

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

van 24 september 2019 met nummer RvVb-A-1920-0093  
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0107-A

Verzoekende partij	de heer <b>Hans DHAESE</b>  vertegenwoordigd door advocaten Jan BELEYN en Merlijn DE RECHTER, met woonplaatskeuze op het kantoor te 8500 Kortrijk, Beneluxpark 27B
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van <b>OOST-VLAANDEREN</b>  vertegenwoordigd door mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN

---

### I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 12 oktober 2017 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 10 augustus 2017.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Nazareth van 10 april 2017 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een verkavelingsvergunning geweigerd voor het creëren van een lot voor halfopen bebouwing op het perceel gelegen te 9810 Nazareth, Gaversepontweg, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie G, nummer 404D.

### 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 11 december 2018.

Advocaat Celine VAN DE VELDE, die *loco* advocaten Jan BELEYN en Merlijn DE RECHTER voor de verzoekende partij verschijnt, en mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN, die voor de verwerende partij verschijnt, zijn gehoord.

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

De verzoekende partij dient op 24 november 2016 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Nazareth een aanvraag tot een verkavelingsvergunning in voor het perceel gelegen aan de Gaversepontweg, kadastraal gekend afdeling 1, sectie G, nummer 404D.

De verkavelingsaanvraag strekt tot het creëren van een lot voor een woning in halfopen bebouwing, aan te bouwen bij de woning aan de Gaversepontweg 16. Het achterliggende lot 2 zal worden vervreemd.

Het perceel ligt binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Woonkorrels De Lindekes, Turkeyenhoek en Beerhof', goedgekeurd met een besluit van de verwerende partij van 21 september 2016 (vervolgens: het RUP). Het ligt meer bepaald in de woonkorrel 'Turkeyenhoek', en in de 'zone voor wonen in agrarische omgeving type II'.

Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 14 december 2016 tot en met 13 januari 2017 gehouden wordt, worden er twee bezwaarschriften ingediend.

Na ongunstig advies van 4 april 2017 van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Nazareth op 10 april 2017 een verkavelingsvergunning aan de verzoekende partij.

Tegen die beslissing tekent de verzoekende partij op 9 mei 2017 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

In zijn verslag van 16 juni 2017 adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar om dit beroep niet in te willigen en een verkavelingsvergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 27 juni 2017 beslist de verwerende partij op 10 augustus 2017 om het beroep niet in te willigen en een verkavelingsvergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert:

“ ...

#### De juridische aspecten

*De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de voorschriften van het van kracht zijnde gemeentelijk RUP 'Woonkorrel Turkeyenhoek, zoals goedgekeurd door de deputatie in zitting van 21 september 2006, als meest recente en gedetailleerde plan. Het RUP heeft een verordenend karakter en vormt de basis voor het vergunningenbeleid.*

*Artikel 2.1§1 van de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP benadrukt:*

*(...)*

*Bijgevolg dient de aanvraag louter getoetst aan de voorschriften van het RUP.*

*Volgens het RUP is de bouwplaats gelegen in een zone voor wonen in agrarische omgeving type II.*

*De gemeente besluit tot een strijdigheid met het RUP daar het binnen de begrenzing van het RUP niet is toegestaan om te verkavelen met het oog op het oprichten van een bijkomende woning.*

*Dit standpunt wordt gevolgd.*

*In artikel 2 'Bepalingen geldig voor het hele plangebied' wordt expliciet bepaald:*

*(...)*

*Voorliggende aanvraag beoogt wel degelijk een verkaveling van het perceel teneinde een bijkomende woning te kunnen oprichten, wat uitdrukkelijk uitgesloten wordt in het RUP. De bepalingen van het RUP zijn duidelijk, met name dat geen bijkomende woongelegenheid door verkaveling mag gecreëerd worden, en laat geen marge voor een andere interpretatie. De aanvraag is niet in overeenstemming met het RUP.*

*In het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan, waarvan het betreffende RUP een uitvoering is, werd in het bindend gedeelte vermeld dat "voor de zonevreemde woonkorrels de Lindekens, Turkeyenhoek en Beerhof wordt een RUP opgemaakt waarbij de huidige agrarische bestemming wordt omgezet in een woonbestemming, zonder dat het aantal woningen kan toenemen".*

*Deze passage werd uitdrukkelijk overgenomen in de motivering van de deputatie bij de goedkeuring van het betreffende RUP.*

*Bijkomend kan opgemerkt worden dat in artikel 4, dat de voorschriften vastlegt voor de zone voor woningen in agrarische omgeving type II, enkel bouwmogelijkheden worden vastgelegd voor de woningen en gebouwen gelegen binnen de zone; er wordt geen melding gemaakt van bouwmogelijkheden op momenteel nog niet bebouwde percelen.*

*Bovenstaande bevestigt opnieuw het gegeven dat het wel degelijk een uitgangspunt was van het RUP om geen bijkomende woongelegenheden toe te laten.*

