RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 261.933 van 9 januari 2025
in de zaak A. 239.193/VII-42.053

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

tegen :

1. het COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN SCHEPENEN VAN DE GEMEENTE KALMTHOUT
2. de GEMEENTE KALMHOUT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Tom Swerts en Willem-Jan Ingels
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16-18
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 24 mei 2023, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2223-0784 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen van 20 april 2023 in de zaak 2122-RvVb-0780-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 3 juli 2023.

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

Eerste auditeur An Van den broeck heeft op 17 november 2023 een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 ‘tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State’ (hierna: cassatieprocedurebesluit).

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 12 december 2024.

Staatsraad Francis Van Nuffel heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Anton Rombaut, die *loco* advocaten Yves Loix en Nele Ansoms verschijnt voor verzoeker, en advocaat Thomas Geyns, die *loco* advocaten Tom Swerts en Willem-Jan Ingels verschijnt voor de verwerende partijen, zijn gehoord.

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

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

III. Feiten

3.1. Verzoeker vraagt een omgevingsvergunning aan voor het verkavelen van een onbebouwd perceel in twee loten, waarvan lot 1 te bestemmen is voor woningbouw, en lot 2 zijn agrarische bestemming behoudt. Het perceel is volgens het gewestplan gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied. De

verkavelingsvoorschriften moeten toelaten op lot 1 een halfopen woning te bouwen, die aansluit op een bestaande woning op het aangrenzend perceel.

3.2. De eerste verwerende partij weigert de omgevingsvergunning. Na bestuurlijk beroep van verzoeker weigert ook de deputatie van de provincieraad van Antwerpen om de vergunning te verlenen. Die weigeringsbeslissing wordt vernietigd door de Raad voor Vergunningsbetwistingen bij arrest van 23 december 2021 met nummer RvVb-A-2122-0321.

3.3. De deputatie herneemt de beroepsprocedure, en beslist op 7 april 2022 om het beroep gegrond te verklaren en de omgevingsvergunning te verlenen.

3.4. Het bestreden arrest vernietigt het deputatiebesluit van 7 april 2022.

IV. Onderzoek van het middel tot nietigverklaring

Uiteenzetting van het middel

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

5. Hij komt op tegen de beoordeling van het bestreden arrest dat de deputatie de zijmuur van het aanpalend gebouw ten onrechte heeft beschouwd als een wachtmuur in de zin van artikel 4.4.3 VCRO. De Raad voor Vergunningsbetwistingen motiveert die beoordeling als volgt:

> "Uit het administratief dossier, in het bijzonder het aanvullend verslag van de provinciale omgevingsambtenaar, blijkt dat in de kwestieuze muur diverse openingen voor verluchting en elektriciteitsvoorzieningen zijn aangebracht. Dit wordt door de procespartijen niet ernstig betwist.
> Anders dan [verzoeker in cassatie] voorhoudt, is een muur die is voorzien van diverse elektriciteitsvoorzieningen en verluchtingsgaten niet te beschouwen als een 'wachtmuur' in de zin van artikel 4.4.3 VCRO. De functie van dergelijke elementen is niet verenigbaar met het principe van een

wachtmuur waar tegenaan gebouwd kan worden, zoals bepaald in artikel 4.4.3 VCRO. De [verwerende partijen in cassatie voeren] terecht aan dat enkel blinde gevels die op afwerking wachten, te beschouwen kunnen zijn als een 'wachtmuur' in de zin van de voormelde bepaling en mits ze voldoen aan de in artikel 4.4.3, derde lid VCRO opgenomen voorwaarden. Vanwege onder meer de verluchtingsgaten en elektriciteitsvoorzieningen, is de betrokken zijgevel niet te beschouwen als een blinde muur.
De motivering in de bestreden beslissing dat de fysieke uitvoering van een wachtgevel nergens verordenend is vastgelegd of dat de definitie van een wachtgevel niet zou uitsluiten dat er verluchtingsgaten worden gerealiseerd, is niet afdoende en draagkrachtig. Met die motieven gaat [de deputatie] immers voorbij aan de doelstelling van de Vlaamse decreetgever bij de totstandkoming van de afwerkingsregel. De decreetgever had duidelijk voor ogen dat enkel blinde gevels in aanmerking zouden komen als 'wachtmuur', onder voorbehoud dat ze voldoen aan de voorwaarden van artikel 4.4.3, derde lid VCRO (*Parl.St.* Vl.Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, 138)."

