

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 5 november 2019 met nummer RvVb-A-1920-0223  
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0824-A

Verzoekende partij	de <b>LEIDEND AMBTENAAR</b> van het agentschap ONROEREND ERFGOED
	vertegenwoordigd door advocaat Isabelle COOREMAN met woonplaatskeuze op het kantoor te 1082 Brussel, Access Building, Keizer Karellaan 586 bus 9
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van <b>OOST-VLAANDEREN</b>
	vertegenwoordigd door mevrouw Leen LIPPEVELDE

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 3 augustus 2018 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 7 juni 2018.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Zottegem van 18 december 2017 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de heer en mevrouw Hilaire DE SMET en Annie AELVOET (hierna: de aanvragers) een verkavelingsvergunning verleend onder voorwaarden voor het verkavelen van 1 bouwlot met beperkte oppervlakte op het perceel gelegen te 9620 Velzeke-Ruddershove (Zottegem), Bosmierweg zn, met als kadastrale omschrijving afdeling 9, sectie B, nummer 338A.

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 13 augustus 2019.

Advocaat Maxim LECOMTE *loco* advocaat Isabelle COOREMAN voert het woord voor de verzoekende partij. Mevrouw Leen LIPPEVELDE 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. FEITEN

1.

De aanvragers dienen op 7 juli 2017 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Zottegem een aanvraag in voor een verkavelingsvergunning voor “verkaveling voor 1 bouwlot met beperkte oppervlakte” op het perceel gelegen te 9620 Zottegem, Bosmierweg zn.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem’, vastgesteld met koninklijk besluit van 30 mei 1978 in agrarisch gebied.

Het perceel ligt binnen het beschermd cultuurhistorisch landschap ‘Munkboshoeven en omgeving: fase 2’, vastgesteld bij koninklijk besluit van 25 maart 1980 en binnen het landschapsrelict ‘Vallei van de Munkbosbeek met het kasteeldomein van Beerlegem’, vastgesteld bij ministerieel besluit van 25 juli 2008.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 1 augustus 2017 tot en met 30 augustus 2017, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het Departement Landbouw en Visserij adviseert op 4 december 2017 ongunstig:

“ ...

*Het Departement Landbouw en Visserij heeft uw adviesaanvraag van ‘het verkavelen van 1 bouwlot’ vanuit landbouwkundig standpunt onderzocht en formuleert een ongunstig advies.*

*De verkavelingsaanvraag voorziet één lot bestemd voor half open bebouwing, onder toepassing van de afwijkingsbepaling in artikel 4.4.3. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO).*

*In het aanvraagdossier blijkt onvoldoende dat de bestaande muur waar tegenaan wordt gebouwd als wachtgevel kan beschouwd worden. Niet elke blinde muur is effectief een wachtgevel.*

*In de memorie van toelichting bij het oorspronkelijk artikel 4.4.3 VCRO met betrekking tot de afwerkingsregel werd zeer duidelijk gesteld wanneer een muur als wachtgevel kan beschouwd worden. Volgens deze bepaling is er enkel sprake van een “wachtmuur” in twee specifieke hypothesen: in de eerste plaats wanneer het gaat om dubbele wand die “te paard” staat “op” de perceelsgrens, d.w.z. dat één wand op het eigen perceel staat en de andere wand op het perceel van de bureu, en in de tweede plaats wanneer een enkele wand is opgetrokken op het eigen perceel tot “tegen” de perceelsgrens en die beschermd is door een tijdelijke waterafstotende bekleding.*

*Artikel 4.4.3 VCRO is een uitzonderbepaling hetgeen impliceert dat dit artikel restrictief dient te worden geïnterpreteerd. Enkel indien aan alle voorwaarden wordt voldaan kan slechts een vergunning worden afgeleverd.*

*Op de bijgevoegde foto’s wordt vastgesteld at er aan de rechtergevel van de bestaande woning gevelopeningen en ramen aanwezig zijn. Bovendien steekt de dakrand van de bestaande woning uit.*

*Het departement Landbouw & Visserij stelt vast dat het eerder gaat om een volwaardig afgewerkte buitengevel die volledig op het eigen perceel staat. Deze zijgevel is niet afgewerkt met een ‘tijdelijke’ waterafstotende bescherminglaag. Bovendien steekt de dakrand van de bestaande woning uit.*

*Het Departement Landbouw & Visserij is dan ook van oordeel dat ten onrechte toepassing wordt gemaakt van de afwijkingsbepaling zoals bepaald in artikel 4.4.3 VCRO. Er wordt niet voldaan aan de voorwaarden van een wachtgevel.*

*...*

Het agentschap Onroerend Erfgoed, afdeling Oost-Vlaanderen adviseert op 7 december 2017 ongunstig:

*“ ...*

#### A. **SAMENVATTING**

*Met toepassing van 6.4.4, §2 van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, adviseert het agentschap Onroerend Erfgoed de aangevraagde handelingen **ongunstig**. Dit advies heeft de rechtsgevolgen zoals vermeld in 4.3.3 van de VCRO.*

#### B. **ADVIES**

##### 1. Juridische context

*Het landschap Munkboshoeven en omgeving: fase 2 werd bij het koninklijk besluit van 25 maart 1980 beschermd omwille van zijn **esthetische** waarde.*

*De volgende direct werkende normen zijn van toepassing:*

- a. *bepalingen uit het Onroerenderfgoeddecreet*
  - *Actief behoudsbeginsel (art. 6.4.1);*
  - *Passief behoudsbeginsel (art. 6.4.3);*
- b. *bepalingen uit het beschermingsbesluit:*
  - *Artikel 2: - Voor de behartiging van het nationaal belang worden de volgende beperkingen aan de rechten van de eigenaars gesteld:*
    - *Behoudens voorafgaande en schriftelijke toestemming vanwege de Minister of zijn gemachtigde en onverminderd de bestaande wetten en reglementen is verboden:*
      - *Het oprichten van een gebouw of een constructie of het plaatsen van een inrichting, zelfs uit niet duurzame materialen, die in de grond is ingebouwd, aan de grond is bevestigd of op de grond steun vindt ten behoeve van de stabiliteit en bestemd is om ter plaatse te blijven staan, ook al kan zij uit elkaar genomen worden.*
- c. *bepalingen uit het Onroerenderfgoedbesluit:*
  - *Art. 6.2.6. De volgende handelingen aan of in beschermde cultuurhistorische landschappen kunnen niet worden aangevat zonder toelating van het agentschap of, zoals vermeld in artikel 6.4.4, §1, eerste lid, van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013, van de erkende onroerenderfgoedgemeente:*
    - *het plaatsen van constructies met een minimale grondoppervlakte van 6 m<sup>2</sup> en een minimale hoogte van 4 meter, met uitzondering van niet-permanente en verplaatsbare constructies binnen een straal van 30 meter rond een vergund of vergund geacht gebouw.*

##### 2. Beoordeling

*De aanvraag betreft een verkavelingsvergunning voor het perceel 338a gelegen ter hoogte van Bosmierweg te Zottegem (Velzeke-Ruddershove). Het betreft een aanvraag van verkaveling tot 1 bouwlot. Na de verkaveling is het lot geschikt voor de oprichting van 1 halfopen bebouwing. Het overige deel van het perceel wordt uit de verkaveling gesloten. Er wordt beroep gedaan op de afwerkingsregel (Art. 4.4.3, Hoofdstuk 4: Afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften), voorzien in de codex ruimtelijke ordening. Het perceel heeft de bestemming agrarisch gebied volgens het gewestplan.*

*Het perceel maakt deel uit van het beschermd landschap "Munkboshoeve en omgeving". Kenmerkend voor het gebied is een open landschap met vergezichten. Het perceel 338a is momenteel in gebruik als akker. Het verkavelen van dit landelijk perceel zorgt voor een verdere versnippering van het landschap. Dit zou een aantasting van het open landschap betekenen en een aantasting van de esthetische waarde van het beschermd landschap. Om deze redenen wordt er een ongunstig advies verleend voor de verkaveling van het perceel.*

*Zoals hierboven vermeld wordt er beroep gedaan op de afwerkingsregel voorzien in de codex ruimtelijke ordening. De afwerkingsregel houdt in dat er een woning mag gebouwd worden als een perceel grenst aan een perceel dat wel bebouwd is en als die woning een wachtmuur heeft. Wij zijn echter van mening dat de muur van de bestaande woning (Bosmierweg 38) niet voldoet aan de definitie van een wachtmuur. Onder een wachtmuur wordt verstaan (Vlaamse codex ruimtelijke ordening):*

- een wand die op 1 september 2009 deel uitmaakt van een dubbele wand, opgetrokken op de perceelsgrens;*
- een enkele wand die reeds op 1 september 2009 is opgetrokken tot tegen de perceelsgrens, en die beschermd is door een tijdelijke waterafstotende bekleding.*

### **ONGUNSTIG**

*De aangevraagde handelingen worden negatief geadviseerd omdat zij afbreuk doen aan de bescherming en in strijd zijn met de bepalingen uit het individuele beschermingsbesluit en in strijd zijn met de bepalingen uit het Onroerenderfgoedbesluit.*

*...*

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op een voor de Raad onbekende datum ongunstig:

*"...*

### **Beschrijving van de aanvraag en de onmiddellijke omgeving**

*De aanvraag voorziet in het creëren van een bouwlot voor HOB in toepassing van de zgn. afwerkingsregel, tegen de 'wachtmuur' van de links aanpalende woning (hoofdgebouw van 1 bouwlaag + zadeldak + gelijkvloerse achterbouw onder plat dak).*

*Het goed is gelegen aan het uiteinde van een cluster zonevreemde woningen, buiten de dorpskern. De omgeving wordt gekenmerkt door landbouwgronden, bos en woningen.*

### **Toetsing aan de regelgeving en de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften**

*Gelet op de ministeriële omzendbrief van 8 juli 1997 (en latere wijzigingen) betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, zijn de in het ontwerp voorgestelde werken of handelingen principieel strijdig met de geldende voorschriften van het gewestplan (agrarisch gebied);*

*De bestaande woning is reeds geruime tijd rondom afgewerkt met een gevelsteen en in de zijgevel bevinden zich een 3-tal kleine, al dan niet blinde ronde raamopening. Ook al gaat*

*het hier dus hoogstwaarschijnlijk om een dubbele wand die tegen de perceelsgrens staat, heeft deze wand niet het karakter van een echte wachtmuur. De aanvraag beantwoordt bijgevolg niet aan deze toepassingsvoorwaarde van de zgn. afwerkingsregel (art. 4.4.3 VCRO).*

