

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 23 mei 2017 met nummer RvVb/A/1617/0878
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0098/A

Verzoekende partij	het college van burgemeester en schepenen van de stad DENDERMONDE vertegenwoordigd door advocaten Peter DE SMEDT en Wannes THYSSEN met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Kasteellaan 141
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door mevrouw Leen LIPPEVELDE
Tussenkomenende partij	de heer Georges DE VOS vertegenwoordigd door advocaten Wim DE CUYPER en Koenraad VAN DE SIJPE met woonplaatskeuze op het kantoor te 9100 Sint-Niklaas, Vijfstraten 57

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 23 oktober 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 27 augustus 2015.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkomenende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Dendermonde van 18 mei 2015 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomenende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het bouwen van een eengezinswoning op een perceel gelegen te 9200 Dendermonde (Schoonaarde), Migrotstraat 101, met als kadastrale omschrijving afdeling 8, sectie A, nummer 1450F.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 14 december 2015 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomenende partij met een beschikking van 8 januari 2016 toe in de debatten.

De verwerende partij dient een antwoordnota in en heeft het administratief dossier reeds neergelegd in de samenhangende zaak bij de Raad gekend onder het rolnummer 1516/RvVb/0107/A. De tussenkomende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in. De tussenkomende partij dient geen laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 25 april 2017.

Advocaat Florence LOBELLE *loco* advocaten Peter DE SMEDT en Wannes THYSSEN voert het woord voor de verzoekende partij. Mevrouw Leen LIPPEVELDE voert het woord voor de verwerende partij. Advocaat Deira DE RIJCKE *loco* advocaten Wim DE CUYPER en Koenraad VAN DE SIJPE voert het woord voor de tussenkomende 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. De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

III. FEITEN

1.

Op 25 november 2013 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Dendermonde een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een eengezinswoning.

Na een nieuwe aanvraag weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Dendermonde op 27 oktober 2014 opnieuw een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een eengezinswoning.

2.

De tussenkomende partij dient op 28 januari 2015 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Dendermonde een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het bouwen van een eengezinswoning” op een perceel gelegen te 9200 Dendermonde (Schoonaarde), Migrotstraat 101.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Dendermonde’, vastgesteld met koninklijk besluit van 7 november 1978 in agrarisch gebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 5 maart 2015 tot en met 3 april 2015, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling adviseert op 10 maart 2015 ongunstig:

“ ...

Uw adviesaanvraag over Bouw ééngesinswoning werd vanuit landbouwkundig standpunt onderzocht en er wordt verwezen naar ons voorgaande ongunstige advies van 19/08/2014 (2014_036472) dat nog steeds van toepassing blijft:

De aanvraag heeft geen betrekking op professionele agrarische of para-agrarische activiteiten, en is gelegen in agrarisch gebied. Men wil een nieuwbouwwoning op perceel 1450f bouwen naast een verkaveling i.f.v. de afwerkingsregel.

De aanvrager wenst echter aan een garage op perceel 1450g aan te bouwen die op de perceelsgrens staat. De woning op perceel 1450g grenst helemaal niet aan perceel 1450f En dat is één van de voorwaarden van de afwerkingsregel: de nieuwbouwwoning moet gebouwd worden aan een aanpalende woning die op de perceelsgrens ligt. Bovendien hebben de aanvrager en de architect ons eerder gegeven advies d.d. 16/09/2013 foutief geciteerd: we hebben helemaal niet bevestigd dat het hier om een wachtgevel gaat'. De aanvraag is in strijd met art. 4.4.3. van het VCRO.

De definitieve juridisch-administratieve beslissing wordt genomen door het college van burgemeester en schepenen en de gewestelijk stedenbouwkundige ambtenaar, tenzij die hiervan vrijgesteld is. De afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling vraagt hierbij uitdrukkelijk om zo spoedig mogelijk een afschrift te ontvangen van de beslissing die genomen wordt i.k.v. dit dossier.

...

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 11 mei 2015 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 18 mei 2015 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkommende partij. Het college beslist:

“...

Legaliteitsaspect

Overwegende dat het perceel niet gelegen is binnen een goedgekeurd plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling, zodat de aanvraag dient getoetst te worden aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg ter plaatse, gebaseerd op de voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan;

*Overwegende dat voorliggende aanvraag, volgens de voorzieningen van het bij koninklijk besluit van 7 november 1978 vastgestelde gewestplan Dendermonde, gelegen is in agrarisch gebied; Overwegende dat de aanvraag, oprichten van een halfopen eengezinswoning geheel **strijdig is met de bestemmingsbepalingen;***

Overwegende dat hierop kan afgeweken worden volgens art. 4.4.3 van de VCRO, de afwerkingsregel die stelt dat:

...

Overwegende dat voorliggende aanvraag geen betrekking heeft op een wachtmuur van een bestaande woning, maar wel van een bestaande vrijstaande garage die geen verbinding maakt met het hoofdvolume;

Overwegende dat er in een zonevreemd gebied niet kan aangebouwd worden tegen een vrijstaande garage en dat voorliggende aanvraag bijgevolg niet voor vergunning vatbaar is;

...”

