

Rolnummer 4909
Arrest nr. 137/2010 van 9 december 2010

A R R E S T

In zake : de prejudiciële vraag betreffende artikel 145*bis* van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit rechter E. De Groot, waarnemend voorzitter, en, overeenkomstig artikel 60*bis* van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, emeritus voorzitter M. Melchior, en de rechters J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey en P. Nihoul, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van rechter E. De Groot,

wijst na beraad het volgende arrest :

*

* *

I. *Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging*

Bij arrest nr. 202.012 van 17 maart 2010 in zake Dina Notte tegen de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 26 maart 2010, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Schendt artikel 145*bis* van het decreet dd. 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening artikel 10 en 11 van de Grondwet, in de mate dat het, door als voorwaarde voor het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning voor de uitbreiding van een gebouw dat gelegen is buiten een geëigende bestemmingszone, oplegt dat deze uitbreiding een volumevermeerdering met 100 % niet mag overschrijden, waardoor verbouwingen van enige omvang onmogelijk worden voor eigenaars van kleinere woningen, en dit in tegenstelling tot eigenaars van grotere woningen ? ».

Memories zijn ingediend door :

- Dina Notte, woonplaats kiezend te 1560 Hoeilaart, de Quirinilaan 2;
- de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant;
- de Vlaamse Regering.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

- Dina Notte;
- de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant.

Op de openbare terechtzitting van 27 oktober 2010 :

- zijn verschenen :
 - . Mr. M. Denys, advocaat bij de balie te Brussel, voor Dina Notte;
 - . Mr. P. Malumgré, advocaat bij de balie te Hasselt, *loco* Mr. M. van Dievoet, advocaat bij de balie te Brussel, voor de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant;
 - . Mr. B. Martel *loco* Mr. P. Van Orshoven, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Vlaamse Regering;
- hebben de rechters-verslaggevers T. Merckx-Van Goey en P. Nihoul verslag uitgebracht;
- zijn de voornoemde advocaten gehoord;
- is de zaak in beraad genomen.

De bepalingen van voormelde bijzondere wet van 6 januari 1989 met betrekking tot de rechtspleging en het gebruik van de talen werden toegepast.

II. De feiten en de rechtspleging in het bodemgeschied

D. Notte heeft een vergunning aangevraagd voor het uitbreiden van haar woning.

Na negatieve adviezen van het college van burgemeester en schepenen en van de gemachtigde ambtenaar, onder meer steunende op het gegeven dat de gevraagde uitbreiding een volumevermeerdering van meer dan 100 pct. inhoudt, heeft het college van burgemeester en schepenen geweigerd de vergunning te verlenen. De bestendige deputatie heeft het administratief beroep tegen die weigeringsbeslissing verworpen.

D. Notte heeft tegen de beslissing van de bestendige deputatie beroep tot vernietiging ingesteld bij de Raad van State. In een van de middelen voert zij aan dat artikel 145*bis* van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, in de versie van toepassing op het tijdstip van aanneming van het voor de Raad van State bestreden besluit, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt, omdat het voor eigenaars van kleine woningen onmogelijk is om verbouwingen van enige omvang uit te voeren, terwijl eigenaars van grotere woningen dat wel kunnen.

De Raad van State besluit de door D. Notte geformuleerde prejudiciële vraag te stellen.

III. In rechte

- A -

A.1. D. Notte betoogt dat artikel 145*bis* van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: decreet van 18 mei 1999) in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Volgens haar was het doel van de decreetgever om de impact van zonevreemde woningen op de onmiddellijke omgeving te beperken. De praktische toepassing van de in het geding zijnde bepaling leidt evenwel tot ongehoorde en onredelijke situaties.