*De voorliggende weg is onvoldoende uitgerust voor een bijkomende woning; er is geen riolering, geen laagspanningsnet en geen openbare verlichting aanwezig. Ook andere nutsleidingen zijn niet of slechts gebrekkig aanwezig.*

*Het betrokken perceel maakt deel uit van het beschermd landschap 'Munkboshoeven en omgeving' (KB 25/03/1980). Tevens van het vastgesteld landschapsatlasrelict 'Vallei van de Munkbosbeek met het kasteeldomein van Beerlegem'.*

*(...)*

### **Historiek:**

*Een eerdere, gelijkaardige aanvraag werd door het College geweigerd op 15/05/2017. Het College heeft daarbij evenwel aangegeven dat een aangepaste aanvraag waarbij d.m.v. een schuine voorgevel vanaf de voorste hoek van de bestaande woning kan worden aangebouwd, zodat het profiel van de bestaande wachtmuur beter gevolgd wordt, wel voor vergunning in aanmerking kon komen.*

*(...)*

### **Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening**

*Het voorgestelde lot maakt onderdeel uit van een veel ruimer landbouwperceel, dat geschikt is (en blijft) voor professionele landbouwdoeleinden. Dit perceel maakt op zich weer deel uit van een nog relatief ongeschonden en aaneengesloten landbouwareaal. Het ontwerp waarbij het lot 1 van dit 'moederperceel' wordt afgesplitst bemoeilijkt de bewerkbaarheid van het resterend perceel en vormt een ongewenste residentiële aantasting van het bestaande landbouwareaal en de open ruimte.*

*Het betrokken perceel maakt tevens deel uit van het beschermd landschap 'Munkboshoeven en omgeving' en van het vastgesteld landschapsatlasrelict 'Vallei van de Munkbosbeek met het kasteeldomein van Beerlegem'. Het ontwerp vormt een aantasting van de erfgoedwaarden van het beschermde gebied doordat het een historisch onbebouwd perceel dat deel uitmaakt van het koutergebied rond de Munkboshoeven wil gaan bebouwen.*

*Het ontwerp brengt bijgevolg de goede plaatselijke ordening in het gedrang.*

*..."*

Het college van burgemeester en schepenen verleent op 18 december 2017 een verkavelingsvergunning aan de aanvragers. Het college beslist:

*" ...*

*Artikel 1 Het college van burgemeester en schepenen treedt het verslag van de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar niet bij en geeft de verkavelingsvergunning af aan de aanvragers.*

*Artikel 2. Het College neemt kennis van het advies van de stedenbouwkundige ambtenaar.*

*Echter in een eerdere aanvraag, waar een kleiner deel van de wachtgevel werd afgewerkt, werd door het College geadviseerd dat een aanvraag waarbij door middel van een schuine voorgevel wordt aangebouwd zodat het profiel van de bestaande wachtmuur beter gevolgd wordt, kan worden ingewilligd.*

*Dat is in deze aanvraag inderdaad zo. De zijgevel wordt kwasi volledig afgewerkt, zodat ook het recht op herbouwen op nevenliggend perceel niet in het gedrang komt. De eigenaar van aanliggend pand zal immers steeds het recht behouden tot het oprichten van een vervangingswoning cfr codex RO, maar de geringe breedte laat niet toe dat hier een type open bebouwing wordt voorzien. Vandaar uit kan worden gesteld dat hier steeds een wachtgevel tot tegen de perceelsgrens zal worden gebouwd.*

*De stedenbouwkundige ambtenaar bevestigt ook in zijn advies dat hier nu reeds hoogst waarschijnlijk gaat om een dubbele wand.*

*Het advies van onroerend erfgoed kan niet worden bijgetreden. Immers het lijkt beter dat de wachtgevel, die een bruusks einde creëert (zie foto 5 van de aanvraag) van de bebouwing, afgewerkt wordt. Dit is immers ook de reden waarvoor de afwijkingsbepalingen zijn ontstaan.*

*De ligging volgens erfgoed in het beschermd landschap 'Munkboshoeven en omgeving' K.B. 25/03/1980, kan bezwaarlijk ingeroepen worden.*

*Dat deze bijkomende geringe inplanting het open zicht op deze munkboshoeven zou aantasten lijkt verregaand. Deze hoeven zijn vooreerst op kwasi 500 meter van de plaats van de aanvraag gelegen, maar bovendien stelt het college vast dat intussen reeds verschillende vergunningen tot verkavelen en nieuwbouwwoningen zijn afgeleverd langsheen de nabijgelegen Kernemelkstraat. Deze vergunningen bevinden zich in dezelfde afbakening van 1980, het beschermd landschap zoals geciteerd.*

*De aantasting van het agrarisch gebied, waar de afdeling Land over spreekt is bijzonder gering te noemen. Bovendien verstrekke deze administratie in de eerdere aanvraag een voorwaardelijk gunstig advies. Er mag worden verwacht dat de landbouwer, namelijk de zoon van de aanvrager, op de hoogte is van deze aanvraag en ze ten volle steunt. De beperking van de oppervlakte van de bouwkael tot maximaal 650 m<sup>2</sup> garandeert op zich reeds een minimale impact op de agrarische activiteit. Terloops dient gesteld dat dit gebied niet is opgenomen in het gewestplan als landschappelijk waardevol, maar als eenvoudig agrarisch gebied.*

*Met betrekking tot de uitrusting van de weg dient gesteld dat deze wettelijke vereisten geringer zijn dan de stedenbouwkundige ambtenaar stelt. Er mag worden verwacht dat de aanpalende woning reeds beschikt over elektriciteit en water, en dat bijgevolg hier slechts een haalbare en geringe uitbreiding nodig zal zijn.*

*Deze uitbreiding zal, zoals altijd, als last worden opgelegd aan de verkavelaar.*

*Tenslotte in de marge stelt het college vast dat sinds 2015 (het ogenblik van het in voege treden van deze afwijkingsregel) de aanvrager reeds werd aangemaand door de administratie stedenbouw en financiën van de stad Zottegem om belasting op onbebouwde percelen te betalen voor dit perceel grond.*

*Om al deze redenen opteert het college dat het stedenbouwkundig en ruimtegewijze verantwoord is om deze gevel te laten afwerken.*

*...*

Tegen die beslissing tekent onder andere de verzoekende partij op 21 februari 2018 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 5 april 2018 om het beroep in te willigen en de verkavelingsvergunning te weigeren. Hij adviseert:

*“ ...*

#### *2.4 De juridische aspecten*

*De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven.*

*De verkavelaar wenst gebruik te maken van de zgn. 'afwerkingsregel'.*

*De vergunningverlenende overheid mag bij het verlenen van een verkavelingsvergunning of stedenbouwkundige vergunning toepassing maken van de afwijkingsbepalingen vervat in de Onderafdeling 3. Afwerkingsregel, meer bepaald artikel 4.4.3 VCRO indien de aanvraag betrekking heeft op het bouwen van een eengezinswoning mits voldaan is aan de hierna gestelde voorwaarden:*

- het betreft een driegevelwoning, aangebouwd bij een wachtmuur aan een bestaande woning op een belendend perceel.*
- de oppervlakte van het te bebouwen perceel bedraagt max. 650 m<sup>2</sup>.*
- het bouwvolume van de nieuw op te richten woning bedraagt max. 1000 m<sup>3</sup>.*
- de aanpalende bestaande woning of woningen is/zijn per 1 september 2009 op het ogenblik van de vergunningsaanvraag voor de nieuwe woning hoofdzakelijk vergund en niet verkrot.*
- het betreft geen ruimtelijk kwetsbaar gebied. 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 in artikel 4.4.3 “wachtmuur” gedefinieerd als:*

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

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

*Het nieuw gecreëerde lot heeft een oppervlakte van circa 647m<sup>2</sup> en is bestemd voor de oprichting van een eengezinswoning in halfopen bouwvoor.*

*De woning waartegen wordt aangebouwd wordt geacht vergund te zijn. De woning is niet verkrot en wordt bewoond.*

*Op deze punten is het gevraagde in overeenstemming met de geldende afwijkingsbepaling.*

*De vraag die dient beantwoord is in hoeverre hier al dan niet een aanbouwbare wachtmuur aanwezig is. In het aanvraagdossier worden geen gedetailleerde gegevens verstrekt omtrent de precieze aard van de scheidingsmuur.*

*In voorliggende aanvraag dient vastgesteld dat er geen sprake is van een wachtgevel.*

*Het betreft namelijk geen wand die op 1 september 2009 deel uitmaakt van een dubbele wand opgetrokken op de perceelsgrens of een enkele wand die reeds op 1 september 2009*

*is opgetrokken tot tegen de perceelsgrens en die beschermd is door een tijdelijke waterafstotende bekleding. Het betreft wel degelijk een afgewerkte zijgevel met een gevelsteen, identiek aan en in verband gemetst met de voorgevel. Een bakstenen muur 'op zich' kan niet beschouwd worden als een muur beschermd door een waterafstotende bekleding, waardoor niet voldaan wordt aan artikel 4.4.3, derde lid, 2 °VCRO (zie arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen nr. RvVb/A/1617/0655 dd. 14 maart 2017).*

*Deze gevel kan om deze reden niet als een wachtgevel of een mandelige muur beschouwd worden. Bovendien bevinden zich in de betrokken gevel ook 3 raampjes, wat nog meer bevestigt dat het geen wachtgevel betreft. Een wachtmuur moet minstens een volledig blinde muur zijn.*

*In de parlementaire voorbereidingen wordt duidelijk gesteld dat de afwerkingsregel bedoeld is om "storende en landschappelijk onaantrekkelijke wachtmuren op een adequate manier weg te werken".*

*De bestaande muur kan geenszins beschouwd worden als een "storende en onaantrekkelijke" wachtmuur. Het betreft hier een zijgevel van een woning waarbij uit de vormgeving van de woning kan afgeleid worden dat het nooit de bedoeling geweest is ooit tegen de woning aan te bouwen.*

*Uit hoofde van dit alles betreft de rechter zijgevel van de bestaande woning geen storende en landschappelijk onaantrekkelijke wachtmuur die op een adequate manier weg zou dienen te worden weggewerkt; terwijl dit het opzet is van art 4.4.3. VCRO.*

*Bovendien is de aanvraag in strijd met direct werkende normen van Onroerend Erfgoed. Het ontwerp vormt een aantasting van de erfgoedwaarden van het beschermd gebied doordat men het een historisch onbebouwd perceel, dat deel uitmaakt van het koutergebied rond de Munkboshoeven, wil gaan bebouwen. Het verder aansnijden van deze historische open ruimte, zelfs al is die aan de rand gelegen, is geen blijk van goede ruimtelijke ordening, zeker niet bij een al zonevreemde bebouwing.*

*Zowel het Departement Landbouw & Visserij, het Departement Omgeving, het Agentschap Onroerend Erfgoed als de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar stellen dat de aanvraag niet in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen. Het ontwerp brengt bijgevolg de goede plaatselijke ordening in het gedrang.*

*Deze standpunten kunnen gevolgd worden.*

#### 2.5 De goede ruimtelijke ordening

*Gelet op bovenvermelde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering zijn verdere opportuniteitsafwegingen niet meer relevant.*

#### 2.6 Conclusie

*Uit wat voorafgaat dient besloten dat de beroepen voor inwilliging vatbaar zijn.*

*Verkavelingsvergunning dient te worden geweigerd.*

*...*

Op 13 april 2018 maakt de raadsman van de aanvragers een replieknota over.