Tegen deze beslissing tekent de tussenkommende partij op 28 mei 2015 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 16 juli 2015 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

“...

De juridische aspecten

De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven. De aanvraag staat immers niet in functie van enige agrarische activiteit, maar beoogt louter de oprichting van een residentiële eengezinswoning.

De aanvrager wenst gebruik te maken van de zgn. 'afwerkingsregel': Art. 4.4.3 van de VCRO stelt:

...

De aanvraag beoogt het oprichten van een eengezinswoning type halfopen bebouwing, aangebouwd aan een blinde zijgevel van een woningbijgebouw, die beschermd is door een tijdelijke waterafstotende bekleding, een volledig gesloten karakter heeft en tegen de zijdelingse perceelsgrens links staat.

Het Departement voor Landbouw en Visserij bracht over de aanvraag op 10 maart 2015 een ongunstig advies uit, dat luidt als volgt:

...

De afdeling duurzame landbouwontwikkeling stelt in haar advies aldus, dat de muur waartegen men wenst aan te bouwen niet als wachtmuur kan worden beschouwd in de zin van art. 4.4.3. VCRO.

Ook al kan de muur waartegen men wenst aan te bouwen als wachtgevel worden beschouwd, toch is de aanvraag niet verzoenbaar met de geciteerde afwerkingsregel die bedoeld is om de grote, storende en landschappelijk onaantrekkelijke wachtmuren van woningen op een adequate manier weg te werken zonder dat de hoofdbestemming van het gebied in het gedrang komt.

Het voorstel gaat in tegen de essentie zelf van art. 4.3.3. Het hoofdvolume van de woning, op het aanpalende perceel, betreft een op zichzelf staand volume, slechts beperkt verbonden met het woningbijgebouw ingeplant tot op de perceelsgrens, waartegen appellant wenst aan te bouwen;

Het beoogde project vormt absoluut geen eenheid met de op het links aanpalende perceel bestaande hoofdbouw/woning.

Het zou niet naar de geest van voormelde afwerkingsregel zijn zou men aan alle woningbijgebouwen met een gevel op de zijdelingse perceelsgrens in toepassing van die regel een bijkomende woning oprichten.

Het hoofdvolume dat men in voorliggende aanvraag voorziet, volgt dus niet het profiel en het voorkomen van de op het aanpalende perceel aanwezige woning, noch qua bouwdiepte, noch qua volumewerking, en heeft aldus geen enkele relatie met de bestaande hoofdbouw, doch richt zich enkel op een 'af te werken' toestand van een in volume beperkt woningbijgebouw, ruim dieper ingeplant dan de voorgevellijn van de hoofdbouw op het aanpalende perceel.

De voorgestelde aanbouw, kan bijgevolg ook ruimtelijk niet aanvaard worden.

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen.

...

Na de hoorzitting van 28 juli 2015 verklaart de verwerende partij het beroep op 27 augustus 2015 gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

De juridische aspecten

De aanvraag is niet in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven. De aanvraag staat immers niet in functie van enige agrarische activiteit, maar beoogt louter de oprichting van een residentiële eengezinswoning.

De aanvrager wenst gebruik te maken van de zgn. ‘afwerkingsregel’:

Art. 4.4.3 van de VCRO stelt:

...

De aanvraag beoogt het oprichten van een eengezinswoning type halfopen bebouwing, aangebouwd aan een blinde zijgevel van de links aanpalende woning, die beschermd is door een tijdelijke waterafstotende bekleding, een volledig gesloten karakter heeft en tegen de zijdelingse perceelsgrens links staat.

Het Departement voor Landbouw en Visserij bracht over de aanvraag op 10 maart 2015 een ongunstig advies uit, dat luidt als volgt:

...

De afdeling duurzame landbouwonwikkeling stelt in haar advies aldus, dat de muur waartegen men wenst aan te bouwen niet als wachtmuur kan worden beschouwd in de zin van art. 4.4.3. VCRO.

Deze stelling kan niet worden bijgetreden. Art. 4.4.3. VCRO bepaalt uitdrukkelijk wat onder een “wachtgevel” dient te worden verstaan, m.n.:

“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”.

Zoals terecht wordt opgemerkt in het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar betreft het hier een “blinde zijgevel” die “beschermd is door een tijdelijke waterafstotende bekleding”, zodat wel degelijk sprake is van een wachtgevel.

De argumentatie van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar kan niet worden gevolgd waar deze van mening is dat het niet naar de “geest” van de afwerkingsregel zou zijn om toe te laten dat aan een “woningbijgebouw” zou worden aangebouwd.