*Uit voorgaande blijkt dat het gevraagde juridisch strijdt met de stedenbouwkundige voorschriften van het RUP.*

*Appellant erkent de strijdigheid met het RUP doch meent dat de 'afwerkingsregel' voorzien in artikel 4.4.3 VCRO als afwijkingsmogelijkheid kan toegepast worden.*

*Art. 4.4.3 van de VCRO stelt:*

*(...)*

*Zoals het artikel bepaalt, geldt de mogelijkheid van de afwerkingsregel niet in het geval waarin een aanbouw bij de bestaande woning uitdrukkelijk verboden wordt door een specifiek ruimtelijk uitvoeringsplan. Appellant meent dat dit hier niet het geval is daar het verbod op verkaveling als een algemene generieke bepaling in het RUP voorkomt, en er geen uitdrukkelijke vermelding wordt gemaakt van een verbod tot aanbouw.*

*Deze redenering van appellant kan niet worden gevolgd. Bij de opmaak van het RUP was de afwerkingsregel nog niet in voege, zodat bij het opstellen van de voorschriften er geen kennis was van de omschrijving in artikel 4.4.3. Echter blijkt het verbod tot aanbouw wel degelijk voldoende uit het opgenomen algemene voorschrift. Ook het gegeven dat het betreffende braakliggende perceel mee opgenomen werd in het RUP, toont mee aan dat het RUP hier toekomstige bebouwingsmogelijkheden wenste uit te sluiten. In de toelichtingsnota wordt op pagina 30 melding gemaakt van de betreffende wachtgevel, als enige wachtgevel in het RUP. Het gegeven dat ondanks het besef van de aanwezigheid van de wachtgevel het perceel werd opgenomen in het RUP, dat als uitgangspunt stelde om binnen de grenzen van het RUP geen bijkomende woningen toe te laten, toont op afdoende wijze aan dat aanbouw door het RUP uitdrukkelijk verboden werd.*

*Er ontbreekt een wettelijke basis om stedenbouwkundige vergunning te kunnen verlenen. Een bouwaanvraag (conform de regelgeving) is te overwegen.*

### De goede ruimtelijke ordening

*Gelet op bovenvermelde onoverkomelijke legaliteitsbelemmeringen zijn opportuniteitsoverwegingen niet verder relevant.*

*Voor alle volledigheid wordt meegegeven dat de bijgevoegde verkavelingsvoorschriften lijken overgenomen uit een andere verkaveling, zonder oog te hebben voor de specificiteit van het hier betreffende perceel.*

*Het voorgestelde gabariet (20 m diep met een bouwhoogte tussen 5 à 7 m en met een vrije dakvorm) en zonder enige vermelding van een beperking tot 1000 m³, is te volumineus en houdt geen enkele rekening met een aansluiting op de aanpalende woning. De zone voor bijgebouwen zoals vermeld in de voorschriften is niet aangeduid op plan. De voorschriften zijn niet aangepast aan de bouwplaats en garanderen geenszins dat de nieuwbouw op harmonieuze wijze aansluit bij de woning waar tegenaan zou worden gebouwd en/of dat de bouw inpasbaar is binnen het straatbeeld.*

*Uit bovenstaande dient besloten dat de aanvraag niet voor vergunning in aanmerking komt.  
...*

Dat is de bestreden beslissing.

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

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

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

##### **A. Eerste middel**

*Standpunt van de partijen*

1.

Een eerste middel ontleent de verzoekende partij aan de schending van artikel 4.4.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (Motiveringswet), en van het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij stelt:

*“ ...*

*16. Vooraf: afbakening van de discussie*

*Verwerende partij heeft in deze de toepassing van de afwerkingsregel ex artikel 4.4.3 VCRO niet toegestaan, aangezien volgens haar het toepasselijk RUP de aanbouw aan een wachtgevel afdoende duidelijk verbiedt.*

*De bestreden beslissing - die ook op dit punt een integrale overname uitmaakt van het advies van de PSA - luidt dienaangaande als volgt:*

*(...)*

Over het voldoen aan de overige voorwaarden ex artikel 4.4.3 VCRO bestond / bestaat er geen discussie.