6. Verzoeker formuleert hiertegen volgende grieven:

"[O]p geen enkele wijze kan uit de in artikel 4.4.3 VCRO opgenomen definitie afgeleid worden dat een wachtgevel, zelfs indien als uitgangspunt genomen zou worden dat deze blind zou moeten zijn, geen enkele doorbreking zou kunnen hebben, zelfs niet in de vorm van een elektriciteitsvoorziening of een verluchting.
[…] Vooreerst dient terug gegaan te worden naar de doelstelling van artikel 4.[4].3 VCRO, met name het wegwerken van storende wachtgevels uit het straatbeeld. De decreetgever heeft in een mogelijkheid voorzien om gevels die opgericht zijn met de bedoeling er ooit tegenaan te bouwen (wachtgevels dus) weg te werken door de mogelijkheid te bieden de initiële bedoeling om te bouwen alsnog te realiseren, ondanks de inmiddels voorhanden zijnde strijdigheid met de bestemmingsvoorschriften.
[…] Aldus is het uitgangspunt dat de bepaling zich beperkt tot muren die bedoeld zijn om tegenaan te bouwen, en dus de zogenaamde 'wachtmuren'. Dit verklaart ook de stelling in de voorbereidende werken, als zou niet elke 'blinde muur' als een wachtmuur kunnen worden aanzien. Dit is correct. Ook [de Raad van State] oordeelde in het verleden immers dat een onderscheid gemaakt moet worden tussen blinde gevels en wachtgevels[…].
[…] Overigens is een en ander ook in overeenstemming met de rechtspraak van de [Raad voor Vergunningsbetwistingen] en de Raad van State over de wenselijkheid van zogenaamde blinde gevels en wachtgevels in het straatbeeld, waarbij geoordeeld wordt dat wachtgevels niet verenigbaar zouden zijn met de goede ruimtelijke ordening wanneer duidelijk zou blijken dat het niet de bedoeling is, of nog, onmogelijk is om er ooit tegenaan te bouwen[…]. Een wachtgevel is aldus een blinde gevel, waarbij de mogelijkheid bestaat er tegenaan te bouwen. Overige blinde gevels zijn geen

wachtgevels, indien het niet de bedoeling is, of nog, niet mogelijk is ertegenaan te bouwen.
[…] Vraag is dus wat bedoeld wordt met een ‘blinde gevel’. Deze term wordt niet verduidelijkt in artikel 4.4.3 VCRO. Evenmin wordt een en ander in de voorbereidende werken verduidelijkt. Deze term dient dan ook in zijn spraakgebruikelijke betekenis te worden gebruikt.
[…] Wanneer van Dale er op nageslagen wordt, blijk de term ‘blind’ onder meer omschreven te worden als zonder opening, en een ‘blinde muur’ in het bijzonder als een muur zonder vensters. Dit is overigens ook taalkundig logisch. De term ‘blind’ duidt op het feit dat geen ‘zichten’ genomen kunnen worden.
[…] Aldus is verzoeker ervan overtuigd dat de term ‘blinde gevel’ duidt op de aanwezigheid dan wel afwezigheid van gevelopeningen van waaruit lichten en zichten genomen kunnen worden. Het gaat hierbij om raamopeningen, en deuropeningen, doch niet om verluchtingen en elektriciteitsvoorzieningen. Deze ontnemen op geen enkele wijze het ‘blind karakter’ aan een muur of gevel.
[…] Evenmin kunnen dergelijke elementen aan een muur of gevel het karakter van wachtmuur of wachtgevel ontnemen. Immers, elementen zoals elektriciteitsvoorzieningen of verluchtingen verhinderen niet dat tegen de bedoelde gevel aangebouwd kan worden.
[…] Het feit dat een muur zonder gevelopeningen, doch met verluchtingsgaten en zelfs elektriciteitsvoorzieningen als een blinde muur en een wachtmuur aanzien kan worden blijkt uit het feit dat een dergelijke muur nog steeds de duidelijke bedoeling behoudt om afgewerkt te worden door er tegen te bouwen, wat blijkt uit

1. De positie van de muur ten opzichte van het belendende perceel (in casu te paard)
2. De opbouw van de muur (in casu een dubbele muur met spouw)
3. Het feit dat het technisch mogelijk is om zowel de elektriciteitsvoorzieningen als de verluchting weg te werken zodra er tegen de gevel aangebouwd wordt
4. Het feit dat het juridisch eigenlijk niet toegestaan is om in een dergelijke muur (te paard) een voorziening aan te brengen, zodat men zich op burgerlijk vlak ook niet kan verzetten tegen het verwijderen ervan.