Met de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening heeft de Vlaamse decreetgever in artikel 4.4.3. uitdrukkelijk de mogelijkheid voorzien om met betrekking tot een perceel dat niet voor woningbouw bestemd is (i.c. agrarisch gebied), desalniettemin een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een eengezinswoning te verlenen, indien voldaan is aan een aantal voorwaarden. De voornaamste reden om in een dergelijke ‘afwerkingsregeling’ te voorzien is om “storende en landschappelijk onaantrekkelijke wachtmuren op een adequate manier weg te werken, zonder dat de hoofdbestemming van het gebied in het gedrang komt”.

Bij het invoeren van voornoemde afwerkingsregeling was de wetgever twee elementen indachtig:

- 'storende en landschappelijk onaantrekkelijke wachtmuren': De wachtmuur waar onderhavige aanvraag betrekking op heeft kan bezwaarlijk worden aangemerkt als een "landschappelijk aantrekkelijke wachtmuur". Het betreft een blinde muur opgetrokken in een oudere baksteen op de perceelsgrens.
- Dergelijke situatie is storend en landschappelijk onaantrekkelijk. De rechtse scheidingsgevel fungeert wel degelijk als wachtgevel in afwachting van een definitieve afwerking door aanbouw.

Noch in de regelgeving, noch in de parlementaire voorbereiding, staat te lezen dat het zou moeten gaan om een wachtgevel deel uitmakend van het hoofdvolume. Er is enkel sprake van de notie "woning". Bij gebrek aan definitie in de VCRO dient te worden teruggevallen op deze in art. 2, §1, 31° Vlaamse wooncode: "elk onroerend goed of het deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande".

Het gebouw waartegen de aanvraag wenst aan te bouwen is wel degelijk verbonden met de hoofdconstructie (de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar schrijft in zijn beschrijving van de omgeving, de bouwplaats en het project terecht: "op zich wel fysisch verbonden met de hoofdbouw ingeplant op het aanpalende perceel"). Het betrokken gebouw waartegen wordt aangebouwd strekt er binnen de woonfunctie toe te fungeren als berging en hobby- en ontspanningsruimte (ook op de verdieping).

Door te stellen dat er zou moeten worden aangebouwd tegen de "hoofdbouw" voegt de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar een voorwaarde toe aan het artikel 4.3.3. VCRO die niet in het decreet is opgenomen, noch tot uiting komt in de parlementaire voorbereiding of de memorie van toelichting.

'zonder dat de hoofdbestemming van het gebied in het gedrang komt': Onderhavige aanvraag betreft een perceel dat reeds gedurende een lange periode geen agrarische functie meer vervult.

Het perceel is momenteel slechts begroeid met gras, dat niet wordt aangewend als voedsel voor dieren. En bovendien zal bebouwen van het perceel ook in de toekomst op geen enkele wijze een gevaar betekenen voor het volledige agrarisch gebied. Daarnaast is het bouwperceel gesitueerd in een residentiële woonkern. Schuin tegenover bevindt zich een kleine ambachtzone (paars gekleurd).

Bij de aanvraag voor de verbouwing van huisnr. 99 (waartegen huidige aanvraag wordt aangebouwd) werd op 5 december '11 voorwaardelijk gunstig advies gegeven door de afdeling duurzame landbouwontwikkeling met volgende overwegingen: "Gezien de bestaande toestand en de locale ruimtelijke situatie en enkel en alleen indien de normen van de wetgeving m.b.t. zonevreemde woningen en gebouwen worden gerespecteerd, veroorzaken de werken in principe geen schade aan de externe landbouwstructuren en de agrarische dynamiek: onder die voorwaarden is de aanvraag aanvaardbaar".

De aanvraag voldoet, in weerwil van wat de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar daaromtrent voorhoudt, dan ook volkomen aan de bepalingen vervat in artikel 4.4.3 VCRO:

1° De nieuwe woning in de onderhavige stedenbouwkundige vergunningsaanvraag heeft betrekking op een woning van het driegeveltype, in welk geval zij moet worden aangebouwd bij een wachtmuur van een bestaande woning op een belendend perceel.

Bovendien heeft de onderhavige vergunningsaanvraag betrekking op een 'wachtmuur' in de zin van het derde lid, 2° van artikel 4.4.3 VCRO (zie ook hoger). Deze wachtmuur is zonder meer beschermd door een tijdelijke waterafstotende bekleding.

2° De tweede voorwaarde betreft de oppervlakte van het bouwperceel, deze mag maximaal slechts 650 m² bedragen. Terecht wordt in de bestreden beslissing gesteld dat het perceel zich in oppervlakte beperkt tot 626 m².

Ook voor wat betreft de tweede voorwaarde moet worden vastgesteld dat de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag hieraan voldoet.

3° De stedenbouwkundige vergunningsaanvraag voorziet in de bouw van een half-open eengezinswoning met één bouwlaag onder zadeldak en met een volume onder het toegelaten bouwvolume van 1000 m³.

Er wordt bijgevolg door de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag aan de derde voorwaarde van artikel 4.3.3. V.C.R.O voldaan.

