

Uittreksel uit arrest nr. 129/2014 van 19 september 2014

Rolnummer : 5718

In zake : de prejudiciële vraag betreffende de artikelen 4.2.24 en 4.4.20 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, gesteld door de Raad van State.

Het Grondwettelijk Hof,

samengesteld uit de voorzitters A. Alen en J. Spreutels, en de rechters L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke en F. Daoût, bijgestaan door de griffier P.-Y. Dutilleux, onder voorzitterschap van voorzitter A. Alen, wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de prejudiciële vraag en rechtspleging

Bij arrest nr. 224.656 van 16 september 2013 in zake Felix Willems tegen de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant, waarvan de expeditie ter griffie van het Hof is ingekomen op 23 september 2013, heeft de Raad van State de volgende prejudiciële vraag gesteld :

« Uit artikel 4.2.24 VCRO volgt dat een regularisatievergunning mogelijk is voor vergunningsplichtige handelingen verricht zonder stedenbouwkundige vergunning indien de aanvraag tot regularisatie op alle stedenbouwkundige regels, voorschriften en criteria gunstig wordt beoordeeld.

Die regel geldt voor iedereen die vergunningsplichtige handelingen heeft verricht zonder stedenbouwkundige vergunning.

Het herbouwen van een zonevrije woning of constructie (zijnde een handeling bestaande in de afbraak en vervanging door een nieuwe constructie) is een vergunningsplichtige handeling (artikel 4.4.13 en 4.4.17 VCRO).

Indien het feit dat de initiële (of oude) zonevrije woning of constructie niet meer bestaat op het ogenblik van een aanvraag tot regularisatie van dergelijke handeling en artikel 4.4.20 VCRO tot gevolg zouden hebben dat een regularisatievergunning voor het herbouwen van een zonevrije woning of constructie niet mogelijk is (omdat er een afbraak van die woning of constructie is gebeurd en dit zonder voorafgaandelijke vergunning tot verbouw of tot herbouw), brengt dit mee dat de persoon, die zonder vergunning een zonevrije woning of constructie heeft herbouwd, onmogelijk een regularisatie kan bekomen voor de door hem verrichte handeling enkel en alleen omdat hij die handeling heeft verricht zonder vergunning.

Is dit niet in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, nu eenieder een regularisatievergunning kan bekomen voor vergunningsplichtige handelingen verricht zonder stedenbouwkundige vergunning indien de aanvraag tot regularisatie op alle stedenbouwkundige regels, voorschriften en criteria gunstig wordt beoordeeld, maar dit recht niet geldt voor de persoon, die zonder stedenbouwkundige vergunning, een zonevrije woning heeft herbouwd, enkel omdat hij voor de afbraak geen aan die handeling voorafgaande stedenbouwkundige vergunning tot verbouw of herbouw had ? ».

(...)

III. In rechte

(...)

B.1.1. Artikel 4.2.24 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) bepaalt :

« § 1. Een regularisatievergunning is een stedenbouwkundige vergunning of een verkavelingsvergunning die tijdens of na het verrichten van vergunningsplichtige handelingen wordt afgeleverd.

Bij de beoordeling van het aangevraagde worden de actuele regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften en eventuele verkavelingsvoorschriften als uitgangspunt genomen.

§ 2. Een aanvraag tot regularisatie bevat een afschrift van eventuele processen-verbaal, administratieve beslissingen en rechterlijke beslissingen met betrekking tot de constructie, dewelke ter kennis van de aanvrager werden gebracht.

§ 3. Het niet vervolgen van een inbreuk door de overheid, wettigt op zich de regularisatie niet.

De sanctiëring van een inbreuk sluit een regularisatie niet uit.

§ 4. De regularisatievergunning wordt afgeleverd met inachtneming van de gebruikelijke beoordelingscriteria en conform de gebruikelijke vergunningsprocedure. Aan de vergunning kunnen de voorwaarden en lasten, vermeld in artikel 4.2.19 en 4.2.20, worden verbonden. Onverminderd de gebruikelijke verplichtingen tot de organisatie van een openbaar onderzoek over een vergunningsaanvraag, geldt dat alleszins een openbaar onderzoek moet worden ingericht indien het voorwerp van de regularisatieaanvraag gelegen is in ruimtelijk kwetsbaar gebied ».