17. Vooraf: enkele klassieke, in deze relevante, juridische interpretatieregels

*Het interpretatio cessat in claris — beginsel gaat ervan uit dat een duidelijke tekst niet vatbaar is voor interpretatie. Het interpreteren van een tekst die op zich genomen duidelijk is, is niet enkel onnodig, maar dreigt ook te leiden tot een lectuur die niet langer verenigbaar is met de wettelijke tekst zelf.*

*De decreetgever heeft hier, als uitzondering op principiële toepasselijkheid van de afwerkingsregel, een uitdrukkelijk - in de zin van expliciet of niet-impliciet - verbod op aanbouw vooropgesteld.*

*Tevens moet in dit kader gewezen worden op de klassieke beperkende interpretatie van uitzonderingen. Een strikte interpretatie dringt zich op bij uitzonderingsgronden, zo niet sluit men natuurlijk meer uit dan de decreetgever beoogd heeft en dreigt men de basisregel volledig uit te hollen. Het vooropgestelde uitdrukkelijk aanbouwverbod is een uitzondering op de principiële toepasselijkheid van de afwerkingsregel.*

18. Alvast geen uitdrukkelijk aanbouwverbod in het RUP

*Er staat in het RUP geen uitdrukkelijk aanbouwverbod.*

*Zelfs verwerende partij erkent dit, in navolging van de PSA, in de bestreden beslissing (stuk 1, p. 8: "...en er geen uitdrukkelijke vermelding wordt gemaakt van een verbod tot aanbouw").*

*De kous is daarmee eigenlijk af.*

*Een impliciet verbod (d.i. een verbod dat men maar uit een samenlezing van zekere bepalingen impliciet kan afleiden of waarbij men dit verbod maar kan afleiden uit de vermoedelijke bedoelingen van de planopsteller), volstaat niet.*

*Waar de wetgever een uitdrukkelijk verbod heeft vooropgesteld, is dat naar inzien van verzoekende partij niet zonder reden.*

*De chronologische volgorde - eerst was er het RUP, pas daarna kwam de afwerkingsregel - die de PSA / verwerende partij verduidelijkt, is correct, maar de decreetgever was er zich in 2009 natuurlijk ook wel bewust van dat veel - zo niet alle - toenmalige reeds bestaande zonevreemdheidsRUP's (of oudere BPA's) effectief geen mogelijkheid tot nieuwbouw voorzagen (of omgekeerd bv. voorzagen in een verkavelingsverbod om tot nieuwbouw te komen). Dit kan ook bezwaarlijk verbazen. Zoals de PSA / verwerende partij zelf stelt, bestond de afwerkingsregel in 2006 nog niet eens en volgens het toenmalige decretale kader (in essentie artikel 145bis van het Decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening) was zonevreemde nieuwbouw (d.i. zonder herbouw) of waren nieuwe zonevreemde verkavelingen toen natuurlijk gewoon uitgesloten. Enkel verbouw, herbouw of uitbreiding van bestaande vergunde zonevreemde gebouwen was mogelijk, conform de toenmalige basisrechten. (...)*

*Met de toevoeging "uitdrukkelijk" heeft de decreetgever m.a.w. net de principiële primauteit van de - in 2009 nieuwe - decretale afwerkingsregel willen bevestigen, evenwel de*

*mogelijkheid aan de gemeenten latend om die afwerkingsregel alsnog expliciet uit te sluiten. Anders kan de toevoeging "uitdrukkelijk" niet begrepen worden.*

*Verwerende partij doet in deze - waar zij toch een impliciet of "afdoende duidelijk" verbod in het RUP tracht te lezen (zich daarbij ook steunend op allerlei vermoedens en suggesties die eigenlijk sowieso geheel niet in het RUP kunnen gelezen worden; zie hierna) - dan eigenlijk net... wat de decreetgever heeft willen vermijden door precies een uitdrukkelijk aanbouwverbod voorop te stellen.*

*Door tegen de duidelijke decretale tekst in genoeg te nemen met een impliciet en "afdoende duidelijk" aanbouwverbod, handelt verwerende partij in strijd met artikel 4.4.3 VCRO.*

*Van een zorgvuldige vergunningverlening is dan natuurlijk ook geen sprake meer.*

*19. Ondergeschikt: zelfs geen zeker impliciet aanbouwverbod*

*Er staat dus geen uitdrukkelijk aanbouwverbod in het RUP. Deze vaststelling volstaat reeds.*

*Ondergeschikt kunnen ook enkel vragen gesteld worden bij het meer impliciete aanbouwverbod dat verwerende partij / de PSA lezen in het RUP. Dat impliciet aanbouwverbod steunt op allerlei vermoedens en veronderstellingen waar op zich ook enkel vragen kunnen bij gesteld worden.*

*Artikel 2, §2 van het GRUP legt inderdaad een generiek verkavelingsverbod op, maar hieruit kan - laat staan moet - geheel geen uitdrukkelijk verbod om tot aanbouw bij een bestaande bebouwing te komen gelezen worden. Artikel 2, §2 van het GRUP heeft natuurlijk vooral willen vermijden dat een bestaande woonkavel (met een bestaande woning) verder zou opgedeeld geraken, net zoals het ook uitdrukkelijk verboden werd om een bestaande verkaveling verder op te splitsen. Dit is helemaal niet waar het bij de afwerkingsregel over gaat. (...)*

*Artikel 2, §2 van het GRUP verzet zich alvast ook niet tegen een stedenbouwkundige aanvraag voor een aanbouw die ook na een gewone verdeling kan ingediend worden. Men viseert in dat artikel enkel verkavelingen. Hierin kan zeker geen uitdrukkelijk verbod gelezen worden dat een "aanbouw bij een bestaande woning" uitgesloten is.*