4° Tot slot moet ook worden vastgesteld dat de aanpalende bestaande woning per 1 september 2009 hoofdzakelijk vergund is en niet verkrot, zodat de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag ook aan de vierde voorwaarde van artikel 4.3.3. V.C.R.O. voldoet.

Bovenvermelde elementen tonen voldoende aan dat de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag cumulatief voldoet aan de vereiste voorwaarden om onder het toepassingsgebied van de afwerkingsregel in artikel 4.3.3. V.C.R.O. te ressorteren.

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen.

De goede ruimtelijke ordening

De voorwaarden vervat in artikel 4.3.3 VCRO zijn er allen op gericht misbruiken te voorkomen en de woningdruk op de open ruimte te beperken. De richtnorm in het Ruimtelijk Structuurplan voor woningen in landelijk gebied bedraagt 15 woningen/hectare, vandaar de beperking tot percelen van 650m² in art. 4.3.3. VCRO.

In onderhavig geval is er dan ook geen gevaar op een te hoge woningdruk, noch een aantasting van het agrarisch gebied.

Uit het advies van de afdeling duurzame landbouwontwikkeling destijds uitgebracht voor woning met nr. 99 blijkt duidelijk dat niet de minste sprake is van aantasting van de landbouwstructuren.

Desbetreffend perceel maakt deel uit van een residentiële woonkern, waarbij de afwerking van de wachtgevel met een half open residentiële woning eerder behoort tot de normale plaatselijke ordening, die de omgeving ten goede komt, zonder afbreuk te doen aan de agrarische bedrijfsvoering.

De op te richten woning volgt volledig het gabariet van de aanpalende woning met wachtgevel, zodat deze integraal wordt afgewerkt.

Het betreft een esthetisch verantwoorde woning, welke wordt ingeplant met respect voor de privacy en woonkwaliteit van de nabijgelegen woningen.

De goede ruimtelijke ordening wordt niet in het gedrang gebracht.

...

Dit is de bestreden beslissing.

Ook de leidend ambtenaar van het Departement Ruimte Vlaanderen vordert met een aangetekende brief van 20 oktober 2015 de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van de bestreden beslissing. Dit beroep heeft als rolnummer 1516/RvVb/0107/A.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 4.4.3 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij zet in een eerste onderdeel uiteen dat de verwerende partij onterecht oordeelt dat de afwerkingsregel van artikel 4.4.3 VCRO kan worden toegepast voor het aanbouwen van een eengezinswoning tegen de blinde zijgevel van een op 1 september 2009 bestaand en losstaand bijgebouw (garage). Uit een letterlijke lezing van artikel 4.4.3 VCRO volgt volgens de verzoekende partij dat een zonevreemde eengezinswoning enkel aangebouwd kan worden bij een wachtmuur van een bestaande woning op een belendend perceel. Onder een wachtmuur wordt verstaan, een 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.

De verzoekende partij benadrukt dat er zich op 1 september 2009 op de perceelsgrens enkel een afzonderlijk bijgebouw bevond dat dienst deed als garage en niet in verbinding stond met de woning Migrotstraat 99, zodat niet voldaan is aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.3 VCRO. Bouwwerkzaamheden die plaatsvonden na 1 september 2009 doen daaraan geen afbreuk. De gedeeltelijke functiewijziging van de garage tot woningbijgebouw en het maken van een nieuwe fysische verbinding tussen de garage en het hoofdgebouw in 2011 beletten niet dat

er op 1 september 2009 sprake was van een afzonderlijke garage. De wand van die garage komt niet in aanmerking als wachtmuur van een bestaande woning op een belendend perceel.

In een tweede onderdeel licht de verzoekende partij toe dat de verwerende partij in haar beslissing des te preciezer en zorgvuldiger diende te motiveren waarom zij een andersluidend standpunt inneemt dan de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en het Departement Landbouw en Visserij. Zeker nu de aanvraag al een historiek kent. De verwerende partij laat na om op grond van in rechte en in feite correcte motieven te verantwoorden waarom die ongunstige standpunten geen navolging verdienen.

2.

De verwerende partij verwijst naar de relevante overwegingen in de bestreden beslissing en stelt dat zij een grondig onderzoek heeft uitgevoerd naar de voorwaarden van artikel 4.4.3 VCRO. Zij meent daarbij op een zorgvuldige en precieze wijze de argumenten van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en het Departement voor Landbouw en Visserij te ontmoeten en te weerleggen. De verzoekende partij toont niet aan dat de verwerende partij een onwettige toets heeft uitgevoerd, zij het onzorgvuldig tewerk is gegaan bij de beoordeling van de feitelijke elementen van het dossier.

3.