Een strikte toepassing van artikel 145*bis* van het decreet van 18 mei 1999 heeft tot gevolg dat eigenaars van een kleine woning daarvan nooit een comfortabele woning kunnen maken, terwijl eigenaars van een woning die reeds groot is, ze mogen uitbreiden tot een riant woonst. Zodoende hebben eigenaars van een grotere woning niet enkel een voordeel inzake het verhoogde wooncomfort dat zij kunnen creëren, maar wordt hun bovendien een duidelijk financieel voordeel verschaft in de vorm van een belangrijke meerwaarde van de woning.

D. Notte is van mening dat het door de decreetgever beoogde doel niet wordt bereikt en dat de strikte toepassing van artikel 145*bis* van het decreet van 18 mei 1999 volledig in strijd is met de *ratio legis* van het decreet. De wetgever heeft over het hoofd gezien dat er mensen zijn die zich om financiële redenen geen groot huis kunnen veroorloven.

Volgens haar is het duidelijk dat het onderscheid tussen eigenaars van kleine woningen en eigenaars van grote woningen onvoldoende objectief en redelijk is om het beoogde doel te verwezenlijken.

Bovendien wordt het in artikel 23 van de Grondwet gewaarborgde recht op wonen sterk aangetast. De eigendomsbeperking is ook in strijd met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de rechten van de mens. Er is geen redelijke verantwoording om de uitbreiding te verbieden van haar woning van 92 m² naar 188 m² en van 248 m³ naar 738 m³.

A.2. De bestendige deputatie van de provincie Vlaams-Brabant zet uiteen dat de decreetgever heeft willen vermijden dat bestaande zonevreemde woningen zouden worden uitgebreid, enerzijds, tot een bouwvolume dat groter is dan 1 000 m³ en, anderzijds, tot meer dan het dubbel van het bestaande bouwvolume.

De absolute norm (maximum 1 000 m³ bouwvolume) heeft onder andere tot doel een goed wooncomfort te waarborgen, alsook de uitbreiding naar grote zonevremde woningen en de speculatie op zonevremde woningen tegen te gaan.

Met de relatieve norm (maximaal 100 pct. volumevermeerdering) wordt vermeden dat kleine woningen zoals vakantiewoningen (bungalows, chalets), weekendwoningen en andere bestaande kleine woningen die permanent worden bewoond, door middel van één enkele stedenbouwkundige vergunning worden omgevormd tot grotere woningen die niet in verhouding staan tot de voordien bestaande situatie, tot de goede ruimtelijke ordening en tot het zonevremde karakter van de woning zelf.

De bestendige deputatie stelt dat de relatieve norm niet tot gevolg heeft dat een kleine woning op termijn niet zou kunnen worden uitgebreid tot maximum 1 000 m³. Dat zal echter moeten gebeuren door opeenvolgende aanvragen waarbij de vergunningverlenende overheid elke nieuwe uitbreiding zal toetsen aan de goede ruimtelijke ordening.

De relatieve norm onderwerpt de beoordelingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid in het raam van de ruimtelijke ordening aan een strikt kader. Het doel van de decreetgever is niet om zonevremde woningen te laten verdwijnen, maar om die aan een uitzonderingsregeling te onderwerpen om onredelijk grote uitbreidingen te vermijden.

De bestendige deputatie besluit dat volgens haar de prejudiciële vraag ontkennend moet worden beantwoord.

A.3. De Vlaamse Regering doet opmerken dat de decreetgever te dezen beschikt over een ruime discretionaire bevoegdheid, die des te groter is nu hij daarbij het recht op een behoorlijke huisvesting en het recht op bescherming van een gezond leefmilieu, beide gewaarborgd in artikel 23 van de Grondwet, met elkaar dient te verzoenen.

Volgens de Vlaamse Regering vloeit het aangevoerde verschil in behandeling niet als zodanig voort uit de in het geding zijnde bepaling, die alle zonevremde woningen aan een en hetzelfde stelsel onderwerpt. Het volgt uit de aard van de procentuele begrenzing dat een kleine woning waarvan het volume toeneemt met 100 pct., en dus verdubbelt, in absolute cijfers minder volumineus zal zijn dan een grotere woning waarvan het volume eveneens verdubbelt.