*In de Toelichtende nota van het GRUP (p. 29) staat aangaande de wachtgevel:*

*"In de woonkorrel komt één woning voor met een wachtgevel (zie foto) die niet gelegen is in een goedgekeurde niet-vervallen verkaveling. De woning is inderdaad opgetrokken als een halfopen bebouwing, in afwachting van een tweede aansluitende woning."*

*Het GRUP koppelt daar - in de verordenende bepalingen - verder geen rechtstreekse gevolgen aan, maar sluit dus alvast ook de aanbouw bij de bestaande woning niet - zelfs niet impliciet - uit.*

*Waar verwerende partij uit het vermeld zijn van die wachtgevel (in combinatie met het feit dat het perceel van verzoekende partij mee opgenomen werd in het RUP) een impliciet aanbouwverbod afleidt, kan maar vastgesteld worden dat dit in wezen nergens uit op te maken valt.*

*Temeer... (zoals verwerende partij dit dus zelf bevestigt) de afwerkingsregel die aanbouw toeliet, geheel nog niet van toepassing was ten tijde van het opstellen / goedkeuren van het RUP.*

*Verwerende partij steunt zich dus op dit gegeven (het feit dat de afwerkingsregel nog niet bestond ten tijde van het opstellen / de goedkeuring van het RUP) om de eis van een uitdrukkelijk aanbouwverbod - verkeerdelijk - te nuanceren (zie hoger), maar verder in haar redenering lijkt zij dit te vergeten (en wordt het handelen / nalaten van de planopsteller toch in het licht van de latere afwerkingsregel bekeken).*

*Dergelijke redenering loopt mank.*

*Zo ook waar het "een uitgangspunt van het RUP zou zijn om geen bijkomende woningen toe te laten". Waar dit in het onderliggend structuurplan (en in de goedkeuring van het RUP) - waaraan telkens overigens ook al geen verordenende waarde kan toegedicht worden - effectief vermeld wordt, was dit enkel een bevestiging van de toenmalige beperkte mogelijkheden in de zonevreemdheid, waarbij dus alvast niet voorzien was in een afwerkingsregel. Ook hieruit kan dan natuurlijk geen - en zelfs geen impliciet - aanbouwverbod afgeleid worden.*

*20. De bestreden beslissing erkent verder dan weer... dat de afwerkingsregel wel kan toegepast worden, middels een stedenbouwkundige aanvraag*

*In afwijking van het PSA - verslag werd door verwerende partij wel aangenomen dat "een bouwaanvraag (conform de regelgeving) te overwegen is".*

*Hiermee - verzoekende partij kan deze zin niet anders begrijpen - lijkt verwerende partij dan weer aan te geven dat een stedenbouwkundige aanvraag waarbij, na voorafgaande splitsing, toepassing gemaakt wordt van de afwerkingsregel, wél tot de mogelijkheden kan behoren. Verzoekende partij kan hier eigenlijk niet meer volgen.*

*Luidens de aanhef van artikel 4.4.3 VCRO behoren zowel een stedenbouwkundige aanvraag als een verkavelingsaanvraag tot de mogelijkheden. Ofwel speelt de uitsluitingsgrond van een "uitdrukkelijk aanbouwverbod" .. ofwel speelt deze niet...*

*21. Minstens enkel een kennelijk onafdoende motivering*

*Verzoekende partij heeft al het voormelde ook al uiteengezet n.a.v. de door haar opgestelde replieknota.*

*Deze werd ogenschijnlijk (cf. ook het tweede middel) werkelijk geheel uit het oog verloren. Verwerende partij heeft zich beperkt tot een quasi letterlijke overname van het verslag van de PSA, waarbij geen enkele acht meer werd geslagen op de bijkomende repliekargumenten zoals aangedragen door verzoekende partij.*

*Verzoekende partij heeft zich daarbij niet beperkt tot het louter tegenspreken van de PSA, maar heeft nader geduid waarom de PSA juridisch niet kan gevolgd worden.  
..."*

2.

De verwerende partij antwoordt:

“ ...