De tussenkomende partij stelt dat de verzoekende partij ten onrechte voorhoudt dat er geen sprake zou zijn van een wachtgevel aangezien tegen een vrijstaande garage wordt gebouwd. De tussenkomende partij benadrukt dat de voornaamste reden van de afwijkingsregel erin bestaat om storende en landschappelijke onaantrekkelijke wachtmuren op een adequate manier weg te werken zonder dat de hoofdbestemming in het gedrang komt. De wachtmuur waarop de aanvraag betrekking heeft, betreft een blinde muur opgetrokken in een oudere baksteen op de perceelsgrens. De scheidingsgevel fungeert volgens de tussenkomende partij wel degelijk als wachtgevel in afwachting van een definitieve afwerking door aanbouw. Noch in de regelgeving, noch in de parlementaire voorbereiding staat volgens haar te lezen dat het zou moeten gaan om een wachtgevel deel uitmakend van het hoofdvolume, enkel de notie “woning” wordt vermeld.

De tussenkomende partij legt uit dat het bijgebouw als garage in juli 2009 reeds verbonden was met het hoofdgebouw. Het enkele feit dat er op 19 juni 2012 een stedenbouwkundige vergunning werd verleend voor het versterken van de connectie tussen de annex en het hoofdgebouw, is niet relevant. Het gebouw strekte immers voordien al tot woonfunctie (berging en ontspanningsruimte) en was toen al bereikbaar via een trap vanuit de hobbyruimte. De tussenkomende partij stelt dat het dan ook onjuist is om voor te houden dat het slechts om een bijgebouw zou gaan en niet om een woning in de zin van artikel 4.4.3 VCRO.

Tot slot stelt de tussenkomende partij dat de hoofdbestemming agrarisch gebied niet in het gedrang komt. Zij verduidelijkt dat het perceel sinds een lange periode geen agrarische functie meer vervult en momenteel begroeid is met gras dat niet wordt aangewend als voedsel voor dieren. Het bouwperceel situeert zich in een residentiële woonkern en schuin tegenover de aanvraag bevindt zich een kleine ambachtszone.

4.

De verzoekende partij herhaalt in haar wederantwoordnota dat ‘de afwerkingsregel’ enkel kan worden toegepast indien de muur van de bestaande woning op het belendend perceel een wachtmuur is. Dat deze regel een restrictieve uitlegging verkrijgt, blijkt volgens de verzoekende partij uit de recente rechtspraak van de Raad. Verwijzend naar de foto van de aanpalende woning, stelt de verzoekende partij dat er in juli 2009 geen sprake is van een woning met een

wachtgevel en het bijgebouw zelfs niet is afgewerkt met een waterafstotende bekleding. Dit volstaat om te besluiten dat geen toepassing kan worden gemaakt van de afwerkingsregel.

Verder antwoordt de verzoekende partij dat de argumentatie van de tussenkomende partij kant noch wal slaat en de afwerkingsregel zeer ruim interpreteert. In de mate dat de tussenkomende partij stelt dat het bijgebouw een woonfunctie had, beroept zij zich op een illegaal doorgevoerde functiewijziging. Uit een wederrechtelijke situatie kunnen geen rechten worden geput.

Tot slot merkt de verzoekende partij nog op dat het enkele gegeven dat de weide niet meer is ingeschakeld in enig landbouwproces niet relevant is. Zij wijst er bijkomend op dat de recente rechtspraak van de Raad vooropstelt dat het enkele gegeven dat de muur niet van een tijdelijke waterafstotende bekleding is voorzien, volstaat om te besluiten dat artikel 4.4.3 VCRO geen toepassing kan vinden.

Beoordeling door de Raad

1.

In het eerste middel bekritiseert de verzoekende partij in essentie dat de verwerende partij met de bestreden beslissing een vergunning verleent en daarbij een onjuiste toepassing maakt van artikel 4.4.3 VCRO. Er is volgens de verzoekende partij geen sprake van een wachtmuur bij een woning aangezien er enkel wordt aangebouwd bij de zijgevel van een op 1 september 2009 afzonderlijk en losstaand bijgebouw.

Artikel 4.4.3 VCRO regelt de “afwerkingsregel” (onderafdeling 3) als een “mogelijkheid” tot afwijking (afdeling 1) van de stedenbouwkundige voorschriften (hoofdstuk IV) in het vergunningenbeleid (titel IV) van de VCRO. Artikel 4.4.3 VCRO, zoals dit gold op het ogenblik van de bestreden beslissing, bepaalt:

*“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 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.”

In de parlementaire voorbereidingen wordt met betrekking tot de zogenaamde “afwerkingsregel”, zoals vervat in artikel 4.4.3 VCRO, onder meer het volgende verduidelijkt (*Parl. St. VI. Parl.*, 2008-2009, stuk 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 bureu. 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.

...”

Uit het voorgaande volgt dat het de bedoeling is geweest van de decreetgever om strikte voorwaarden op te leggen voor de toepassing van de zogenaamde ‘afwerkingsregel’. De ‘afwerkingsregel’ moet derhalve als uitzonderingsregel toegepast worden, hetgeen inhoudt dat artikel 4.4.3 VCRO restrictief geïnterpreteerd moet worden.

2.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing vast dat het voorwerp van de aanvraag principieel in strijd is met de voorschriften van het geldend gewestplan omdat de beoogde bouw van een residentiële woning niet in functie staat van enige agrarische activiteit.