Na de hoorzitting van 17 april 2018 verklaart de verwerende partij het beroep op 7 juni 2018 ongegrond en verleent een verkavelingsvergunning. De verwerende partij beslist:



“  
...

## 2.4 De juridische aspecten

*De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven.*

*De verkavelaar wenst gebruik te maken van de zgn. 'afwerkingsregel'.*

*De vergunningverlenende overheid mag bij het verlenen van een verkavelingsvergunning of stedenbouwkundige vergunning toepassing maken van de afwijkingsbepalingen vervat in de Onderafdeling 3. Afwerkingsregel, meer bepaald artikel 4.4.3 VCRO indien de aanvraag betrekking heeft op het bouwen van een eengezinswoning mits voldaan is aan de hierna gestelde voorwaarden:*

- het betreft een driegevelwoning, aangebouwd bij een wachtmuur aan een bestaande woning op een belendend perceel.*
- de oppervlakte van het te bebouwen perceel bedraagt max. 650 m<sup>2</sup>.*
- het bouwvolume van de nieuw op te richten woning bedraagt max. 1000 m<sup>3</sup>.*
- de aanpalende bestaande woning of woningen is/zijn per 1 september 2009 op het ogenblik van de vergunningsaanvraag voor de nieuwe woning hoofdzakelijk vergund en niet verkrot.*
- het betreft geen ruimtelijk kwetsbaar gebied. 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 in artikel 4.4.3 “wachtmuur” gedefinieerd als:*

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

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

*Het nieuw gecreëerde lot heeft een oppervlakte van circa 647m<sup>2</sup> en is bestemd voor de oprichting van een eengezinswoning in halfopen bouwporde.*

*De woning waartegen wordt aangebouwd wordt geacht vergund te zijn. De woning is niet verkrot en wordt bewoond.*

*Op deze punten is het gevraagde in overeenstemming met de geldende afwijkingsbepaling.*

*De vraag die dient te worden beantwoord is in hoeverre hier al dan niet een aanbouwbare wachtmuur aanwezig is. In het aanvraagdossier worden geen gedetailleerde gegevens verstrekt omtrent de precieze aard van de scheidingsmuur.*

*Anders dan wat de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar van mening is, is er in casu weldegelijk sprake van een wachtmuur.*

*Er kan niet ontkend worden dat het om een dubbele muur gaat (zie verslag gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar) die voor de inwerkingtreding van de VCRO is aangebracht. Dit wordt gestaafd met fotomateriaal en door de plaatsing van de dakpannen.*

*Doordat dit een dubbele muur betreft, is de aanbouwbaarheid geen probleem en zal de eigenaar van het bestaande pand ook in de toekomst steeds kunnen herbouwen.*

*De aanwezigheid van muurankers doet niet anders beslissen, zij kunnen ingewerkt worden in de op te trekken nieuwe zijgevel. (Zie RvVb A/2013/0303 van 11 juni 2013).*

*De aanvraag voldoet aan de voorwaarden van artikel 4.4.3. VCRO.*

*Er is geen legaliteitsbelemmering voor het verlenen van de vergunning.*

## 2.5 De goede ruimtelijke ordening

*De aanvraag betreft het louter opsplitsen van een agrarische perceel met als doel een stedenbouwkundige vergunning voor het aanbouwen van een eengezinswoning aan een wachtgevel te verkrijgen.*

*Onderzoek leert dat de argumentatie van de aanvrager in deze redelijk en correct is.*

*Zij wordt bijgetreden en eigen gemaakt:*

*“De aanvraag brengt de goede ruimtelijke ordening niet in het gedrang:*

*Voorliggende aanvraag gaat aldus terug op de ‘afwerkingsregel’ als voorzien in artikel 4.4.3 VCRO. Deze decretale bepaling houdt geen verbod in om af te wijken van de bestemming voorzien in het gewestplan.*

*Door in de mogelijkheid te voorzien om onbebouwde gronden gelegen buiten woongebied toch te bebouwen, heeft de decreetgever noodzakelijkerwijze geoordeeld dat dergelijke invulling van een thans onbebouwd perceel – voor zover het aan de gestelde voorwaarden voldoet – in overeenstemming met de principes van de goede ruimtelijke ordening dient te worden geacht.*

*Van het aansnijden van het thans onbebouwde perceel zal enige ruimtelijke impact komen uit te gaan, welke evenwel – mede in het licht van de doelstellingen gelegen in artikel 4.4.3 VCRO – als ruimtelijk verantwoord kan worden aanzien, daar een aansluitende bebouwing op een bestaande woning wordt beoogd, zodat het ruimtelijk beslag in zijn totaliteit beperkt wordt gehouden, en de principes van compact bouwen met een beperkte ruimtelijke inname volledig toepassing vinden.*

*Tevens wordt de agrarische structuur en de schoonheidswaarde van het agrarische landschap met de aanvraag niet wezenlijk aangetast. Daarbij kan worden opgemerkt dat het perceel zich een louter agrarisch gebied bevindt, en niet in LWAG.*

*De voorziene halfopen bebouwing zal de contouren van de gevel alwaar wordt tegenaan gebouwd, komen te volgen en er ruimtelijk volledig komen op aan te sluiten.*

*Aldus is de impact op het open ruimte gebied – dat middels lot 2 uit de verkaveling wordt uitgesloten – beperkt en aanvaardbaar van aard te noemen.*

*Het open ruimte gebied komt slechts in beperkte mate te versmallen, en zal geenszins fundamenteel worden aangetast in haar agrarische functie en aanzet tot het aanwezige open agrarische gebied.*

*De landbouwer die de landbouwpercelen bewerkt, betreft de zoon van de aanvragers, en heeft geen bezwaar tegen de verkaveling van zijn landbouwperceel als aangevraagd, gezien ook de minimale impact op diens agrarische activiteiten.*

*Artikel 4.3.3, tweede lid VCRO stelt dat onder 'direct werkende normen' dient te worden verstaan: supranationale, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is.*

*Het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed verwijst naar de artikelen 6.4.1 (actief behoudsbeginsel) en artikel 6.4.3 (passief behoudsbeginsel) van het Onroerend erfgoeddecreet, naast de vereiste machtigingen van het Agentschap zelf.*

*Deze ingeroepen bepalingen hebben evenwel een zeer algemene strekking, en kunnen op tal van handelingen betrekking hebben, zodat een strijdigheid met deze bepalingen slechts kan worden aangenomen indien aan de hand van concrete gegevens aannemelijk wordt gemaakt dat de aanvraag een ernstige impact heeft op de natuurwetenschappelijke, historische, esthetische of sociaal-culturele waarde welke aan de bescherming van het landschap ten grondslag ligt.*

*In voorliggend geval moet worden vastgesteld dat het perceel, voorwerp van de verkavelingsaanvraag, als loutere landbouwgrond wordt aangewend ten titel van akkerbouw (cfr voorstaande foto google streetview, alwaar op het veld mais aanwezig is).*

*Het verkavelingslot maakt aldus onderdeel uit van een veel ruimer landbouwperceel, dat voor professionele landbouwdoeleinden wordt aangewend. Daarnaast wordt ter plaatse het open zicht, zoals door het Agentschap Onroerend Erfgoed ingeroepen, reeds belemmerd door de aanwezigheid van de bestaande woning, alwaar zal worden tegenaan gebouwd.*

*De bijkomende geringe inplanting van een woning op een perceel van maximaal 650 m<sup>2</sup>, aanpalend aan een bestaande woning, komt dan ook geenszins het open zicht op het beschermde landschap van Munkboshoeven en omgeving aan te tasten.*

*Het advies en het beroepschrift van het Agentschap Onroerend Erfgoed houden ten onrechte geen of onvoldoende rekening met de reeds voorhanden zijnde woongelegenheid, en het gegeven dat de aanvraag in een aanpalende bebouwing voorziet, zodat naar de concrete gegevens van de zaak de visuele impact op het gebied minimaal tot verwaarloosbaar zal zijn.*

*Daarnaast zijn de Munkboshoeven op een 500 meter van de plaats van de aanvraag gesitueerd, welke nochtans de kern van het beschermde landschap uitmaken, en waarrond deze bescherming is opgebouwd.*

*In tegenstelling tot hetgeen het Agentschap Onroerend Erfgoed poneert, dient bij de beoordeling van voorliggende vergunningsaanvraag welke degelijk rekening te worden gehouden met de bestaande feitelijke toestand, ongeacht of deze al dan niet vergund of zone-eigen dan wel zonevreemd van karakter is.*

*Binnen het betrokken landschap zijn verscheidene vergunningen afgeleverd voor verkavelingen en nieuwbouwwoningen langs de Kernemelkstraat, zodat reeds van de aanwezigheid van meerdere woningen binnen het beschermde landschap sprake is, en deze zelfs zijn aangebracht geworden nadat de afbakening van het beschermde landschap 'Munkboshoeven en omgeving' in 1980 reeds een feit was.*

*Er kan dan ook niets anders worden geconcludeerd dan dat het beschermde landschap waarvan sprake ingevolge de feitelijke bestaande toestand ter plaatse in zijn cultuurhistorische, landschappelijke en esthetische waarden ingevolge de aanvraag niet wezenlijk wordt aangetast, en de visuele impact op de schoonheidswaarde van dit landschap uiterst gering tot verwaarloosbaar is.*

*Het voorliggende ontwerp brengt dan ook de goede plaatselijke ordening niet in het gedrang, en komt de draagkracht van het gebied niet te overstijgen. Van het project gaan ook geen hinder of nadelen naar de onmiddellijke omgeving uit, welke de maat van het aanvaardbare zouden te boven gaan.”*

*De hierin opgenomen juridische overwegingen verantwoorden een gewijzigde houding ten opzichte van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar.*

*De aanvraag is in overeenstemming met de vereisten van een goede ruimtelijke ordening.*

#### 2.6 Conclusie

*Uit wat voorafgaat dient besloten dat de beroepen ingesteld door Omgeving en Onroerend Erfgoed niet voor inwilliging vatbaar zijn.*

*Verkavelingsvergunning kan worden verleend volgens de voorwaarden zoals opgenomen in het bestreden besluit.  
...”*

Dat is de bestreden beslissing.

2.

Ook de LEIDEND AMBTENAAR van het Departement OMGEVING vordert met een aangetekende brief van 7 juni 2018 de vernietiging van de bestreden beslissing. Dit beroep heeft als rolnummer 1718-RvVb-0818-A.

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

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

#### **V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN**

##### **A. Eerste en tweede middel**

*Standpunt van de partijen*

1.1.

In haar eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.3 en 4.7.16, §1 VCRO, van artikel 1, 1°, b) van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen, van artikel 6.4.1; 6.4.3; 6.4.4, §2 en 6.5.7 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed (hierna: het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013); van artikel 6.2.6 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 betreffende de uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 (hierna: het Onroerenderfgoedbesluit van 16 mei 2014); van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna:

Motiveringswet) en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het beginsel van de materiële motiveringsplicht, het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel en machtsoverschrijding.

1.2.

In haar tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van dezelfde bepalingen als haar eerste middel, maar beroept zij zich op artikel 4.3.4 in plaats van artikel 4.3.3 VCRO.

1.3.

Zij zet dit als volgt uiteen:

“ ...

13. *De vergunningsaanvraag heeft betrekking op het verkavelen van een bouwlot gelegen binnen het beschermd cultuurhistorisch landschap “Munkboshoeven en omgeving: fase 2”, beschermd bij Koninklijk besluit van 25 maart 1980. (stuk 5) Dit wordt door partijen niet betwist.*

*Uit de artikelen 4.7.16, §1 VCRO en artikel 1,1°, b) van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen, volgt dat het advies van verzoekende partij van 7 december 2017 de gevolgen heeft zoals omschreven in de artikelen 4.3.3 en 4.3.4 VCRO. Dit blijkt evenzeer uit artikel 6.4.4, §2 van het Onroerenderfgoeddecreet.*

*Dit betekent dat, indien uit het verplicht in te winnen advies blijkt dat de aanvraag strijdig is met een direct werkende norm binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, er aan verwerende partij in beginsel geen beoordelingsbevoegdheid meer toekomt om zelf de strijdigheid met de direct werkende norm te toetsen. In zoverre uit het advies de strijdigheid met een direct werkende norm blijkt, is het verplicht in te winnen advies bindend krachtens artikel 4.3.3 VCRO (RvVb 19 juni 2018, RvVb/A/1718/1016; RvVb 3 april 2018, nr. RvVb/1718/0729).*

*In casu blijkt uit het verplicht in te winnen advies dat werd verleend door het Agentschap Onroerend Erfgoed op 7 december 2017 (stuk 3) dat het voorwerp van de voorliggende aanvraag onverenigbaar is met het beschermd cultuurhistorisch landschap “Munkboshoeven en omgeving: fase 2” en bijgevolg afbreuk doet aan zowel het individueel beschermingsbesluit (art. 2) als het “passief behoudsbeginsel” (art. 6.4.3 Onroerenderfgoeddecreet) en in strijd is met het Onroerenderfgoedbesluit.*

*Uit onderstaande motivering van het advies van verzoekende partij blijkt duidelijk op basis van welke concrete redenen verzoekende partij oordeelt dat de aanvraag strijdig wordt geacht met bovenvermelde bepalingen: (...)*

*In het advies worden duidelijk de motieven uiteengezet waarom er in casu een schending voorligt van direct werkende normen. Het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed geeft duidelijk aan dat de aanvraag de esthetische waarde van het beschermde open landschap aantast.*

14. *De bestreden beslissing gaat geheel voorbij aan het gegeven dat de verwerende partij in beginsel een gebonden bevoegdheid heeft wanneer een advies voorligt waarin wordt gewezen op een strijdigheid met directe werkende normen. Overeenkomstig artikel 4.3.3 VCRO diende verwerende partij de vergunning te weigeren. Het opleggen van*

voorwaarden waardoor de naleving van sectorale regelgeving wordt gewaarborgd is in casu niet mogelijk.

*De beoordeling van verwerende partij is strijdig met vaste rechtspraak van uw Raad, waaruit blijkt dat het passief behoudsbeginsel uit artikel 6.4.3 van het Onroerenderfgoeddecreet voldoet aan de omschrijving in artikel 4.3.3, tweede lid VCRO, met name dat het een norm is “die op zichzelf volstaat om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is” en aldus als direct werkende norm uit het beleidsveld onroerend erfgoed is te beschouwen (RvVb 19 juni 2018, RvVb/A/1718/1016; RvVb 3 april 2018, nr. RvVb/1718/0729; RvVb 17 april 2018, nr. RvVb/A/1718/0744).*

15. *Verwerende partij maakt in feite geen eigen beoordeling ter zake, maar verwijst voor de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening louter naar het standpunt van de vergunningsaanvrager en zij maakt zich deze argumentatie eigen. Daarbij dient opgemerkt dat de strijdigheid van de aanvraag met directe werkende normen een legaliteitsbeoordeling betreft en geen opportuniteitstoets.*

*Hoewel het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed duidelijk bepaalt waarom een schending voorligt van het passief behoudsbeginsel, meent de vergunningsaanvrager (daarin blindelings gevolgd door de deputatie) blijkbaar dat deze motieven niet kunnen worden bijgetreden. Het is evenwel niet aan de vergunningsaanvrager (noch aan de deputatie) om in de plaats van het Agentschap Onroerend Erfgoed een eigen beoordeling te maken van een direct werkende norm binnen het beleidsveld van onroerend erfgoed.*

*Een vergunningverlenend bestuursorgaan kan niet in de plaats van de adviesverlenende instantie beoordelen of het aangevraagde strijdig is met een direct werkende norm binnen het beleidsveld van onroerend erfgoed (RvS 4 november 2014, nr. 229.024; RvVb 17 april 2018, nr. RvVb/A/1718/0744).*

*De bestreden beslissing kan aldus niet eenvoudigweg voorbij gaan aan het advies van verzoekende partij. Uw Raad oordeelde reeds als volgt (RvVb 19 juni 2018, RvVb/A/1718/1016): (...)*

*Het beschermingsbesluit van 25 maart 1980 werd genomen ter bescherming van de esthetische waarde van het gebied waarin het perceel is gelegen. In het advies van verzoekende partij wordt uitvoerig gemotiveerd dat het verkavelen van het landelijk perceel, gekenmerkt door een open landschap met vergezichten, zorgt voor een verdere versnippering van het landschap, wat zowel een aantasting van het open landschap als een aantasting van de esthetische waarden van het beschermde landschap zou betekenen.*

*Deze overwegingen tonen aan dat het beschermd cultuurhistorisch landschap wordt ontsierd en beschadigd door de aanvraag. Dit is ook evident, nu het perceel is gelegen aan het uiteinde van een cluster zonevreemde woningen en de omgeving wordt gekenmerkt door akkers, weilanden en bos. Deze visie werd overigens ook bevestigd door de PSA, die stelt (stuk 4): (...)*

16. *Dat de vergunningsaanvrager het hier niet mee eens is, en de mening is toegedaan dat met het oprichten van een woning de “visuele impact op het gebied minimaal tot verwaarloosbaar zal zijn” en “geenszins het open zicht op het beschermde landschap van Munkboshoeven en omgeving [zal aantasten]”, is incorrect en kan niet worden*

weerhouden. Deze beoordeling is de louter subjectieve visie van de vergunningsaanvrager. Dat de vergunningsaanvrager steeds zal argumenteren dat de oprichting van zijn eigen woning de esthetische waarde van de omgeving niet zal aantasten, is logisch. Deze subjectieve beoordeling kan evenwel niet in de plaats komen van een zorgvuldige beoordeling van een gespecialiseerde adviesinstantie in het kader van het beleidsveld van het onroerend erfgoed.

De strijdigheid met de direct werkende normen wordt in het advies van verzoekende partij geconcretiseerd en uiteengezet, zoals hierboven reeds werd verduidelijkt.

De bestreden beslissing legt de vaststelling dat er een strijdigheid bestaat met een direct werkende norm gewoonweg naast zich neer. Verwerende partij beschikte ter zake evenwel over geen enkele discretionaire bevoegdheid aangezien het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed van 7 december 2017 bindend was voor de verwerende partij. Verwerende partij treedt derhalve buiten haar bevoegdheid aangezien het enkel aan verzoekende partij toekomt te oordelen of het aangevraagde al dan niet strijdig is met direct werkende normen die voortvloeien uit de bescherming van het goed als cultuurhistorisch landschap (RvVb 18 april 2017, nr. RvVb/A/1617/0763).

Bovendien dient te worden benadrukt dat onderliggende zaak betrekking heeft op een beslissing van de verwerende partij waarin de verwerende partij in de plaats van het agentschap zelf (op onwettige wijze) oordeelt over het al dan niet strijdig zijn van de aanvraag met direct werkende normen in het beleidsveld Onroerend Erfgoed. Dit is onwettig.

17. Het middel is gegrond.  
(...)

21. In zoverre het advies van verzoekende partij niet bindend zou zijn, quod certe non, heeft verwerende partij het ongunstig advies van verzoekende partij niet op afdoende en zorgvuldige wijze weerlegd.

22. Artikel 4.3.4. VCRO bepaalt: (...)

Hoewel artikel 4.3.4 VCRO niet 'verplicht' tot het weigeren van een vergunning moet de verwerende partij, wanneer zij afwijkt van een uitgebracht advies, haar beslissing op dat punt des te zorgvuldiger motiveren. (RvVb 22 augustus 2017, nr. RvVb/A/1617/1118).