*Het bouwperceel is gelegen binnen het plangebied van het RUP ‘Woonkorrel Turkeyenhoek’.*

*Als algemene stedenbouwkundige bepaling stelt dit RUP:*

*(...)*

*Verzoekende partij vraagt een verkaveling aan. Het RUP, dat een RUP specifiek betreffende zonevreemde constructies is, verbiedt expliciet elke verkaveling.*

*Hoe de deputatie die net dit vaststelt, onwettig zou kunnen oordelen, is niet duidelijk.*

*Hoe op meer expliciete manier een verkaveling met toepassing van artikel 4.4.3. VCRO moet verboden worden is evenmin duidelijk.*

*Vanzelfsprekend is het verbod op verkavelen een rechtstreeks en uitdrukkelijk verbod op alle verkavelingen, of zij nu voortkomen uit een toepassing van artikel 4.2.15. VCRO, of dit artikel gecombineerd met de uitzonderingsbepaling van artikel 4.4.3. VCRO.*

*Dit geldt des te meer nu de mogelijkheid geboden in artikel 4.4.3. VCRO, als uitzonderingsbepaling des te stringenter dient te worden toegepast.*

*Bovenstaande wordt door de deputatie veruitwendigd in een uitdrukkelijke motivering:*

*(...)*

*Verzoekende partij tracht mist te spuien door te stellen dat de decreetgever een primauteit van de afwerkingsregel beoogde, en dat het RUP van voor deze regeling bestond, zodat het RUP de afwerkingsregeling niet kan uitsluiten.*

*Deze redenering is op niets anders dan de wens van verzoekende partij gebaseerd.*

*In elk geval blijkt niet uit de duidelijke wettekst dat enkel RUP's van na 2009 deze afwerkingsregel kunnen verbieden.*

*Zoals verzoekende partij zelf aangeeft: ‘interpretatio cessat in claris’.*

*Daar waar verzoekende partij kritiek uit op de stelling van de deputatie dat “Een bouwaanvraag (conform de regelgeving) te overwegen [is]”, dient te worden geoordeeld dat dit geen weigeringsmotief betreft, doch louter informatief wordt meegegeven. Evenmin doet deze stelling afbreuk aan de weigeringsgrond, nu deze gevonden werd in het verbod, specifiek op verkavelen.*

*...”*

3.

De verzoekende partij dupliceert:

“ ...

*Een korte repliek dringt zich nog op:*

- *verzoekende partij heeft nooit genegeerd dat er een verkavelingsverbod in het RUP werd ingeschreven. Evenwel bepaalt artikel 4.4.3 VCRO net dat o.m. een verkavelingsvergunning principieel toch kan verkregen worden, wanneer voldaan is aan verschillende voorwaarden. Een verkavelingsverbod is natuurlijk niet zomaar gelijk*



*te stellen met een uitdrukkelijk verbod tot aanbouw. De gelijkschakeling die verwerende partij in haar verweer desbetreffend toch wil maken, getuigt net van wat verzoekende partij in dit middel – in essentie en in hoofdorde – stelt: de wetgever heeft duidelijk vooropgesteld dat enkel een uitdrukkelijk verbod tot aanbouw kan tegengeworpen worden aan hij / zij die beroep wenst te doen op de afwerkingsregel. Geen verbod dat enkel impliciet en / of bij wijze van extrapolatie in een RUP of plan van aanleg kan gelezen worden.*

*Op de ondergeschikte kritiek van verzoekende partij dat in artikel 2, §2 van het RUP zelfs geen zeker impliciet verbod kan gelezen worden, gaat verwerende partij geeneens in.*

*Zowel de PSA als verwerende partij hebben nochtans bevestigd dat er geen uitdrukkelijk aanbouwverbod in het kwestieuze RUP staat.*

- *verzoekende partij wil helemaal geen mist spuien en verwerende partij legt woorden in de mond van verzoekende partij dewelke door haar nooit werden uitgesproken.*

*Verzoekende partij beroept zich gewoon op de wet die wel degelijk een uitdrukkelijk aanbouwverbod vooropstelt.*

- *verzoekende partij kan er verder toch ook maar nota van nemen dat verwerende partij zelf gesteld heeft dat een bouwaanvraag conform de regelgeving wel te overwegen is. Dit moge nu dan wel als “louter informatief” worden afgedaan, verwerende partij heeft alzo impliciet maar zeker bevestigd dat toch toepassing kan gemaakt worden van de afwerkingsregel, maar dan middels een stedenbouwkundige aanvraag. Welke andere informatie verwerende partij “informatief” wou meegeven, wordt alvast niet uitgelegd. Het moge duidelijk zijn dat de motivering van de bestreden beslissing dan hopeloos mank loopt, en tegenstrijdig is. Anders dan verwerende partij poogt vol te houden, raakt een en ander natuurlijk wel aan het debat ten gronde (kan de afwerkingsregel toepassing vinden of niet).  
...”*

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

De aanvraag beoogt de verkaveling van een perceel dat volgens het RUP in de woonkorrel ‘Turkeyenhoek’, en in de ‘zone voor wonen in agrarische omgeving type II’ ligt.

De planologische strijdigheid van de aanvraag met het RUP wordt niet betwist. In haar aanvraag heeft de verzoekende partij wel aanspraak gemaakt op de toepassing van artikel 4.4.3 VCRO.

2.

Artikel 4.4.3 VCRO bevat een regeling – de ‘afwerkingsregel’ – op grond waarvan er in afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften een vergunning verleend kan worden.

Artikel 4.4.3, eerste en tweede lid VCRO, in zijn toepasselijke versie, 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 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.*

*...*

Artikel 4.4.3 VCRO is een uitzonderingsregeling die het mogelijk maakt om een verkavelingsvergunning of een stedenbouwkundige vergunning af te geven voor het bouwen van een eengezinswoning op een perceel dat volgens de geldende bestemmingsvoorschriften niet voor woningbouw bestemd is. Als dusdanig moet artikel 4.4.3 VCRO restrictief worden geïnterpreteerd.

3.

Artikel 2, §2 van het RUP, dat deel uitmaakt van de algemene bepalingen voor het hele plangebied van de woonkorrel, bepaalt:

*“ ...*

*Een perceel binnen de begrenzing van dit gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan mag niet verkaveld worden met het oog op het oprichten van een woning, zoals voorzien in art. 101 §1 en §2, van het decreet R.O. van 18 mei 1999 en latere wijzigingen.*

*...”*

Artikel 2, §2 van het RUP stelt een verbod in op het verkavelen van een perceel met het oog op het oprichten van een woning.

Artikel 4.4.3, tweede lid VCRO sluit de toepassing van de afwerkingsregel uit wanneer een specifiek ruimtelijk uitvoeringsplan of bijzonder plan van aanleg betreffende zonevreemde constructies een aanbouw bij de bestaande woning of woningen uitdrukkelijk verbiedt.

Anders dan de verzoekende partij het in het middel voorstelt, erkent de verwerende partij in de bestreden beslissing nergens dat het RUP “geen uitdrukkelijk aanbouwverbod” bevat. De verwerende partij geeft enkel het standpunt van de verzoekende partij als beroepsindiener zelf weer dat er in het RUP “geen uitdrukkelijke vermelding wordt gemaakt van een verbod tot aanbouw” zonder zich daarbij aan te sluiten. Ten onrechte stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij van een “impliciet” aanbouwverbod uitgegaan is.

In de lezing die de verwerende partij geeft, volstaat een uitdrukkelijk verkavelingsverbod om op grond van artikel 4.4.3, §2, tweede lid VCRO de toepassing van de afwerkingsregel uit te sluiten.

In de interpretatie die de verzoekende partij voorstaat, moet de verbodsbepaling in het ruimtelijk uitvoeringsplan met zoveel woorden de aanbouw bij een bestaande woning uitsluiten.

De verzoekende partij wijst terecht op de klassieke beperkende interpretatie van uitzonderingen. Zij ziet daarbij wel over het hoofd dat de afwerkingsregeling zelf de uitzondering op de regel is en dus strikt uitgelegd moet worden. Wat de verzoekende partij dus bepleit, is niet de beperkende maar de ruime interpretatie van wat de uitzondering op de regel is. Die interpretatie houdt in dat een expliciet verkavelingsverbod in een ruimtelijk uitvoeringsplan voor de afwijkingsregel moet wijken en dat het aan de gemeente is om zo nodig het plan te herzien en de verbodsbepaling met een uitsluiting *expressis verbis* van de afwerkingsregel aan te vullen.

De verzoekende partij wordt niet gevolgd waar zij betoogt dat het bij het uitvaardigen van de afwerkingsregel in 2009 niet de bedoeling van de decreetgever geweest kan zijn om met een “gewoon” uitdrukkelijk verbod op verkavelingen of nieuwbouw in de bestaande ruimtelijke uitvoeringsplannen betreffende zonevreemdheid genoeg te nemen, dat de voorwaarde van een “uitdrukkelijk” verbod de primauteit van de afwerkingsregel op bestaande ruimtelijke uitvoeringsplannen uitdrukt en dat het aan de gemeente zou zijn om het ruimtelijk uitvoeringsplan in herziening te stellen en de afwerkingsregel met zoveel woorden uit te sluiten. De parlementaire voorbereidingen bieden geen steun voor haar zienswijze dat het de bedoeling van de decreetgever geweest zou zijn om, waar het de toepassing van de afwerkingsregel betreft, uitdrukkelijke verkavelingsverboden in een ruimtelijk uitvoeringsplan betreffende zonevreemdheid onwerkzaam te maken in afwachting van een herziening van het plan (memorie van toelichting, *Parl. St. VI. Parl.*, 2008-09, nr. 2011/1, 138; verslag, *Parl. St. VI Parl.*, 2008-09, nr. 2011/6, 12).

De verwerende partij heeft in artikel 2, §2 van het RUP rechtmatig een uitdrukkelijke verbodsbepaling in de zin van artikel 4.4.3, tweede lid VCRO gelezen. Waar artikel 2, §2 van het RUP de afgifte van verkavelingsvergunningen zonder meer verbiedt, is dat een uitdrukkelijk verbod dat elke verkavelingsaanvraag treft, ook verkavelingsaanvragen met het oog op een eengezinswoning die bij een bestaande woning aangebouwd wordt. De toevoeging in de bestreden beslissing dat een bouwaanvraag “conform de regelgeving” te overwegen is, is niet decisief en leidt niet tot een ander oordeel.