B.1.2. Artikel 4.4.20 van de VCRO bepaalt :

« § 1. De mogelijkheden, vermeld in onderafdeling 2, zijn van overeenkomstige toepassing op zonevrije woningen of andere constructies die geheel of gedeeltelijk zijn afgebroken, indien voldaan is aan beide hiernavolgende voorwaarden :

1° voorafgaand aan de afbraak werd een stedenbouwkundige vergunning tot verbouw of tot herbouw afgeleverd, en de aanvrager wenst het plan nu aan te passen of om te zetten naar herbouw;

2° de aanvraag wordt ingediend binnen de geldigheidstermijn van de initiële stedenbouwkundige vergunning tot herbouw of tot verbouw.

Telkens in onderafdeling 2 gerefereerd wordt aan het bestaande bouwvolume van een woning of een andere constructie, wordt daaronder voor de toepassing van het eerste lid het bouwvolume, voorafgaand aan de afbraak, verstaan.

§ 2. De mogelijkheden die ingevolge de toepassing van § 1 worden geboden, gelden niet in :

1° ruimtelijk kwetsbare gebieden, met uitzondering van parkgebieden;

2° recreatiegebieden, zijnde de als dusdanig door een plan van aanleg aangewezen gebieden, en de gebieden, geordend door een ruimtelijk uitvoeringsplan, die onder de categorie van gebiedsaanduiding 'recreatie' sorteren ».

B.2. Uit de prejudiciële vraag blijkt op voldoende duidelijke wijze dat de verwijzende rechter van het Hof wenst te vernemen of de voorwaarde waarin artikel 4.4.20, § 1, eerste lid, 1°, van de VCRO voorziet, om bij de vergunningverlening voor een recent afgebroken zonevrije woning afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften toe te staan, strijdig is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet wanneer zij wordt toegepast in het kader van een aanvraag voor een regularisatievergunning bedoeld in artikel 4.2.24 van de VCRO. Een categorie van personen zou daardoor van de mogelijkheid om een regularisatievergunning te verkrijgen worden uitgesloten, meer bepaald degenen die zich in de situatie bevinden waarin voorafgaand aan de afbraak geen stedenbouwkundige vergunning tot verbouw of tot herbouw werd afgegeven.

B.3. De ruimtelijke ordening van het Vlaamse Gewest, de provincies en de gemeenten wordt vastgelegd in ruimtelijke structuurplannen, ruimtelijke uitvoeringsplannen en verordeningen (artikel 1.1.3 van de VCRO).

De ruimtelijke ordening is gericht op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling waarbij de ruimte wordt beheerd ten behoeve van de huidige generatie, zonder dat de behoeften van de toekomstige generaties in het gedrang worden gebracht. Daarbij worden de ruimtelijke behoeften van de verschillende maatschappelijke activiteiten gelijktijdig tegen elkaar afgewogen. Er wordt rekening gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen. Op die manier wordt gestreefd naar ruimtelijke kwaliteit (artikel 1.1.4 van de VCRO).

B.4. Artikel 4.2.1 van de VCRO voert een vergunningstelsel in voor bepaalde handelingen, waaronder het afbreken en het herbouwen (artikel 4.1.1, 6°, van de VCRO) van een constructie (artikel 4.1.1, 3°, van de VCRO).

De vermelde handelingen worden daardoor niet onmogelijk gemaakt maar wel in het algemeen belang aan toezicht onderworpen. In dat stelsel staat de bevoegde overheid die een stedenbouwkundige vergunning verleent voor het afbreken of herbouwen van een constructie iets toe wat tevoren niet geoorloofd was.

B.5. Een stedenbouwkundige vergunning kan ook worden afgegeven tijdens of na het verrichten van vergunningsplichtige handelingen. Het gaat in dat geval om een regularisatievergunning.

Artikel 4.2.24 van de VCRO met betrekking tot de regularisatievergunning is louter een bevestiging van het vergunningstelsel. Het vormt geen afzonderlijke vergunningsgrond. De regularisatievergunning wordt afgegeven met inachtneming van de gebruikelijke beoordelingscriteria en conform de gebruikelijke vergunningsprocedure. Bij de beoordeling van het aangevraagde worden de actuele regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften en eventuele verkavelingsvoorschriften als uitgangspunt genomen.

Het loutere feit dat de vergunning in kwestie tijdens of na het verrichten van vergunningsplichtige handelingen wordt afgegeven, en niet vooraleer die handelingen worden aangevangen, vereist niet dat de vergunningsprocedure verschillend dient te zijn (arrest nr. 8/2011 van 27 januari 2011, B.19.4.2).