[…] Ten overvloede kan gewezen worden naar de standpunten die eerder ingenomen werden aangaande de ratio legis van de afwerkingsregel. De lezing van verschillende parlementaire vragen/antwoorden tonen duidelijk aan dat de afwerkingsregel in essentie gaat over ruimtelijke kwaliteit, en dat deze bepaling precies tot doel heeft om het storend en landschappelijk onaantrekkelijke karakter van bestaande wachtgevels weg te werken (Parl. Vraag/antwoord 622 - 14 augustus 2018 - Joke Schauvliege).
[…] Rekening houdend met het voorgaande, is verzoeker de mening toegedaan dat de Raad voor Vergunningsbetwistingen de term ‘wachtmuur’ te eng interpreteert door vast te stellen dat een gevel die enige opening omvat, zij het uitsluitend met het oog op verluchting dan wel elektriciteits-voorziening, niet als een blinde gevel aanzien kan worden, en

bijgevolg ook niet als een wachtgevel. Hierbij worden voorwaarden toegevoegd aan de definitie uit artikel 4.4.3 VCRO. Bovendien wordt hiermee afbreuk gedaan aan de bedoeling van de decreetgever bij de tot stand koming van artikel 4.4.3 VCRO, zoals verduidelijkt in het voorgaande."

Beoordeling

7. Luidens artikel 3, § 2, 9°, van het cassatieprocedurebesluit moet het verzoekschrift "een uiteenzetting van de cassatiemiddelen bevatten". Onder "cassatiemiddel" moet een voldoende duidelijke omschrijving van de door het bestreden arrest geschonden rechtsregel of rechtsbeginsel worden begrepen. Onder "uiteenzetting" van het cassatiemiddel moet worden begrepen de wijze waarop die rechtsregel of dat rechtsbeginsel door de bestreden uitspraak worden miskend.

In het middel wordt niet uiteengezet hoe het bestreden arrest artikel 4.3.1, § 2, VCRO schendt. Het middel is in zoverre niet ontvankelijk.

8. Artikel 4.4.3 VCRO, in de versie die op de zaak van toepassing is, luidt:

"Voor een perceel dat niet voor woningbouw bestemd is, kan desalniettemin een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen of voor het verkavelen van gronden voor het bouwen van een eengezinswoning worden afgegeven, indien voldaan is aan alle hiernavolgende voorwaarden:
1° de nieuwe woning is van
a) hetzij het driegeveltype, in welk geval zij aangebouwd wordt bij een wachtmuur van een bestaande woning op een belendend perceel,
b) hetzij het gesloten bouwtype, in welk geval zij gebouwd wordt op een perceel dat gelegen is tussen twee wachtmuren;
2° het perceel waarop de nieuwe woning opgericht wordt, heeft een oppervlakte van ten hoogste 650 m²;
3° het bouwvolume van de nieuwe woning bedraagt ten hoogste 1000 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 voorbereiding wordt over deze “afwerkingsregel” gesteld:

> “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.
> […] Niet elke blinde muur is een wachtmuur.”
> (*Parl. St.* Vl.Parl. 2008-09, nr. 2011/1, p. 138)

Hoewel in de omschrijving van het begrip ‘wachtmuur’ in het laatste lid van artikel 4.4.3 VCRO niet uitdrukkelijk wordt bepaald dat het om een blinde muur moet gaan, blijkt uit de bedoeling van de decreetgever dat enkel blinde muren kunnen worden gekwalificeerd als wachtmuur in de zin van deze bepaling: niet elke blinde muur is een wachtmuur, maar elke wachtmuur moet wel een blinde muur zijn.

9. Als cassatierechter treedt de Raad van State niet in de beoordeling van de zaak zelf.

Volgens verzoeker oordeelde het bestreden arrest ten onrechte dat de diverse openingen voor verluchting en elektriciteitsvoorzieningen verhinderen dat de in het geding betrokken muur beschouwd wordt als een blinde muur, die als zodanig kan worden gekwalificeerd als wachtmuur in de zin van artikel 4.4.3 VCRO.

Met de aangevoerde schending van artikel 4.4.3 VCRO nodigt verzoeker de Raad van State aldus uit om de feitelijke beoordeling van de Raad

voor Vergunningsbetwistingen over te doen. Het middel is in zoverre niet ontvankelijk.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. Verzoeker wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 24 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 770 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partijen.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op negen januari tweeduizend vijfentwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Carlo Adams,	kamervoorzitter,
Peter Sourbron,	staatsraad,
Francis Van Nuffel,	staatsraad,

bijgestaan door

Elisabeth Impens,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Elisabeth Impens	**Carlo Adams**