO ter plaatse woningbouw mogelijk maakt geen beletsel is om te onderzoeken of deze ingreep op de concrete plaats niet ingaat tegen een goede ruimtelijke ordening. De verwerende partij is van oordeel dat het bewaren van de open ruimte op de betrokken plaats van belang is in functie van een goede ruimtelijke ordening. De verzoekende partij overtuigt niet dat deze beoordeling kennelijk onredelijk is. De eigen visie van de verzoekende partij over de goede ruimtelijke ordening, met name dat er ook na uitvoering van het aangevraagd project nog voldoende open ruimte zal overblijven, houdt niet in dat de andersluidende beoordeling en visie van de verwerende partij onwettig is.

De verzoekende partij voert ook nog aan dat de overweging over verdichting niet relevant is omdat de aanvraag niet streeft naar verdichting. Het kan de verwerende partij echter niet kwalijk genomen worden dat ze in haar beoordeling over de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening ook nagaat of het aangevraagde al dan niet kan ingepast worden in het verhogen van het ruimtelijk rendement. Deze overweging is, in het licht van de voorgaande bespreking, bovendien overtoollig en kan sowieso niet leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing. Het volstaat immers dat de verwerende partij vaststelt dat de aanvraag niet verenigbaar is met een bepaald relevant aspect van de goede ruimtelijke ordening, om de aanvraag te weigeren. Zoals reeds vastgesteld slaagt de verzoekende partij er niet in te

overtuigen dat de verwerende partij de grenzen van haar appreciatiebevoegdheid heeft overschreden door te oordelen dat een aantasting van de open ruimte ter plaatse niet verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening.

4.

De conclusie van het voorgaande is dat de verzoekende partij er niet in slaagt de schending aan te tonen van de door haar aangevoerde bepalingen en beginselen. De middelen worden verworpen”.

7. Artikel 4.4.3 VCRO geldt als één van de mogelijkheden tot afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften. Het artikel luidt:

“Voor een perceel dat niet voor woningbouw bestemd is, kan desalniettemin een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of voor het verkavelen van gronden voor het bouwen van een eengezinswoning worden afgegeven, indien voldaan is aan alle hiernavolgende voorwaarden:

1° de nieuwe woning is van:

a) hetzij het driegeveltype, in welk geval zij aangebouwd wordt bij een wachtmuur van een bestaande woning op een belendend perceel,

b) hetzij het gesloten bouwtype, in welk geval zij gebouwd wordt op een perceel dat gelegen is tussen twee wachtmuren;

2° het perceel waarop de nieuwe woning opgericht wordt, heeft een oppervlakte van ten hoogste 650 m²;

3° het bouwvolume van de nieuwe woning bedraagt ten hoogste 1 000 m³;

4° de aanpalende bestaande woning of woningen is of zijn per 1 september 2009 op het ogenblik van de vergunningsaanvraag voor de nieuwe woning hoofdzakelijk vergund en niet verkrot.

De mogelijkheden, vermeld in het eerste lid, gelden niet in ruimtelijk kwetsbare gebieden. Zij gelden evenmin in het geval waarin een aanbouw bij de bestaande woning of woningen uitdrukkelijk verboden wordt door een specifiek ruimtelijk uitvoeringsplan of bijzonder plan van aanleg betreffende zonevreemde constructies.

Voor de toepassing van het eerste lid, 1°, wordt onder ‘wachtmuur’ verstaan:

1° een wand die op 1 september 2009 deel uitmaakt van een dubbele wand, opgetrokken op de perceelsgrens;

2° een enkele wand die reeds op 1 september 2009 is opgetrokken tot tegen de perceelsgrens, en die beschermd is door een tijdelijke waterafstotende bekleding.

[...]”.

8. “Deze regeling maakt het mogelijk dat woningbouw kan worden vergund op een niet voor woningbouw bestemd perceel dat grenst aan een perceel waarop zich een bestaande woning met wachtmuur bevindt, of dat gelegen is

tussen twee wachtmuren. De bepaling laat toe om storende en landschappelijk onaantrekkelijke wachtmuren op een adequate manier weg te werken, zonder dat de hoofdbestemming van het gebied in het gedrang komt” (*Parl.St.* VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 138).

9. Uit wat voorafgaat (randnrs. 7 en 8) volgt dat:

- wanneer een vergunningsaanvraag voldoet aan artikel 4.4.3 VCRO er geen verplichting geldt maar een mogelijkheid bestaat voor het vergunningverlenende bestuur om op geldige wijze af te wijken van de onverenigbaarheid van het aangevraagde met de stedenbouwkundige voorschriften en het aangevraagde toch te vergunnen;
- het vergunningverlenende bestuur de vergunning bij toepassing van artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, d), VCRO alsnog moet weigeren als het aangevraagde onverenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening.

10. De overeenstemming van het aangevraagde met een goede ruimtelijke ordening wordt luidens artikel 4.3.1, § 2, eerste lid, VCRO beoordeeld met inachtneming van volgende beginselen:

“1° het aangevraagde wordt, voor zover noodzakelijk of relevant, beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4;

2° het vergunningverlenende bestuursorgaan houdt bij de beoordeling van het aangevraagde rekening met de in de omgeving bestaande toestand, doch het kan ook de volgende aspecten in rekening brengen:

a) beleidsmatig gewenste ontwikkelingen met betrekking tot de aandachtspunten, vermeld in punt 1° ;

b) de bijdrage van het aangevraagde aan de verhoging van het ruimtelijk rendement voor zover:

1) de rendementsverhoging gebeurt met respect voor de kwaliteit van de woon- en leefomgeving;

2) de rendementsverhoging in de betrokken omgeving verantwoord is;

3° indien het aangevraagde gelegen is in een gebied dat geordend wordt door een ruimtelijk uitvoeringsplan, een gemeentelijk plan van aanleg of een omgevingsvergunning voor het verkavelen van gronden waarvan niet op

geldige wijze afgeweken wordt, en in zoverre dat plan of die vergunning voorschriften bevat die de aandachtspunten, vermeld in 1°, behandelen en regelen, worden deze voorschriften geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven. Het vergunningverlenende bestuursorgaan kan gemotiveerd beslissen dat bepaalde voorschriften van verkavelingen ouder dan vijftien jaar, zoals bedoeld in paragraaf 1, eerste lid, 1°, c), of voorschriften van bijzondere plannen van aanleg ouder dan vijftien jaar, waarvan op grond van artikel 4.4.9/1 op rechtsgeldige wijze kan worden afgeweken, nog steeds de criteria van goede ruimtelijke ordening weergeven”.

11. Artikel 4.4.3 VCRO beperkt in geen enkel opzicht dit onderzoek van het vergunningverlenende bestuur van de overeenstemming van het aangevraagde met een goede ruimtelijke ordening, meer bepaald de inachtneming van voormelde beginselen.

12. Het middel gaat uit van een andere rechtsopvatting en faalt bijgevolg naar recht.

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 22 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van dertien april tweeduizend drieëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,
bijgestaan door	
Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Elisabeth Impens

Carlo Adams