23. Er geldt een verzwaarde motiveringsplicht in hoofde van de deputatie, télkens wanneer een advies verleend wordt door eender welke adviesverlenende instantie en wanneer de deputatie hiervan wenst af te wijken. In deze gevallen neemt de deputatie immers een niet evidente beslissing.

Te dezen heeft verwerende partij deze bijzondere motiveringsplicht geschonden.

In de mate dat verwerende partij al kon afwijken van het advies van verzoekende partij (quod non – zie eerste middel), diende verwerende partij dit op gemotiveerde wijze te doen en dienden de motieven hiervoor afdoende te zijn.

Dit is te dezen niet het geval.

24. *De Deputatie gaat haar discretionaire bevoegdheid te buiten waar zij blindelings het standpunt van de aanvrager volgt inzake onroerend erfgoed (via het “zich eigen maken” van de argumentatie van de aanvrager).*

*Nergens wordt op grond van draagkrachtige motieven gemotiveerd waarom de aanvraag wél verenigbaar zou zijn met het ontegensprekelijk plaatselijk aanwezig beschermd landschap. De deputatie komt niet verder dan te verwijzen naar de (subjectieve) beoordeling van de vergunningsaanvrager, die op zich niet verder komt dan te oordelen dat het open landschap niet zal worden aangetast. Uiteraard vormt deze nietszeggende stijlclausule geen afdoende motivering en staat deze haaks op de vaststelling van het Agentschap Onroerend Erfgoed.*

*De aandacht dient er op te worden gevestigd dat het beschermd cultuurhistorisch landschap ‘Munkboshoeven met hun omgeving: fase 2’ een open ontginningsgebied betreft in een opvallend vlak deel van het landschap. Hierdoor zijn de centrale, iets hoger gelegen ontginningshoeven zeer goed zichtbaar. Het aansnijden van een verkaveling van onbebouwd agrarisch gebied in dit beschermd cultuurhistorisch landschap tast diens esthetische waarde aan, met name door de visuele impact op de (ver)gezichten in dit open historische ontginningslandschap in relatie tot de hoeves. De esthetische beleving en het zicht vanuit het zuidoosten worden door de geplande bebouwing immers (verder) belemmerd.*

25. *Overigens houdt de vergunningverlenende overheid ook vanuit de beoordeling van de “goede ruimtelijke ordening” onvoldoende rekening met de cultuurhistorische waarde van de site. De cultuurhistorische aspecten vormen immers een beoordelingsgrond bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, zoals opgenomen in artikel 4.3.1., §2, 1° VCRO. Daarbij houdt de vergunningverlenende overheid ook geen rekening met de bijdrage van het aangevraagde aan de verhoging van het ruimtelijk rendement. Zo is het duidelijk dat de rendementsverhoging noch gebeurt met respect voor de kwaliteit van de woon-en leefomgeving, noch dat deze in de betrokken omgeving verantwoord is.*

*Deze handelwijze is allerminst zorgvuldig en is niet wat redelijkerwijze van een normaal en behoorlijk handelende vergunningverlenende overheid verwacht mag worden. Met deze handelwijze bezondigt verwerende partij zich aan machtsoverschrijding.*

*Gelet op voorgaande overwegingen, en in het licht van artikel 4.3.4 VCRO en de op de verwerende partij rustende motiveringsplicht wegens het ongunstig advies van het agentschap van Onroerend Erfgoed, kan de motivering in de bestreden beslissing in alle redelijkheid niet begrepen worden als een deugdelijke en zorgvuldige beoordeling (RvVb 22 augustus 2017, nr. RvVb/A/1617/1118).*

26. *Ook het tweede middel is bijgevolg gegrond.*

*...*

2.

De verwerende partij antwoordt:

*“...*

*De verzoekende partij stelt dat de aanvraag had moeten worden geweigerd omwille van het negatieve advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed, ingewonnen omdat het perceel in het beschermd landschap Munkboshoeven ligt.*



*De bestreden beslissing motiveert uitgebreid waarom in casu kan worden afgeweken van het advies van Onroerend Erfgoed: (...)*

*Deze door het Agentschap Onroerend Erfgoed ingeroepen bepalingen hebben een zeer algemene strekking, en kunnen op tal van handelingen betrekking hebben. Zodoende kan een strijdigheid met deze bepalingen niet worden aangenomen, nu in het afgeleverde advies niet aan de hand van voldoende concrete gegevens aannemelijk wordt gemaakt dat de aanvraag een ernstige impact heeft op de esthetische waarde welke aan de bescherming van het landschap ten gronde ligt.*

*De deputatie kon in die specifieke omstandigheden daarom wel degelijk afwijken van het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed.*

*Het eerste middel is ongegrond.  
(...)*

*In het tweede middel stelt de verzoekende partij dat de deputatie het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed niet op afdoende of zorgvuldige wijze zou hebben weerlegd en dat zij bij haar beoordeling van de goede ruimtelijke ordening onvoldoende rekening zou hebben gehouden met het aspect ‘cultuurhistorische elementen’.*

*In weerlegging van dit standpunt kan worden verwezen naar het verweer dat hierboven tegen het eerste middel werd gevoerd.*

*Uit de daar geciteerde motivering blijkt duidelijk en afdoende op grond van welke motieven de deputatie meende te kunnen afwijken van het ongunstig advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed. Bovendien blijkt uit bovenstaand citaat van de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening dat de nodige aandacht werd besteed aan de aanwezigheid van de cultuurhistorische elementen en hoe de aanvraag daarmee interageert.*

*De verzoekende partij toont niet aan dat het standpunt van de deputatie gebaseerd is op foutieve gegevens of dat het kennelijk onredelijk is.*

*Het tweede middel is eveneens ongegrond.  
...”*

3.

De verzoekende partij repliceert:

“ ...

19. *Het Agentschap Onroerend Erfgoed nam wel degelijk een motivering op in haar advies die voldoet aan de rechtspraak van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Immers in het advies wordt gemotiveerd: (...)*

*Er wordt dus op basis van concrete gegevens onderbouwd waarom de verkaveling het passiefbehoudsbeginsel schendt en een aantasting van het beschermde landschap uitmaakt. Het advies van het Agentschap houdt dus rekening met de impact van de aanvraag op de erfgoedwaarde op basis waarvan een bescherming verleend werd.*

*Er wordt aldus concreet benadrukt dat de esthetische waarde aan de basis ligt van de bescherming en het advies besluit letterlijk tot een aantasting van de esthetische waarde van het landschap.*

*20. Zoals reeds uitvoerig aangetoond in het verzoekschrift, steunt de bestreden beslissing op een onwettige toepassing van de rechtsgronden ingeroepen door dit eerste middel. Zo roept ze elementen in (zoals de bebouwing in de omgeving, de visuele impact...) die ontegensprekelijk aan de appreciatiebevoegdheid van het Agentschap Onroerend Erfgoed toekomen.*

*Bovendien houdt de vergunningsverlenende overheid geen rekening met het bindend advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed. Bij een ongunstig advies kan de vergunningsverlenende overheid immers enkel weigeren of vergunnen mits voorwaarden die de naleving van de sectorale regelgeving waarborgen. In dit geval is het advies ongunstig en was het niet mogelijk om voorwaarden op te leggen. Aangezien het advies de rechtgevolgen van artikel 4.3.3 VCRO heeft, kon de vergunningsverlenende overheid enkel tot de afwijzing van de aanvraag besluiten. Echter stelt het Agentschap vast dat het bindend advies weerlegd wordt en dat de vergunning toch afgeleverd wordt, zonder enige voorwaarde op te leggen. Dit is een manifeste miskennen van het bindend karakter van het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed, zoals ook recent nog erkend werd door uw Raad (RvVb 19 juni 2018, RvVb/A/1718/1016, ro. 5). Om deze redenen moet het bestreden besluit vernietigd worden.*

*(...)*

*28. Uit de bestreden beslissing blijkt enkel dat de deputatie haar beslissing formeel gemotiveerd heeft. Dit betekent nog niet dat de ingeroepen motivering draagkrachtig, wettelijk en feitelijk correct is (materiële motivering). Zo houdt het geen steek om bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening en meer bepaald de cultuurhistorische elementen, zich te bedienen van nietszeggende stijlclausules, die op geen enkele manier kunnen staven waarom de schade waarvoor het Agentschap vreest zich niet zal verwezenlijken. Omdat hier enkele oppervlakkige argumenten worden gebruikt, is niet mogelijk om inhoudelijk de argumenten van de deputatie te weerleggen, behalve in die mate waarin ze kennelijk het advies van het Agentschap naast zich neer leggen.*

*...*

#### *Beoordeling door de Raad*

*1.*

*In haar eerste middel betoogt de verzoekende partij in essentie dat de verwerende partij de bestreden beslissing afgeleverd heeft in strijd met het negatief bindend advies van het agentschap Onroerend Erfgoed (conform artikel 4.3.3 VCRO) en dat zij zo haar gebonden bevoegdheid schendt. Ondergeschikt voert zij in haar tweede middel aan dat, als het advies niet bindend zou zijn, de verwerende partij niet afdoende gemotiveerd heeft waarom zij meent er van te kunnen afwijken.*

*2.*

*Artikel 6.4.4, §2 Onroerenderfgoeddecreet luidt als volgt:*

*“...*

*§ 2. Als voor handelingen aan of in beschermde goederen een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning vereist is, wint de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg advies in bij het agentschap overeenkomstig de procedurebepalingen van*

*de VCRO. Dit advies heeft de gevolgen als omschreven in artikel 4.3.3 en 4.3.4 van de VCRO. Het advies toetst de voorliggende handelingen aan het actief- en passiefbehoudsbeginsel alsook aan de bepalingen van het individuele beschermingsbesluit van het betrokken onroerend erfgoed.*

...

Het vroegere artikel 4.7.16, §1 VCRO, dat van toepassing is op de betrokken aanvraag, bepaalt dat de Vlaamse regering de instanties aanwijst die over een vergunningsaanvraag advies verlenen en dat deze adviezen de gevolgen hebben als omschreven in artikel 4.3.3 VCRO en artikel 4.3.4 VCRO. Overeenkomstig artikel 1, 1°, b) van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen, moet voor aanvragen met betrekking tot percelen die in voorlopig of definitief beschermde stads- en dorpsgezichten liggen, om advies worden verzocht aan het agentschap van het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed dat belast is met de uitvoering van het beleid inzake onroerend erfgoed.