De vermelding in de toelichtingsnota bij het RUP dat de woning aan de Gaversepontweg 16 een “wachtgevel” heeft, is niet relevant. Die feitelijke vaststelling werd in het verordenend voorschrift van artikel 2, §2 van het RUP niet in een uitzondering op het verkavelingsverbod vertaald.

Vergeefs voert de verzoekende partij nog aan dat de verwerende partij haar replieknota van 22 juni 2017 onbeantwoord gelaten heeft. In de wettig bevonden interpretatie van artikel 4.4.3, tweede lid VCRO vindt de verzoekende partij een afdoend antwoord op haar argumentatie.

4.

Het middel wordt verworpen.

## **B. Tweede middel**

### *Standpunt van de partijen*

1.

Een tweede middel ontleent de verzoekende aan de schending van artikel 4.3.1, tweede en derde lid VCRO, de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet, en van het motiverings- en het zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij stelt:

“ ...

*25. Verslag PSA*

*De PSA maakte in zijn advies enkele opmerkingen omtrent het inrichtingsplan en de stedenbouwkundige voorschriften.*

*Zo leest het verslag (stuk 12):*

*(...)*

*26. Beperkt aangepast plan (+ beperkt aangepaste voorschriften)*

*N.a.v. dit negatief verslag diende verzoekende partij - als gevoegde bijlagen bij haar replieknota na PSA-verslag - beperkt gewijzigde voorschriften in (stuk 13):*

*2.1.C Bouwvolume wordt aangepast als volgt:*

*(...)*

*2.1.D. Verschijningsvorm wordt aangepast als volgt:*

*(...)*

*Ook werd de zone voor bijgebouwen op het plan duidelijker weergegeven.*

*27. Bestreden beslissing*

*Dit werd ogenschijnlijk allemaal volledig uit het oog verloren door verwerende partij, die in de bestreden beslissing gewoon de alsdan reeds geheel achterhaalde kritiek van de PSA herneemt.*

*Zulks getuigt niet van een zorgvuldige vergunningverlening in hoofde van verwerende partij, minstens ontbreekt het de bestreden beslissing aan een afdoende motivering.*

*De in hoofding vermelde beginselen zijn dan ook ontegensprekelijk geschonden.*

*...”*

2.

De verwerende partij antwoordt:

“ ...

*Vooreerst wordt nogmaals herhaald dat de beoordeling van de overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening louter informatief wordt meegegeven, en geenszins het bepalende weigeringsmotief is.*

*Vooreerst kan gesteld worden dat de door verzoekende partij doorgevoerde planaanpassingen irrelevant en niet te beoordelen waren.*

*Artikel 4.3.1. VCRO bepaalt immers uitdrukkelijk dat gebeurlijke planaanpassingen op initiatief van de vergunningverlenende overheid, en door middel van een opgelegde voorwaarde moeten gebeuren.*

*In casu stelde de deputatie ongerijmdheden vast die zij niet wenste te verhelpen door het opleggen van voorwaarden.*

*Om deze reden alleen al diende de deputatie geen rekening te houden met door de verzoekende partij zelf aangebrachte planaanpassingen.*

*Voorts kan niet anders dan te worden vastgesteld dat de planaanpassingen die vereist waren om de aanvraag in overeenstemming met de vereisten van een goede ruimtelijke ordening te brengen zodanig veelvuldig en ingrijpend zijn, dat zij geenszins als een 'beperkte' planaanpassing konden worden aanzien.*

*De meest essentiële bepalingen van een verkaveling zijn (naast de functie) de inplanting en het gabarit van het toekomstig gebouw.*

*Beide waren in de aanvraag totaal niet afgestemd op de ruimtelijke context.*

*Daarnaast was ook de inplanting van de bijgebouwen niet geregeld, het volume van het hoofdgebouw niet beperkt, en de aansluiting op de bestaande gebouwen niet bekeken.*

*Wanneer wordt vastgesteld dat geen van de voorschriften van een aanvraag te aanvaarden zijn, kan er geen sprake zijn van een beperkte aanpassing, maar dringt een nieuwe terdege onderzochte en onderbouwde aanvraag zich op.*

*Geheel terecht, en op redelijk en gemotiveerde wijze laat de deputatie verzoekende partij weten dat de voorliggende aanvraag, die omwille van een legaliteitsbelemmering niet vergunbaar is, ook ruimtelijk niet aanvaard is.*

*...*

3.