B.6. Overeenkomstig artikel 4.3.1, § 1, eerste lid, 1°, a), van de VCRO geldt onder meer de regel dat de vergunning wordt geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met stedenbouwkundige voorschriften die reglementaire bepalingen zijn (artikel 1.1.2, 13°, van de VCRO) of verordenende kracht hebben (artikel 7.4.4, § 1, van de VCRO). Een aanvraag die niet in overeenstemming is met de stedenbouwkundige voorschriften is in beginsel niet vergunbaar.

B.7. Hoofdstuk 4 van titel IV van de VCRO somt evenwel de mogelijkheden op om bij de vergunningverlening afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften toe te staan. In afdeling 2 van dat hoofdstuk wordt met name wat betreft de handeling van het herbouwen op dezelfde plaats een onderscheid gemaakt tussen een aanvraag voor een « bestaande » zonevrije woning of constructie (onderafdeling 2) en een aanvraag voor een « recent afgebroken » zonevrije woning of constructie (onderafdeling 3).

B.8. Over de principiële mogelijkheid om bij de vergunningverlening afwijkingen van de stedenbouwkundige voorschriften toe te staan, heeft het Hof bij zijn arrest nr. 151/2001 van 28 november 2001 geoordeeld :

« B.2.2. Ten gevolge van de goedkeuring van de plannen van aanleg werden een aantal bestaande gebouwen die dateren van vóór de gewestplanning, onverenigbaar met de bestemming van het gebied waarin ze gelegen waren. Om de eigenaars de mogelijkheid te bieden hun gebouw - opgericht met inachtneming van de van kracht zijnde regels - te behouden en aan te passen aan de gewijzigde noden en om de ontwaarding van de eigendommen ten gevolge van verkrotting tegen te gaan, werd in opeenvolgende wettelijke regelingen in de mogelijkheid voorzien om aan die ' zonevrije ' gebouwen verbouwings- of uitbreidingswerken door te voeren. Het ging daarbij steeds om een uitzonderingsregeling voor bestaande gebouwen, die aan welomschreven voorwaarden waren gebonden.

B.3.1. Artikel 43, § 2, zesde lid, a), van het decreet van 22 oktober 1996 stelt als voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om de gemachtigde ambtenaar toe te staan af te wijken van de verordenende voorschriften van een ontwerp-gewestplan, dat de aanvraag betrekking moet hebben op het verbouwen van een bestaand en vergund gebouw binnen het bestaande bouwvolume en geen betrekking mag hebben op het volledig herbouwen.

B.3.2. Zowel uit de letterlijke tekst van die bepaling als uit de wordingsgeschiedenis ervan blijkt ondubbelzinnig dat die enkel betrekking heeft op bestaande, werkelijk opgerichte gebouwen. Met de uitvaardiging van de in het geding zijnde regeling door het decreet van 13 juli 1994 heeft de decreetgever overigens de afwijkmogelijkheden voor zonevrije gebouwen willen verstrengen. De voorwaarde dat het moet gaan om ' bestaande ' gebouwen vormt derhalve de essentie van de in het geding zijnde bepaling en vindt haar verantwoording in de doelstellingen uiteengezet onder B.2.

B.4. Het uitreiken van een bouwvergunning voor een nog op te richten gebouw wordt beheerst door de algemene regeling vervat in artikel 42 van het in het geding zijnde decreet. Het uitgangspunt van die regeling is dat de vergunning in beginsel enkel kan worden verleend indien zij niet strijdig is met de planologische bestemming van het gebied.

B.5. Het verschil in behandeling tussen, enerzijds, de vergunningaanvrager die een afwijking vraagt voor een bestaand vergund gebouw, en, anderzijds, degene die een bouwvergunning vraagt voor een nog op te richten gebouw, volgt uit twee wettelijke bepalingen, die op rechtmatige wijze een verschillende finaliteit hebben. Het in het geding zijnde verschil in behandeling is derhalve niet discriminerend ».

B.9. Zoals blijkt uit de reeds vermelde bepalingen van de VCRO is de mogelijkheid om bij de vergunningverlening afwijkingen van de stedenbouwkundige voorschriften toe te staan verder verruimd.

Het in het geding zijnde artikel 4.4.20 van de VCRO vormt een uitzondering op de voorwaarde dat zonevrije constructies moeten « bestaan » op het ogenblik van de vergunningsaanvraag. Die bepaling werd ingevoegd door het decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid. Voordien bestond niet de mogelijkheid om een vergunning te verkrijgen voor het herbouwen van een zonevrije woning die op het ogenblik van de vergunningsaanvraag reeds was afgebroken.

B.10. Voor het herbouwen van een bestaande zonevrije woning op dezelfde plaats geldt thans dat een stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend op voorwaarde dat het aantal wooneenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal. Als het bestaande bouwvolume meer dan 1000 m³ bedraagt, is het maximale volume van de herbouwde woning beperkt tot 1000 m³. Een stedenbouwkundige vergunning kan niet worden verleend in ruimtelijk kwetsbare gebieden (met uitzondering van parkgebieden) en in recreatiegebieden.

B.11. Voor het herbouwen van een recent afgebroken zonevrije woning of constructie gelden dezelfde voorwaarden, waarbij onder het bestaande bouwvolume wordt verstaan het bouwvolume voorafgaand aan de afbraak. Daarenboven gelden de volgende bijkomende voorwaarden : (1) voorafgaand aan de afbraak werd een stedenbouwkundige vergunning tot verbouw of tot herbouw afgegeven, en de aanvrager wenst het plan nu aan te passen of om te zetten naar herbouw en (2) de aanvraag wordt ingediend binnen de geldigheids termijn van de initiële stedenbouwkundige vergunning tot herbouw of tot verbouw.

B.12. Het komt de decreetgever toe te bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden bij de vergunningverlening afwijkingen van de stedenbouwkundige voorschriften kunnen worden toegestaan. Hij dient daarbij evenwel de artikelen 10 en 11 van de Grondwet na te leven.

B.13. Het herbouwen op dezelfde plaats van een reeds afgebroken woning of constructie kan redelijkerwijze worden geacht een grotere impact te hebben op de ruimtelijke ordening dan het herbouwen van een bestaande woning.

Rekening houdend met de ruime beoordelingsbevoegdheid waarover de decreetgever beschikt bij het bepalen van zijn beleid op het vlak van de stedenbouw en ruimtelijke ordening, is het niet zonder redelijke verantwoording om, wat de mogelijkheid betreft om bij de vergunningverlening voor het herbouwen op dezelfde plaats afwijkingen van stedenbouwkundige voorschriften toe te staan, een aanvraag voor een « recent afgebroken » zonevreemde woning of constructie aan strengere voorwaarden te onderwerpen dan een aanvraag voor een « bestaande » zonevreemde woning of constructie.

Die verantwoording geldt eveneens wanneer het gaat om een regularisatievergunning, die immers wordt afgegeven « met inachtneming van de gebruikelijke beoordelingscriteria en conform de gebruikelijke vergunningsprocedure ».

Teneinde de doelstelling van een duurzame ruimtelijke ordening te vrijwaren, vermocht de decreetgever te vereisen dat voorafgaand aan de afbraak een stedenbouwkundige vergunning tot verbouw of tot herbouw werd afgegeven. Dat is des te meer het geval daar de personen die daardoor van de mogelijkheid om een regularisatievergunning te verkrijgen, worden uitgesloten, zich zelf in die situatie hebben geplaatst door tot de afbraak over te gaan vooraleer over een stedenbouwkundige vergunning tot verbouw of tot herbouw te beschikken.

B.14. Het is derhalve niet onbestaanbaar met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet dat, in de bewoordingen van de prejudiciële vraag, « eenieder een regularisatievergunning kan bekomen voor vergunningsplichtige handelingen verricht zonder stedenbouwkundige vergunning indien de aanvraag tot regularisatie op alle stedenbouwkundige regels, voorschriften en criteria gunstig wordt beoordeeld, maar dit recht niet geldt voor de persoon, die zonder stedenbouwkundige vergunning, een zonevreemde woning heeft herbouwd, enkel omdat hij voor de afbraak geen aan die handeling voorafgaande stedenbouwkundige vergunning tot verbouw of herbouw had ».

Om die redenen,

het Hof

zeft voor recht :

De artikelen 4.2.24 en 4.4.20 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening schenden de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet.

Aldus gewezen in het Nederlands en het Frans, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Grondwettelijk Hof, op 19 september 2014.

De griffier,
P.-Y. Dutilleux

De voorzitter,
A. Alen