Het wordt niet betwist dat de aangevraagde verkaveling, gebruik makend van de afwerkingsregel, betrekking heeft op een perceel dat gelegen is binnen het beschermde cultuurhistorisch landschap 'Munkboshoeven en omgeving: fase 2', vastgesteld bij koninklijk besluit van 25 maart 1980 en van het vastgesteld landschapsatlasrelict 'Vallei van de Munkbosbeek met het kasteeldomein van Beerlegem', vastgesteld bij ministerieel besluit van 25 juli 2008.

3.

In beginsel heeft een advies waarin gewezen wordt op een strijdigheid met directe werkende normen tot gevolg dat de verwerende partij een gebonden bevoegdheid heeft en overeenkomstig artikel 4.3.3 VCRO de vergunning dient te weigeren of aan voorwaarden te onderwerpen om de naleving van sectorale regelgeving te verzekeren. Voorwaarde is wel dat het advies zelf zorgvuldig is, zowel naar inhoud als wat betreft de wijze van totstandkoming. Dit houdt onder meer in dat het advies zelf afdoende gemotiveerd moet zijn. Het advies dient onder meer de direct werkende normen aan te duiden die van toepassing zijn en de strijdigheid van de aanvraag met deze normen afdoende te motiveren.

De Raad kan zich in het kader van de hem opgedragen legaliteitstoets niet in de plaats stellen van het agentschap Onroerend Erfgoed, waarvan de verzoekende partij de leidend ambtenaar is. Hij is enkel bevoegd om na te gaan of het agentschap in het kader van de adviesverplichting de toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het deze correct heeft beoordeeld en of het op grond daarvan in redelijkheid tot het verleende advies is kunnen komen.

4.

Het ongunstig advies van het agentschap Onroerend Erfgoed stelt dat het landschap 'Munkboshoeven en omgeving: fase 2' beschermd werd omwille van zijn esthetische waarde. Het verwijst, wat direct werkende normen betreft, naar het actief en passief behoudsbeginsel uit het Onroerenderfgoeddecreet, naar het Onroerenderfgoedbesluit en naar de specifieke bepalingen van het beschermingsbesluit van 25 maart 1980. Het advies stelt dat het open landschap met vergezichten kenmerkend is voor het gebied en dat de verkaveling van het landelijk perceel zorgt voor een verdere versnippering van het landschap en een aantasting van de esthetische waarde ervan. Aldus is het advies zorgvuldig opgesteld, voldoende gemotiveerd en duidt het de geschonden direct werkende normen aan.

In zoverre de verkavelingsvergunning werd verleend, is de verwerende partij finaal van oordeel dat zij kan afwijken van het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed. Hiervoor treedt de

verwerende partij in de bestreden beslissing de argumenten van de aanvragers bij, die stellen dat de ingeroepen bepalingen in het ongunstig advies een zeer algemene strekking hebben en dat men aan de hand van concrete gegevens moet aannemelijk maken dat de aanvraag een ernstige impact zal hebben op de waarde die aan de bescherming van het landschap ten grondslag ligt. De aanvragers en de verwerende partij zijn van oordeel dat de bijkomende geringe inplanting van een woning, aanpalend aan een bestaande woning, het open zicht in de omgeving niet zal aantasten en zij wijzen daarbij op het feit dat er binnen het beschermde landschap al meerdere woningen aanwezig zijn.

Aangezien het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed van 5 december 2017 wel degelijk bindend is voor de verwerende partij, kon zij niet afwijken van het ongunstige advies en het aangevraagde vergunnen. Bovendien gaat de verwerende partij niet in op de specifieke voorschriften van het beschermingsbesluit zelf, die stellen dat de oprichting van een gebouw of een constructie verboden is zonder voorafgaandelijke schriftelijke toestemming van de minister.

5.

Daarnaast herleidt de verwerende partij, in navolging van de argumentatie van de aanvragers, ten onrechte de vraag of het beschermde landschap wordt aangetast, tot een toets aan de goede plaatselijke ordening. Uit het ongunstige advies van het agentschap Onroerend Erfgoed blijkt duidelijk dat de bijkomende bebouwing een verdere versnippering en aantasting van het beschermde landschap zal veroorzaken. De vraag of er in het beschermde landschap al woningen aanwezig zijn en wat de impact is van de bestaande woning waartegen wordt aangebouwd, is in dat opzicht irrelevant.

6.

Bijkomend stelt de Raad samen met de verzoekende partij vast dat, wat het tweede middel betreft, de verwerende partij niet afdoende motiveert waarom zij meent te kunnen afwijken van het ongunstige advies van het agentschap Onroerend Erfgoed. De motivering van de verwerende partij, die een overname is van de argumentatie van de aanvragers, gaat niet in op de specifieke voorschriften van het beschermingsbesluit zelf en herleidt de beoordeling tot de 'visuele hinder' die het aangevraagde (niet) zou veroorzaken. Evenmin gaat de bestreden beslissing in op het andersluidende verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, dat eveneens stelt dat de aanvraag in strijd is met direct werkende normen van onroerend Erfgoed en dat het verder aansnijden van de historische open ruimte geen blijk geeft van een goede ruimtelijke ordening, in het bijzonder omdat het om zonevrije bebouwing gaat. De beoordeling in de bestreden beslissing is dan ook gebrekkig.

Het eerste en het tweede middel zijn in de aangegeven mate gegrond.

## **B. Derde en vierde middel**

### *Standpunt van de partijen*

1.

In haar derde middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO, van de artikelen 2 en 3 Motiveringswet en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het beginsel van de materiële motiveringsplicht en het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel en machtsoverschrijding.

In haar vierde middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.4.3 VCRO, van het gewestplan Aalst-Ninove-Geraardsbergen-Zottegem, van de artikelen 2 en 3 Motiveringswet en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer bepaald het beginsel van de materiële motiveringsplicht en het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel en machtsoverschrijding.

Zij verwoordt dit als volgt:

“ ...

29. *De bestreden beslissing bevat geen afdoende motivering over het niet volgen van het andersluidend ongunstig verslag van de PSA, noch met betrekking tot de motieven inzake onroerend erfgoed, noch met betrekking tot de zogenaamde afwerkingsregel. De motivering ter zake voldoet niet aan de draagkrachtvereiste.*

30. *De bestreden beslissing bevat vooreerst geen enkele concrete motivering waarom het ongunstig advies van de PSA niet gevolgd hoeft te worden.*

*Nochtans overweegt de PSA inzake erfgoed: (...)*

31. *Vervolgens gaat de verwerende partij er in de bestreden beslissing onterecht van uit dat er sprake is van een wachtmuur, waardoor zou kunnen worden afgeweken van de stedenbouwkundige voorschriften en toepassing zou kunnen worden gemaakt van de zogenaamde afwerkingsregel uit artikel 4.4.3 VCRO.*

*Dit terwijl zowel het departement Omgeving, het departement Landbouw en Visserij, het Agentschap voor Onroerend Erfgoed, als de PSA het tegendeel bevestigen.*

*De PSA overweegt inzake de afwerkingsregel het volgende (stuk 4): (...)*

*De bestreden beslissing besluit eigenaardig genoeg als volgt (stuk 1): (...)*

*Hoewel dit op zich een onwettige beoordeling uitmaakt (zie ook het vierde middel), is ook de motivering in de bestreden beslissing waarom wordt afgeweken van het verslag van de PSA allesbehalve zorgvuldig. De bestreden beslissing gaat er van uit dat het gaat om een dubbele muur, waarbij zij verwijst naar het verslag van de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar.*

*De gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar stelt in zijn advies evenwel dat het “hoogstwaarschijnlijk” gaat om een dubbele wand. Om erna wel te besluiten dat het aanvraag niet beantwoordt aan de toepassingsvoorwaarden van de afwerkingsregel uit artikel 4.4.3 VCRO. Ook de PSA stelt dat “in het aanvraagdossier geen gedetailleerde gegevens [worden] verstrekt omtrent de precieze aard van de scheidingsmuur.”*

*Hoe de verwerende partij plots tot de conclusie komt dat het “niet [kan] ontkend worden dat het om een dubbele muur gaat”, is dan ook een raadsel. Hoe zij dit zou kunnen afleiden uit fotomateriaal is ook onduidelijk (zie bv. foto's toegevoegd aan aanvraagdossier in stuk 6).*

*Daarnaast gaat de verwerende partij er ook aan voorbij dat het in casu gaat om “een afgewerkte zijgevel, met een gevelsteen, identiek aan en in verband gemetst met de voorgevel” en dat er “zich in de betrokken gevel [...] ook 3 raampjes [bevinden]”. Verwerende partij geeft geen enkele reden aan waarom geen rekening dient te worden gehouden met deze punten, die nochtans van doorslaggevend belang zijn. Verwerende partij lijkt dit gewoonweg te negeren, hoewel dit uitdrukkelijk werd opgeworpen door zowel de PSA als het departement Landbouw en Visserij, het departement Omgeving en het Agentschap Onroerend Erfgoed.*

32. *In ieder geval gaat de beoordeling van verwerende partij uit van feitelijke en juridisch incorrecte motieven. Verwerende partij baseert zich niet op rechtens aanvaardbare motieven en komt tot een onzorgvuldige feitenvinding en een onredelijke beoordeling.*

*Wanneer de verwerende partij in haar beoordeling afwijkt van het ongunstig advies van de PSA, vereisen de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel dat zij haar beslissing op dit punt des te concreter en zorgvuldiger motiveert (RvVb 13 oktober 2015, nr. RvVb/A/1516/0101). Een dergelijke motivering ontbreekt.*

*De bestreden beslissing bevat geen draagkrachtige motieven op basis waarvan afgeweken kan worden van het ongunstig advies van de PSA.*

33. *Het derde middel is gegrond.  
(...)*

36. *De verwerende partij gaat er in de bestreden beslissing onterecht van uit dat er sprake is van een wachtmuur, waardoor kan worden afgeweken van de stedenbouwkundige voorschriften en toepassing kan worden gemaakt van de zogenaamde afwerkingsregel uit artikel 4.4.3 VCRO.*

37. *Artikel 4.4.3 VCRO is een uitzonderingsbepaling en dient restrictief te worden geïnterpreteerd.*

*Conform artikel 4.4.3, laatste alinea, VCRO wordt “voor de toepassing van het eerste lid, 1°, [...] onder “wachtmuur” verstaan: (...)*

38. *Verwerende partij gaat er vooreerst onterecht van uit dat er sprake is van een dubbele wand. Dit blijkt, in tegenstelling tot wat verwerende partij beweert, niet uit het aanvraagdossier.*