De verwerende partij oordeelt echter dat er in toepassing van artikel 4.4.3 VCRO kan worden afgeweken van de geldende voorschriften van het gewestplan. De verwerende partij besluit onder meer:

“ ...

Zoals terecht wordt opgemerkt in het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar betreft het hier een “blinde zijgevel” die “beschermd is door een tijdelijke waterafstotende bekleding”, zodat wel degelijk sprake is van een wachtgevel.

De argumentatie van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar kan niet worden gevolgd waar deze van mening is dat het niet naar de “geest” van de afwerkingsregel zou zijn om toe te laten dat aan een “woningbijgebouw” zou worden aangebouwd.

Met de inwerkingtreding van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening heeft de Vlaamse decreetgever in artikel 4.4.3. uitdrukkelijk de mogelijkheid voorzien om met betrekking tot een perceel dat niet voor woningbouw bestemd is (i.c. agrarisch gebied), desalniettemin een stedenbouwkundige vergunning voor het bouwen van een eengezinswoning te verlenen, indien voldaan is aan een aantal voorwaarden. De voornaamste reden om in een dergelijke ‘afwerkingsregeling’ te voorzien is om “storende en landschappelijk onaantrekkelijke wachtmuren op een adequate manier weg te werken, zonder dat de hoofdbestemming van het gebied in het gedrang komt”.

...

Noch in de regelgeving, noch in de parlementaire voorbereiding, staat te lezen dat het zou moeten gaan om een wachtgevel deel uitmakend van het hoofdvolume. Er is enkel sprake van de notie “woning”. Bij gebrek aan definitie in de VCRO dient te worden teruggevallen op deze in art. 2, §1, 31° Vlaamse wooncode: “elk onroerend goed of het deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande”.

Het gebouw waartegen de aanvraag wenst aan te bouwen is wel degelijk verbonden met de hoofdconstructie (de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar schrijft in zijn beschrijving van de omgeving, de bouwplaats en het project terecht: “op zich wel fysisch verbonden met de hoofdbouw ingeplant op het aanpalende perceel”). Het betrokken gebouw waartegen wordt aangebouwd strekt er binnen de woonfunctie toe te fungeren als berging en hobby- en ontspanningsruimte (ook op de verdieping).

Door te stellen dat er zou moeten worden aangebouwd tegen de “hoofdbouw” voegt de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar een voorwaarde toe aan het artikel 4.3.3. VCRO die niet in het decreet is opgenomen, noch tot uiting komt in de parlementaire voorbereiding of de memorie van toelichting.

...”

Uit voorgaande overwegingen blijkt dat de verwerende partij uitdrukkelijk afwijkt van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar waarin werd gesteld dat in toepassing van de afwerkingsregel niet kan worden aangebouwd bij een woningbijgebouw. De verwerende partij verwijst in de bestreden beslissing naar de doelstelling van artikel 4.4.3 VCRO en stelt dat noch in de regelgeving, noch in de parlementaire voorbereiding wordt vooropgesteld dat de wachtgevel waartegen wordt aangebouwd deel zou moeten uitmaken van het hoofdvolume van de woning. Zij stelt verder vast dat artikel 4.4.3 VCRO enkel het begrip ‘woning’ vermeldt en merkt op dat het gebouw waartegen wordt aangebouwd fysisch verbonden is met de hoofdconstructie en strekt tot berging, hobby- en ontspanningsruimte. Stellen dat er aangebouwd moet worden tegen de hoofdbouw van de woning voegt volgens de verwerende partij een voorwaarde toe aan de bepaling die niet in de VCRO is opgenomen.

Op basis van die overwegingen besluit de verwerende partij in de bestreden beslissing dat de wand waartegen wordt aangebouwd een wachtmuur is die zonder meer is beschermd met een waterafstotende bekleding en het voorwerp van de aanvraag bijgevolg voldoet aan artikel 4.4.3 VCRO. In haar antwoordnota bevestigt de verwerende partij uitdrukkelijk dit standpunt.

3.1

Los van de vraag of artikel 4.4.3 VCRO de toepassing van de zogenaamde ‘afwerkingsregel’ wel uitdrukkelijk uitsluit wanneer wordt aangebouwd bij een woningbijgebouw van een bestaande woning, dient de Raad vast te stellen dat de verwerende partij in de bestreden beslissing een foutieve invulling geeft aan en een onjuiste toepassing maakt van artikel 4.4.3 VCRO.

Met de verzoekende partij moet worden vastgesteld dat de verwerende partij in de bestreden beslissing onterecht en zonder meer besluit dat aangezien het gebouw waartegen wordt aangebouwd op het ogenblik van de aanvraag fysisch verbonden is met de hoofdconstructie en strekt tot berging, hobby- en ontspanningsruimte, er sprake is van het aanbouwen bij een wachtmuur van een bestaande *woning* op een belendend perceel zoals vermeld in artikel 4.4.3, eerste lid, 1°, a) VCRO.