Het enige wat naar het oordeel van de Vlaamse Regering moet worden verantwoord, is het beginsel dat de decreetgever naast een absolute bovengrens ook een relatieve bovengrens kan voorschrijven. Dat beginsel kan niet ernstig ter discussie worden gesteld en is niet kennelijk onredelijk, rekening houdend met de doelstelling van de in het geding zijnde bepaling.

De decreetgever heeft inzake zonevremde woningen een beleid willen voeren waarbij de zorg inzake ruimtelijke ordening en het gebruik van de schaarse open ruimte worden verzoend met sociale bekommernissen, zoals het vermijden van verkrotting van het landelijke gebied. Dat laatste zou het geval zijn wanneer zonevremde woningen niet zouden kunnen worden uitgebreid, ook niet wanneer dat noodzakelijk is na, bijvoorbeeld, een gezinsuitbreiding, een generatiewissel of andere familiale omstandigheden. De maatregel zou ook kunnen bijdragen tot het behoud van het sociale weefsel, in zoverre de beperkingen ertoe leiden dat er minder interesse is van « kapitaalkrachtigen ».

De Vlaamse Regering voert aan dat het nooit de bedoeling van de decreetgever was om zonevremde residentiële bebouwing te stimuleren. Aan de eigenaars van zonevremde woningen, wier recht op behoorlijke huisvesting wordt gewaarborgd door de mogelijkheid om uit te breiden, heeft hij in geen geval een « basisrecht » verleend om van een kleine woning een middelgrote woning te maken.

In die optiek is de relatieve beperking op het vlak van de uitbreiding van het volume, naast de absolute beperking, een middel dat pertinent is om het beoogde doel te bereiken. Zonder de relatieve beperking zouden kleine zonevremde woningen in één keer kunnen worden uitgebreid tot woningen met een volume dat overeenstemt met de absolute bovengrens, wat de decreetgever klaarblijkelijk niet opportuun heeft geacht.

De Vlaamse Regering stipt nog aan dat de decreetgever in het verleden in meer beperkte regelingen heeft voorzien, hetzij omdat de uitbreiding in beginsel helemaal niet was toegestaan, hetzij omdat de relatieve uitbreiding van het volume beperkt was tot 20 pct. Die relatieve bovengrens werd vervangen door 100 pct. omdat het vroegere maximum voor zeer kleine woningen weinig soelaas bracht (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1332/1, p. 75).

Ten slotte doet de Vlaamse Regering nog opmerken dat de verzoekende partij voor de Raad van State een nieuwe aanvraag zou kunnen indienen overeenkomstig het bij decreet van 27 maart 2009 ingevoegde artikel 133/6 van het decreet van 18 mei 1999 of het nieuwe artikel 4.4.15 van de bij besluit van de Vlaamse Regering van 15 mei 2009 gecoördineerde « Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening ». Daarbij geldt enkel nog de absolute bovengrens voor uitbreiding van het bouwvolume (1 000 m³) en is de relatieve volumebeperking niet langer gehandhaafd.

A.4. D. Notte antwoordt dat het Vlaamse Gewest heeft ingezien dat de vorige regeling discriminerend was, nu de procentuele uitbreidingsregel is opgeheven. Er kan niet anders dan worden vastgesteld dat de vorige regelingen discriminerend waren.

Zij is van mening dat het aan de bestendige deputatie toekomt om haar weigeringsbeslissing in te trekken en te vervangen door een gunstige beslissing bij toepassing van het decreet van 27 maart 2009.

Tot zolang vraagt zij de procedure bij het Hof op te schorten.

- B -

B.1. De prejudiciële vraag betreft de bestaanbaarheid van artikel 145*bis* van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna : decreet van 18 mei 1999) met het beginsel van de gelijkheid en niet-discriminatie gewaarborgd bij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet.