*Het is niet betwist dat de zijgevel gebouwd is tot aan de perceelsgrens, en dat ze geen gemene muur is, aangezien het aanpalende perceel niet bebouwd is.*

*Hieromtrent oordeelde uw Raad al (RvVb 6 februari 2018, nr. RvVb/A/1718/0526): (...)*

*Met andere woorden kan er slechts sprake zijn van een dubbele wand, indien één ervan op het perceel van de buren geplaatst werd voor 1 september 2009. Zoals al door de GSA werd opgemerkt in zijn advies, gaat het “hoogstwaarschijnlijk om een dubbele wand die tegen de perceelsgrens staat”. Zelfs als er sprake zou zijn van een (technische) dubbele wand, moet vastgesteld worden dat deze niet ‘te paard’, en dus gedeeltelijk op het aanpalende perceel, gebouwd is.*

39. *Daarnaast, gaat verwerende voorbij aan de feitelijke situatie ter plaatste, met name de aanwezigheid van gevelopeningen en ramen, alsook van een dakrand.*

*De memorie van toelichting bij het oorspronkelijke artikel 4.4.3 luidt als volgt (Parl. St. VI. Parl., 2008- 2009, stuk 2011/1, 138): (...)*

*Gelet op het gegeven dat er aan de rechtergevel van de bestaande woning gevelopeningen en ramen aanwezig zijn, en bovendien de dakrand van de bestaande woning uitsteekt, kon*

*de verwerende partij niet wettig afwijken van de stedenbouwkundige voorschriften op grond van de afwijkingsregel in artikel 4.4.3 VCRO.*

*40. Het vierde middel is dan ook gegrond.*

*...*

2.

De verwerende partij antwoordt:

*“ ...*

*Met betrekking tot de punten waarop de bestreden beslissing afwijkt van het verslag van de PSA (o.a. goede ruimtelijke ordening, bestaan van een wachtgevel, etc.) werd door de deputatie in haar beslissing afdoende aangetoond waarom zij zich niet bij dit verslag kan aansluiten.*

*De PSA heeft zelf – onterecht – geen rekening gehouden met het eerder ingenomen standpunt van de gemeentelijk stedenbouwkundige ambtenaar, de plaatsing van de dakpannen en het aangeleverde fotomateriaal.*

*Nu de PSA duidelijk een verkeerde inschatting maakte van het statuut van de betreffende muur als wachtgevel, kon de deputatie hier in alle redelijkheid afwijken van zijn ongunstig standpunt. Uit de motivering van de bestreden beslissing blijkt bovendien op welke gronden de deputatie deze afwijking meent te kunnen verantwoorden.*

*De beoordeling van de deputatie is gebeurd op basis van de correcte feitelijke gegevens en is niet kennelijk onredelijk. Waar het standpunt van de deputatie afwijkt dit van de PSA voorziet de bestreden beslissing de nodige motivering.*

*Het derde middel is ongegrond.*

*(...)*

*De vergunningverlenende overheid mag bij het verlenen van een verkavelingsvergunning of stedenbouwkundige vergunning toepassing maken van de afwijkingsbepalingen vervat in de Onderafdeling 3. Afwerkingsregel, meer bepaald artikel 4.4.3 VCRO indien de aanvraag betrekking heeft op het bouwen van een eengezinswoning mits voldaan is aan de volgende voorwaarden:*

- het betreft een driegevelwoning, aangebouwd bij een wachtmuur aan een bestaande woning op een belendend perceel.*
- de oppervlakte van het te bebouwen perceel bedraagt max. 650 m<sup>2</sup>.*
- het bouwvolume van de nieuw op te richten woning bedraagt max. 1000 m<sup>3</sup>.*
- de aanpalende bestaande woning of woningen is/zijn per 1 september 2009 op het ogenblik van de vergunningsaanvraag voor de nieuwe woning hoofdzakelijk vergund en niet verkrot.*
- het betreft geen ruimtelijk kwetsbaar gebied. 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.*

*Met uitzondering van de vraag of de nieuwe woning aangebouwd zal worden tegen een zogenaamde ‘wachtmuur’ is er geen discussie of de aanvraag voldoet aan de hierboven opgesomde voorwaarden.*

*Het nieuw gecreëerde lot heeft een oppervlakte van circa 647 m<sup>2</sup> en is bestemd voor de oprichting van een eengezinswoning in halfopen bouwwoorde. De woning waartegen wordt aangebouwd wordt geacht vergund te zijn. De woning is niet verkrot en wordt bewoond.*

*Een 'wachtmuur' wordt gedefinieerd als:*

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

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

*Er kan niet ontkend worden dat het om een dubbele muur gaat die voor de inwerkingtreding van de VCRO is aangebracht, nu dit ook zo geëxpliciteerd wordt in het verslag van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar. Dit wordt bovendien gestaafd met fotomateriaal en door de plaatsing van de dakpannen.*

*De deputatie stelt dan ook terecht dat, doordat dit een dubbele muur betreft, de aanbouwbaarheid geen probleem is en dat de eigenaar van het bestaande pand ook in de toekomst steeds zal kunnen herbouwen.*

*Voorts stelt de deputatie nog terecht dat de aanwezigheid van muurankers niet anders doet beslissen, nu zij kunnen ingewerkt worden in de op te trekken nieuwe zijgevel (RvVb A/2013/0303 van 11 juni 2013).*

*Naar oordeel van de deputatie kon dan ook worden gesteld dat de aanvraag voldoet aan de voorwaarden van artikel 4.4.3 VCRO. Dit wordt in de bestreden beslissing afdoende en pertinent gemotiveerd. Bovendien wordt in de bestreden beslissing eveneens gemotiveerd waarom in casu wordt afgeweken van het advies van de PSA. Er is dan ook voldaan aan de motiveringsplicht.*

*Het vierde middel is ongegrond.*

*...*

3.

De verzoekende partij reageert:

*“ ...*

*35. Door zonder meer aan te nemen dat de PSA een verkeerde inschatting heeft gemaakt, steunt de bestreden beslissing op een incorrecte of onvolledige feitenvinding, en dit leidt tot een onrechtmatige conclusie m.b.t. de zijgevel (en vervolgens tot het afleveren van de vergunning). Een beslissing die zijn rechtsgrond vindt in een onzorgvuldige toepassing van de wettelijke bepalingen, maakt machtsoverschrijding uit. Zelfs als er sprake is van een dubbele wand die als wachtmuur kan aangemerkt worden, quod non, voorziet artikel 4.4.3 VCRO enkel dat kan afgeweken worden van de bestemming van het perceel. Echter mag de afwerkingsregel uit voornoemd artikel niet gebruikt worden om de bijzondere beschermingsstatus van het landschap (en de daarin liggende percelen) te omzeilen.*

*(...)*

*42. Zoals al uitvoerig werd aangehaald in het verzoekschrift, is de kwalificatie van de zijgevel als wachtmuur uitvoerig betwist door verzoekende partij. Gelet op de ratio en de plaats van artikel 4.4.3 VCRO, de parlementaire voorbereidingen én de rechtspraak van de*



*RvVb moet dit artikel zeer restrictief geïnterpreteerd worden. Er kan namelijk enkel beroep worden op gedaan om landschappelijk onaantrekkelijke gevels weg te werken door bijkomende bebouwing, evenwel zonder dat de hoofdbestemming van het gebied in het gedrang komt. Het kan immers niet de bedoeling van de decreetgever geweest zijn om nagenoeg elke (volledig) blinde muur tot wachtgevel te verklaren, en zo een sluipende versnippering en bebouwing van onaangesneden landschap toe te laten. Bovendien kan de afwerkingsregel van artikel 4.4.3 VCRO geen afbreuk doen aan de bijzondere beschermingsstatus van het landschap.*

*...*

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

In haar derde en vierde middel betoogt de verzoekende partij in essentie dat de bestreden beslissing niet afdoende gemotiveerd is in het licht van het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, dat stelt dat niet voldaan is aan de voorwaarden van de afwerkingsregel van artikel 4.4.3 VCRO.

2.1.

De verwerende partij heeft toepassing gemaakt van artikel 4.4.3 VCRO om de verkavelingsvergunning te verlenen. Dit artikel bevat, ten tijde van de bestreden beslissing, volgende voorwaarden:

*“..."*

*Voor een perceel dat niet voor woningbouw bestemd is, kan desalniettemin een verkavelingsvergunning of een stedenbouwkundige vergunning 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 m<sup>2</sup>;*

*3° het bouwvolume van de nieuwe woning bedraagt ten hoogste 1 000 m<sup>3</sup>;*

*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.*

*...”*

## 2.2.

Het oorspronkelijke artikel (zoals voorgesteld als artikel 127 in het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijk plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid) beperkte het toepassingsgebied van de 'afwerkingsregel' tot stedenbouwkundige vergunningen en definieerde het begrip 'wachtmuur' als volgt:

“ ...

*Voor de toepassing van het eerste lid, 1°, wordt onder “wachtmuur” verstaan:*

*1° een wand die deel uitmaakt van een dubbele wand, opgetrokken op de perceelsgrens;*  
*2° een enkele wand, opgetrokken tot tegen de perceelsgrens, dewelke beschermd is door een tijdelijke waterafstotende bekleding.*

...”

In de parlementaire voorbereiding werd met betrekking tot de zogenaamde 'afwerkingsregel' onder meer het volgende verduidelijkt (*Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, 138*):

“ ...

**434.** *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 een 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.*

**435.** *Niet elke blinde muur is een wachtmuur.*

*Enkel in volgende hypothesen is sprake van een wachtmuur:*

1° *De eerste bouwer trekt op de perceelsgrens een dubbele wand op. Eén wand staat op het eigen perceel, de andere wand op dat van de buren. Dat noemt men ook wel "te paard" bouwen. De tweede bouwer kan dan gebruik maken van de wachtgevel die de eerste bouwer optrok op het perceel van de tweede bouwer. Dat procedé noemt men de gemeenmaking of overname.*

2° *De eerste bouwer kan ook een dunnere wachtmuur optrekken en deze van een waterafstotende bekleding voorzien. De eigenaar van het later aan te bouwen pand kan verplicht worden "zijn deel" van de wachtmuur af te laten breken en er een normale tussenwoningmuur van te maken.*

**436.** *Om misbruiken en wildgroei tegen te gaan, worden strikte voorwaarden opgelegd.*

*Het moet gaan om een nieuwe eengezinswoning van het driegeveltype (aanbouw aan één wachtmuur) c.q. van het gesloten bouwtype (bouw van een woning tussen twee wachtmuren). De nieuwe woning kan dus niet op haar beurt aanleiding geven tot toepassing van deze afwerkingsregel.*

...”