De verzoekende partij dupliceert:

*“..."*

*8. Verwerende partij legt nu, voor het eerst in de antwoordnota, evenwel uit dat zij een en ander geheel niet uit het oog verloren was, maar bij de beoordeling “ongerijmdheden had vastgesteld die zij niet wenst te verhelpen door het opleggen van voorwaarden”.*

*Voorts zou moeten vastgesteld worden dat van een beperkte planaanpassing geen sprake is.*

*9. Een korte repliek dringt zich nog op:*

- het volledig verhaal dat verwerende partij onder dit middel nu verkondigt, kan geheel niet gelezen worden in de bestreden beslissing, waar enkel tot een letterlijke overname van het verslag van de PSA gekomen werd. Verwerende partij kan natuurlijk voor Uw Raad geen argumenten / motieven aan het dossier en aan haar beslissing toevoegen.*
- o.m. het zorgvuldigheidsbeginsel en het motiveringsbeginsel vereisen dat, wanneer een bouwaanvrager beperkte wijzigingen aan het aangevraagde suggereert (dewelke tegemoet komen aan een advies van de PSA), hieraan minstens aandacht besteed moet worden en - indien de vergunningverlenende overheid van mening is dat een beperkte planaanpassing niet opportuun of mogelijk is – zulks weergave moet vinden in de bestreden beslissing (formele motivering).*

*Het gaat in het licht van voormelde beginselen alleszins niet op om een en ander zomaar te negeren...*

- ten overvloede: artikel 4.3.1, §1, tweede en derde lid VCRO stellen: (...)*

*De wet heeft het dus enkel over een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen. De enige beperkte planaanpassing in casu was de aanduiding van een zone voor bijgebouwen op plan, zoals deze in essentie al verwerkt stond in de verkavelingsvoorschriften... Bezwaarlijk kan dit doorgaan als meer dan een beperkte planaanpassing.*

*Ten overvloede: ook de overige vooropgestelde wijzigingen kunnen redelijkerwijze niet doorgaan als meer dan beperkt, laat staan dat zij afbreuk doen aan het initiële verkavelingsconcept.*

*Het klopt dat in de initiële verkavelingsvoorschriften geen expliciete beperking van volume ingeschreven stond, maar aangezien dit sowieso al verordenend voortvloeit uit de wet (artikel 4.4.3 VCRO), was de gelaste namens verzoekende partij van mening dat een herhaling hiervan zich niet opdrong in de verkavelingsvoorschriften. Hoogstens gaat het op dit punt over een precisering en overname van wat reeds in de wet bepaald wordt. Een stedenbouwkundige vergunning boven de 1.000 m<sup>3</sup> kan ex artikel 4.4.3 VCRO sowieso nooit verkregen worden. Er is geen reden denkbaar waarom dit middels een stedenbouwkundige voorwaarde niet zou kunnen bevestigd worden.*

*Waar de PSA nog stelde dat in het licht van de goede ruimtelijke ordening de voorschriften op onafdoende wijze een harmonieuze inpassing t.o.v. de buur en het straatbeeld garandeerden, werden de verkavelingsvoorschriften op een 3-tal punten beperkt aangescherpt. Alle overige punten bleven ongemoeid. Er is geen reden denkbaar waarom dit middels een stedenbouwkundige voorwaarde niet zou kunnen bevestigd worden en waar verwerende partij nu schrijft dat geen enkel van de initieel vooropgestelde voorschriften aanvaardbaar waren, doet zij de waarheid toch wel enigszins geweld aan.*

*Die waarheid zal waarschijnlijk eerder zijn – zoals verwerende partij het overigens ook eerlijker aangeeft – dat, gelet op de door verwerende partij weerhouden legaliteitsbelemmering, enkel ten overvloede geargumenteed werd.*

*Verwerende partij betwist zelfs nu niet dat de vooropgestelde wijzigingen tegemoetkomen aan het standpunt van de PSA.*

*Verwerende partij heeft een en ander gewoon genegeerd.*

*...*

#### *Beoordeling door de Raad*

##### *1.*

De verzoekende partij voert aan dat de verwerende partij zonder opgave van enig motief de in administratief beroep aangebrachte planaanpassingen om de ongunstige beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar te remediëren, buiten beschouwing gelaten heeft.

Het middel laat het weigeringsmotief onverlet dat de aanvraag niet met toepassing van artikel 4.4.3 VCRO in afwijking van de bestemmingsvoorschriften van het RUP vergund kan worden. De bestreden weigeringsbeslissing vindt daarin een afdoende, rechtmatige grondslag.

Aldus komt het middel neer op kritiek op een overvloedige motivering en kan het om die reden niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing leiden.

2.

Het middel wordt verworpen.

## **VI. KOSTEN**

Met toepassing van artikel 33 DBRC-decreet worden de kosten van het beroep, bestaande uit het rolrecht, ten laste van de verzoekende partij als ten gronde in het ongelijk gestelde partij gelegd.

Op grond van artikel 21, §7 DBRC-decreet kan de aanspraak van de verzoekende partij op een rechtsplegingsvergoeding niet worden ingewilligd.

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

1. Het beroep wordt verworpen.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bestaande uit het rolrecht bepaald op 200 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 24 september 2019 door de negende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de negende kamer,

Yannick DEGREEF

Geert DE WOLF