Uit de gegevens van de zaak voor de Raad van State blijkt dat inzonderheid de bepaling van artikel 145*bis*, § 1, eerste lid, 6°, van het decreet van 18 mei 1999, in de versie zoals ingevoegd bij decreet van 13 juli 2001 en gewijzigd bij decreet van 21 november 2003, in het geding is, waaruit voortvloeit dat een stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend, niettegenstaande de geldende bestemmingsvoorschriften van de gewestplannen en algemene plannen van aanleg, voor de uitbreiding - te dezen in agrarisch gebied - van een woning, mits « deze uitbreiding [...] een volumevermeerdering met 100 % echter niet [overschrijdt] ».

De door de verzoekende partij voor de Raad van State gesuggereerde vraag is of het gelijkheidsbeginsel wordt geschonden omdat daardoor « verbouwingen van enige omvang onmogelijk worden voor eigenaars van kleinere woningen, en dit in tegenstelling tot eigenaars van grotere woningen ».

B.2. Artikel 145*bis*, § 1, eerste lid, 6°, van het decreet van 18 mei 1999, in de versie van toepassing in het bodemgeschil, stelt zowel een relatieve (100 pct. vermeerdering) als een absolute (1 000 m³) grens aan het volume bij de eventuele uitbreiding van een zonevreemde woning.

In tegenstelling tot wat de Vlaamse Regering stelt, vloeit uit de in het geding zijnde bepaling wel degelijk een verschil in behandeling voort tussen personen die een vergunning aanvragen voor een uitbreiding van een zonevreemde woning al naargelang het om een kleine dan wel grote woning gaat. Een aanvrager met een woning van per hypothese 100 m³ heeft verhoudingsgewijs immers minder mogelijkheden tot uitbreiding dan een aanvrager met een woning van 500 m³.

B.3.1. Het staat aan de decreetgever om een evenwicht te zoeken tussen een goede ruimtelijke ordening en het bij artikel 23, derde lid, 3°, van de Grondwet gewaarborgde recht op behoorlijke huisvesting. De in het geding zijnde bepaling beantwoordt aan de zorg van de decreetgever om, niettegenstaande een regelgeving inzake ruimtelijke ordening die in beginsel berust op ruimtelijke plannen en bestemmingsvoorschriften, in bepaalde gevallen het uitreiken van bouwvergunningen in afwijking van die plannen en voorschriften toe te staan.

Dat beleid van de decreetgever is in de loop der jaren vaak gewijzigd. Het staat niet aan het Hof de opeenvolgende keuzes van de decreetgever te beoordelen maar enkel om na te gaan of er te dezen een redelijke verantwoording is voor het aangeklaagde verschil in behandeling, rekening houdend met het doel en de gevolgen van de maatregel.

B.3.2. Wat betreft het doel van de maatregel blijkt uit de parlementaire voorbereiding van met name artikel 166 van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening - waarop het bij artikel 9 van het decreet van 13 juli 2001 ingevoegde artikel 145*bis* van het decreet van 18 mei 1999 is geïnspireerd - dat een zekere versoepeling wenselijk werd geacht ten aanzien van de vroegere bepaling die de uitbreidingsmogelijkheid beperkte tot 20 pct. van het volume van een bestaande woning :

« De uitgewerkte regeling komt er op neer dat een aantal beperkingen van de bestaande regeling komen te vervallen.

Voor woningen vervalt het vroegere maximum van 20 % volumevermeerdering, iets wat voor zeer kleine woningen weinig soelaas bracht, en wordt vervangen door 100 %. De 700 m³-grens blijft wel behouden. De toegelaten werken blijven in principe beperkt tot verbouwen en uitbreiden. Herbouwen kan wél indien de onder punt 2° beschreven voorwaarden vervuld zijn » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1332/1, memorie van toelichting, p. 75).