## 2.3.

Met een 'amendement nr. 64' (*Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/6, 52*) is voorgesteld in de voorgestelde tekst van artikel 127 de volgende wijzigingen aan te brengen (*Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/3, 30*):

“ ...

A. In de voorgestelde tekst in artikel 127, eerste lid, 4°, tussen de woorden “is of zijn” en de woorden “op het ogenblik van de vergunningsaanvraag” de woorden “bij de inwerkingtreding van het Aanpassings- en aanvullingsdecreet en” invoegen.

B. In de voorgestelde tekst in artikel 127, derde lid, 1°, tussen de woorden “een wand die” en de woorden “deel uitmaakt” de woorden “bij de inwerkingtreding van het Aanpassings- en aanvullingsdecreet” invoegen.

C. In de voorgestelde tekst in artikel 127, derde lid, 2°, vervangen door wat volgt: “2° een enkele wand die reeds bij de inwerkingtreding van het Aanpassings- en aanvullingsdecreet is opgetrokken tot tegen de perceelsgrens, en die beschermd is door een tijdelijke waterafstotende bekleding.”

...”

met als “verantwoording”:

*“Dit amendement vermijdt (nog meer dan de ontwerp tekst) dat in de toekomst nog aanleiding wordt gegeven tot het gebruik van de afwerkingsregel. Er wordt immers geëist dat de afwerkingsregel slechts kan worden toegepast:*

- indien de wachtmu(u)r(en) reeds bij de inwerkingtreding van het ontwerp van decreet bestaat(n);*
- indien de aanpalende woning(en) reeds bij de inwerkingtreding van het ontwerp van decreet voldoen aan de criteria “hoofdzakelijk vergund zijn” en “niet verkrot zijn” (aan deze criteria moet bovendien nog steeds zijn voldaan op het ogenblik van de vergunningsaanvraag in toepassing van de afwerkingsregel).”*

Volgens artikel 101 (vernummerd artikel 112), zoals vervangen met het amendement nr. 129, treedt het aanpassings- en aanvullingsdecreet in werking op 1 september 2009 (*Parl.St. VI.Parl. 2008-09, nr. 2011/6, 81*).

3.

Uit de parlementaire voorbereiding van de bepaling, die thans verwoord is in artikel 4.4.3 VCRO, blijkt dat de decreetgever de erin vermelde afwijkingsmogelijkheid heeft voorzien “*om storende en landschappelijk onaantrekkelijke wachtmuuren weg te werken, zonder dat de hoofdbestemming van het gebied in het gedrang komt*”, maar daarbij “*strikte voorwaarden*” heeft willen opleggen “om misbruiken en wildgroei tegen te gaan”.

Die “*strikte voorwaarden*” zijn voor de toepassing van artikel 4.4.3 VCRO vervat in de definitie van ‘wachtmuur’, aangevuld met een tijdsbepaling om te vermijden “*dat in de toekomst nog aanleiding wordt gegeven tot het gebruik van de afwerkingsregel*”. De zogenaamde ‘afwerkingsregel’ was ook al het voorwerp van een parlementaire vraag nr. 449 van 5 mei 2011:

“ ...

*Het probleem met de afwerkingsregel is echter dat de wachtmuur zeer streng wordt gedefinieerd. Zo 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. Door te verplichten dat een wachtmuur moet bestaan uit een dubbele wand, opgetrokken op de perceelsgrens, of uit een enkele wand, die beschermd is door een waterafstotende bekleding, en dit in beide gevallen reeds opgetrokken voor 1 september 2009, schiet dit artikel zijn doel voorbij en dit om volgende redenen.

*Het is hoogst onduidelijk wat onder de zinsnede “een tijdelijke waterafstotende bekleding” nu precies dient te worden verstaan. Het zelfstandig naamwoord “bekleding” betekent immers het bekleden of datgene wat daartoe dient. Wanneer we dan naar de betekenis van “bekleden” gaan kijken dan staat er: overdekken met een stof. Dus kan bijvoorbeeld ook een laag aangebrachte siliconen van voor 1 september 2009 perfect als tijdelijke waterafstotende bekleding worden aanzien. Deze definitie is bijgevolg allesbehalve duidelijk.*

*Door de vereiste van de dubbele wand of een enkele wand beschermd door een waterafstotende laag komen heel wat potentiële percelen niet in aanmerking. Het gevolg daarvan is dat de afwerkingsregel zijn initieel doel voorbij schiet. De afwerkingsregel werd immers ingevoerd om de nog half open en gesloten braakliggende percelen te kunnen exploiteren. Ten slotte liggen die percelen er toch en getuigt het van een duurzaam ruimtegebruik wanneer men eerst deze percelen zou aansnijden in plaats van de open ruimte te moeten aansnijden. Door een zeer strenge definitie van wachtmuur in te voeren lijkt het in praktijk veelal onmogelijk om de afwerkingsregel te kunnen toepassen en kunnen deze percelen niet worden gebruikt voor half open of gesloten bebouwing.*

*Daarenboven wordt de definitie van wachtmuur door de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaren zeer restrictief toegepast.  
...*

De Vlaamse minister van Financiën, Begroting, Werk, Ruimtelijke ordening en Sport verwees in zijn antwoord als volgt naar de parlementaire voorbereiding:

*“...  
Hieruit blijkt dat het door de vorige Vlaamse Regering onder impuls van toenmalig minister Van Mechelen voorgestelde decreet duidelijk de bedoeling had om het begrip “wachtmuur” strikt te beperken.*

*Ik ben niet van plan om initiatieven te nemen om hierin verandering te brengen.  
...”*

4.

Uit dit alles blijkt dat het de bedoeling was van de decreetgever om strikte voorwaarden op te leggen voor de toepassing van de zogenaamde ‘afwerkingsregel’.

De wachtmuur moet op 1 september 2009 hetzij bestaan uit “een dubbele wand, opgetrokken op de perceelsgrens”, of “een enkele wand zijn, opgetrokken tot tegen de perceelsgrens, en die beschermd is door een tijdelijke waterafstotende bekleding”.

Als uitzondering op de regel van de bindende kracht van de plannen van aanleg, moet artikel 4.4.3 VCRO beperkend of limitatief worden uitgelegd.

#### 5.1.

Uit het administratief dossier blijkt dat zowel de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar, het agentschap Onroerend Erfgoed, het departement Landbouw en Visserij en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar van oordeel zijn dat er geen sprake is van een wachtmuur. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar werpt in zijn verslag op dat de gevel een volledig afgewerkte zijgevel met een gevelsteen betreft en dat er geen sprake is van een storende en landschappelijk onaantrekkelijke wachtmuur, wat nochtans de *ratio legis* is van artikel 4.4.3 VCRO.

In de bestreden beslissing stelt de verwerende partij dat niet kan ontkend worden dat er sprake is van een dubbele muur en verwijst hiervoor naar het verslag van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar. Nochtans stelt dat verslag dat de bestaande woning rondom afgewerkt is met een gevelsteen, dat er zich in de zijgevel een drietal kleine, al dan niet blinde ronde raamopeningen bevinden en dat het “hoogstwaarschijnlijk” om een dubbele wand gaat die “tegen de perceelsgrens” staat, maar dat deze niet het karakter heeft van een echte wachtmuur.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar besloot dat de aanvraag niet voldeed aan de toepassingsvoorwaarde van artikel 4.4.3 VCRO. Het is dan ook niet duidelijk waarom de verwerende partij van oordeel is dat dit verslag haar stelling ondersteunt dat er wel degelijk sprake is van een dubbele muur opgericht op de perceelsgrens, temeer daar de verwerende partij eveneens overweegt in de bestreden beslissing dat *“in het aanvraagdossier geen gedetailleerde gegevens [worden] verstrekt omtrent de precieze aard van de scheidingsmuur”*.

#### 5.2.

Bovendien gaat de verwerende partij niet in op de bemerkingen van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat de afwerking van de zijgevel identiek is aan en in verband gemetst is met de voorgevel en dat er in de wachtgevel drie raamopeningen zijn, al dan niet blind. Ook blijkt uit de plannen dat de te bouwen woning 1,8 m achter de voorgevel van de bestaande woning wordt voorzien, zodat er minstens een deel van de zijgevel vrij zal blijven van bebouwing. Zelfs in de veronderstelling dat artikel 4.4.3 VCRO niet oplegt dat steeds tegen de volledige breedte van de bestaande wachtgevel moet aangebouwd worden, kan in alle redelijkheid niet aangenomen worden dat de doelstelling van artikel 4.4.3 VCRO, met name het wegwerken van storende wachtgevels, door de voorliggende aanvraag wordt gerealiseerd. De bestreden beslissing is gebrekkig gemotiveerd.

#### 6.

Het derde en het vierde middel zijn in de aangegeven mate gegrond.

### VI. KOSTEN

#### 1.

Met toepassing van artikel 33 DBRC-decreet legt de Raad de kosten van het beroep, inclusief de hierna bedoelde rechtsplegingsvergoeding, geheel of voor een deel ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

Artikel 21, §7 DBRC-decreet bepaalt dat de Raad op verzoek een rechtsplegingsvergoeding kan toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en erelonen van de advocaat van de partij die ten gronde in het gelijk gesteld wordt.

#### 2.

Aangezien de vordering van de verzoekende partij gegrond wordt bevonden, moet de verwerende partij aangemerkt worden als de ten gronde in het ongelijk gestelde partij en is er derhalve grond

om de kosten van het geding, zijnde de door de verzoekende partij betaalde rolrechten en de gevorderde rechtsplegingsvergoeding ten bedrage van 700 euro, ten laste van de verwerende partij te leggen.

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

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 7 juni 2018, waarbij aan de aanvragers de verkavelingsvergunning wordt verleend voor het verkavelen van 1 bouwlot met beperkte oppervlakte op het perceel gelegen te 9620 Velzeke-Ruddershove (Zottegem), Bosmierweg zn, met als kadastrale omschrijving afdeling 9, sectie B, nummer 338A.
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 vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
3. De Raad legt de kosten van het beroep bestaande uit het rolrecht van de verzoekende partij, bepaald op 200 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro verschuldigd aan de verzoekende partij, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 5 november 2019 door de derde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de derde kamer,

Yannick DEGREEF

Filip VAN ACKER