Zoals reeds gesteld blijkt uit de parlementaire voorbereidingen van de bepaling dat de decreetgever de erin vermelde afwijkingsmogelijkheid heeft voorzien om storende en landschappelijk onaantrekkelijke wachtmuren 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 vervat in de definitie van ‘wachtmuur’ voor de toepassing van artikel 4.4.3 VCRO, aangevuld met een tijdsbepaling (1 september 2009) om te vermijden dat “in de toekomst nog aanleiding wordt gegeven tot het gebruik van de afwerkingsregel”.

Gelet op hetgeen in artikel 4.4.3, eerste lid, 1°, a) en 4.4.3, derde lid VCRO wordt bepaald en in acht genomen de restrictieve toepassing van de afwerkingsregel, zoals beoogd door de decreetgever, diende de verwerende partij dan ook na te gaan of er op het ogenblik van 1 september 2009 wel sprake was van een wachtmuur van een bestaande woning op een belendend perceel. Niet het ogenblik van de aanvraag is essentieel, doch wel de door de decreetgever zelf vooropgestelde scharnierdatum van 1 september 2009.

3.2

Het begrip ‘woning’ wordt in artikel 4.1.1, 16° VCRO gedefinieerd als “een goed, vermeld in artikel 2, § 1, eerste lid, 31°, van de Vlaamse Wooncode”. Voormeld artikel 2, §1, lid 1, 31° van het decreet houdende de Vlaamse Wooncode definieert het begrip ‘woning’ als “*elk onroerend goed of het deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande*”.

De voorbereidende werken (*Parl. St.*, VI. Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, p. 91, nr. 1) stellen daaromtrent het volgende:

“Het begrip “woning” wordt gedefinieerd via een verwijzing naar de Vlaamse Wooncode.

Aldaar hanteert men volgende begripsomschrijving : “elk onroerend goed of het deel ervan dat hoofdzakelijk bestemd is voor de huisvesting van een gezin of alleenstaande”.

Doordat deze omschrijving verwijst naar de “hoofdzakelijke” woonbestemming”, mag ervan worden uitgegaan dat benevens het hoofdgebouw ook de fysisch aansluitende woningbijgebouwen worden bedoeld.”

Samen met de verzoekende partij stelt de Raad vast dat uit de gegevens van het dossier blijkt dat het woningbijgebouw waartegen wordt aangebouwd op 1 september 2009 niet fysisch aansloot bij het hoofdgebouw en er bijgevolg evenmin sprake was van een wachtmuur van een

bestaande woning op een belendend perceel. Uit de door de verzoekende partij bijgevoegde stukken blijkt immers dat er op 10 juni 2011 en 14 juni 2011 melding werd gemaakt van een stedenbouwkundige overtreding in verband met het uitbreiden van de woning te Migrotstraat 99.

Verder blijkt uit de gegevens van het dossier dat de verwerende partij op 14 juni 2012 een stedenbouwkundige vergunning verleend heeft voor het “regulariseren verbouwen zonevreemde woning: afbraak en heropbouw aanbouw”. In de overwegingen van die beslissing met betrekking tot de omschrijving van de bouwplaats en het project stelt de verwerende partij dat *“de aanbouw volledig (wordt) afgebroken en heropgebouwd”* en *“De bestaande garage en hobby/bergruimte met de woning (worden) verbonden door een sas op het gelijkvloers en terras op de verdieping, welke aansluit bij het terras bovenop het gelijkvloerse deel van de aanbouw.”*

In de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in diezelfde beslissing herhaalt de verwerende partij verder dat *“de aanbouw volledig wordt heropgebouwd én de woning fysisch wordt verbonden met het woningbijgebouw”*. Tot slot besluit de verwerende partij dat *“Het bijgebouw fysisch (wordt) verbonden met de eigenlijke woning, doch gelet op de nu reeds geringe afstand tussen hoofd- en bijgebouw maakt het fysisch aansluiten ruimtelijk-visueel weinig verschil...”*

3.3

Uit voorgaande vaststellingen blijkt dan ook dat het woningbijgebouw en de garage op de perceelsgrens pas op 14 juni 2012 fysisch verbonden waren met het hoofdgebouw, althans minstens dat zij slechts op dat ogenblik daarvoor waren vergund. Waar de tussenkomende partij nog argumenteert dat de verbinding tussen het hoofdgebouw en de annex in 2012 slechts werden “versterkt”, volstaat de vaststelling dat deze stelling geen steun vindt in de uitdrukkelijke bewoordingen van de regularisatievergunning van 14 juni 2012.

De Raad dient dan ook samen met de verzoekende partij vast te stellen dat de verwerende partij in de bestreden beslissing in strijd met artikel 4.4.3 VCRO besluit dat er sprake is van een wachtmuur van een bestaande woning op een belendend perceel aangezien het bijgebouw wel verbonden is met de hoofdconstructie, zonder daarbij op enige wijze te onderzoeken of dit op 1 september 2009 reeds het geval was. Nog los van de vraag of de gevel van het betrokken bijgebouw wel op 1 september 2009 beschermd was met een tijdelijke waterafstotende bekleding, hetgeen door de verzoekende partij in haar wederantwoordnota wordt betwist, kon de verwerende partij, gelet op het voorgaande niet op goede gronden motiveren dat er sprake is van een wachtmuur in de zin van artikel 4.4.3, derde lid VCRO.

De andersluidende interpretatie van de tussenkomende partij dat artikel 4.4.3 VCRO niet zou vereisen dat het bijgebouw waartegen wordt aangebouwd op 1 september 2009 reeds fysisch aansluit bij het hoofdgebouw van de woning, zou tot gevolg hebben dat een “wachtmuur” die op 1 september 2009 geen deel uitmaakt van een bestaande woning en bijgevolg niet voldoet aan de definitie van “wachtmuur” zoals bepaald in artikel 4.4.3 VCRO, toch zou in aanmerking komen voor de afwerkingsregel door het vooralsnog fysisch doen aansluiten van een afzonderlijk woningbijgebouw aan het hoofdvolume op een later tijdstip dan 1 september 2009.

4.

In een tweede onderdeel voert de verzoekende partij aan dat de verwerende partij niet tegemoetkomt aan de op haar rustende motiveringsplicht en in de bestreden beslissing de andersluidende adviezen van het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling en de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, of minstens op een onvoldoende wijze behandelt.

Wanneer een vergunningverlenende overheid anders beslist dan de tijdens de administratieve procedure uitgebrachte adviezen, of, wanneer tijdens deze procedure bezwaren en opmerkingen zijn geformuleerd met betrekking tot een relevant en te beoordelen aspect, vereisen de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel dat de vergunningverlenende overheid haar beslissing met betrekking tot die onderdelen des te concreter en zorgvuldiger motiveert.

5.

Uit het administratief dossier blijkt dat de tussenkomende partij op 28 mei 2015 beroep aantekent bij de verwerende partij en 24 juli 2015 een nota bij de verwerende partij neergelegd heeft als repliek op het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Na het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar te hebben aangepast doet de tussenkomende partij een voorstel tot gewijzigde motivering, met het oog op een gelijklopende beslissing over de aanvraag in afwijking van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Een aanvrager heeft principieel het recht om zich te verweren en schriftelijk bijkomende argumenten aan te reiken om een dreigende ongunstige uitkomst van de beroepsprocedure af te wenden. Het mag op zich niet worden uitgesloten dat het bestuur zich door die argumentatie laat overtuigen, maar dan alleszins niet zonder kritisch onderzoek van de deugdelijkheid in feite en in rechte ervan. Er moet worden vastgesteld dat de hierboven ontoereikend bevonden motivering in de bestreden beslissing een letterlijke kopie betreft van de replieknota van de tussenkomende partij. Waar de aanvrager in de replieknota uitvoerig uiteenzet dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar een voorwaarde toevoegt die niet in het decreet of de parlementaire voorbereidingen terug te vinden zijn en er niet dient aangesloten te worden bij het hoofdvolume van de woning, lijkt dit op vier pagina's lang in exact dezelfde bewoordingen de vaststelling of appreciatie van de verwerende partij te zijn.

Door het woordelijk overnemen van het voorstel van motivering van de aanvrager in de bestreden beslissing, rijst er gerede twijfel of de beoordeling van de stedenbouwkundige en ruimtelijke toelaatbaarheid van de aanvraag wel op een eigen zorgvuldig onderzoek van de verwerende partij gesteund is. De motivering in de bestreden beslissing kan dan ook niet zonder meer aanzien worden als een afdoende eigen weerlegging van het andersluidende verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en het negatieve advies van het departement Landbouw en Visserij.

Het middel is gegrond.

B. Tweede middel

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

VII. KOSTEN

De verwerende partij verzoekt in haar antwoordnota de Raad, zij het *“in bijkomende orde en in voorkomend geval”*, om de kosten ten laste van het Vlaamse Gewest te leggen.

Met toepassing van artikel 33 DBRC-decreet legt de Raad de kosten van het beroep ten laste van de partij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt. De Raad is van oordeel dat niet ingezien kan worden hoe het Vlaamse Gewest, gelet op artikel 33 DBRC-decreet, kan beschouwd worden als de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld.

Het komt de Raad passend voor om de kosten van het geding, meer specifiek het door de verzoekende partij betaalde rolrecht, ten laste van de verwerende partij te leggen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer Georges DE VOS is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 27 augustus 2015, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het bouwen van een eengezinswoning op een perceel gelegen te 9200 Dendermonde (Schoonaarde), Migrotstraat 101, met als kadastrale omschrijving afdeling 8, sectie A, nummer 1450F.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 23 mei 2017 door de vijfde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Chana GIELEN

Pieter Jan VERVOORT