« De minister belicht vervolgens de regels van de zonevreemde gebouwen. Voor deze gebouwen worden de huidige ‘ mini-decreet ’-regels bijgestuurd. Zo vervalt voor woningen de 20 %-regel : ook de kleine woningen zullen tot 700 [m³] kunnen uitbreiden, echter zonder de 100 % volumevermeerdering te overschrijden.

[...].

[...] Het is niet de bedoeling met dit ontwerpdecreet het herbouwen van hoevetjes in agrarisch gebied ‘ uit te lokken ’, aan te moedigen. De aanmerkelijke versoepeling ten aanzien van de huidige wetgeving is ingegeven door overwegingen van menselijke en sociale aard : om tegemoet te komen aan de behoefte om 19de eeuwse oncomfortabele woonsituaties te saneren en de bewoners de mogelijkheid te geven om hun woning aan te passen aan de comfortbehoeftes van deze tijd » (*Parl. St.*, Vlaams Parlement, 1998-1999, nr. 1332/8, verslag, p. 13).

De absolute bovengrens van 700 m³ in het decreet van 18 mei 1999 is bij decreet van 13 juli 2001 op 850 m³ gebracht, waarbij dan wel de kelder- en zolderruimten in het volume werden meegerekend, en bij decreet van 21 november 2003 op 1 000 m³. Naar aanleiding van die wijzigingen zijn de relatieve beperking en de hiervoor uiteengezette motieven die haar verantwoordden niet meer ter discussie gesteld. Daaruit kan worden opgemaakt dat de decreetgever het naast een absolute bovengrens nodig achtte om voor de uitbreiding van zonevreemde woningen een beperking in te voeren waarbij verhoudingsgewijze rekening werd gehouden met de bestaande situatie, weliswaar ook met een zekere versoepeling om een aan de huidige noden meer aangepast wooncomfort mogelijk te maken.

B.3.3. Wat de gevolgen van de in het geding zijnde bepaling betreft, dient ermee rekening te worden gehouden dat de maatregel betrekking heeft op zonevreemde woningen, waarvoor derhalve reeds wordt afgeweken van de normaal geldende regels. Het is in die context niet zonder verantwoording de afwijking te beperken tot uitbreidingen die toch een verdubbeling van het bestaande volume mogen uitmaken, nadat het uitbreiden voordien tot 20 pct. was beperkt.

Weliswaar heeft de Vlaamse decreetgever inmiddels de relatieve beperking van de afwijkingsmogelijkheden voor vergunning van zonevreemde woningen afgeschaft en enkel een absolute bovengrens van 1 000 m³ volume gehandhaafd, maar uit die wijziging volgt niet dat de vorige regeling zonder verantwoording was.

B.4. De prejudiciële vraag dient ontkennend te worden beantwoord.

B.5. Het Hof, dat is ondervraagd over de in het geding zijnde bepaling zoals van toepassing voor de verwijzende rechter, heeft zich niet uit te spreken over de houding die de bestendige deputatie dient aan te nemen in het licht van het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid. Er kan niet worden ingegaan op het verzoek om de rechtspleging om die redenen te schorsen.

Om die redenen,

het Hof

zegt voor recht :

Artikel 145*bis*, § 1, eerste lid, 6°, van het decreet van het Vlaamse Gewest van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, in de versie zoals ingevoegd bij decreet van 13 juli 2001 en gewijzigd bij decreet van 21 november 2003, schendt niet de artikelen 10 en 11 van de Grondwet in zoverre het, als voorwaarde voor het verkrijgen van een stedenbouwkundige vergunning voor de uitbreiding van een gebouw dat gelegen is buiten een geëigende bestemmingszone, oplegt dat die uitbreiding een volumevermeerdering met 100 pct. niet mag overschrijden.

Aldus uitgesproken in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op de openbare terechtzitting van 9 december 2010.

De griffier,

De wnd. voorzitter,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot