



### III. FEITEN

1.

Op 30 januari 2006 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meise aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning voor *“het verbouwen van een hoevewoning met bijgebouwen”* op het perceel met nummer 251c. Deze vergunning voorzagt een grondige verbouwing van de hoevewoning met behoud van gedeelten van muren waaronder de achtergevel.

Op 19 maart 2010 stelt de gewestelijke stedenbouwkundige inspecteur vast dat de werken niet in overeenstemming met de vergunde bouwplannen werden uitgevoerd en werd de staking der werken bevolen. Er werd vastgesteld dat de te behouden muren, waaronder de achtergevel, werden afgebroken en dat de venster- en poorten van de garage van plaats werden gewijzigd. Ook de werken aan de schuur zijn afwijkend van het vergunde bouwplan en er werden dakkapellen in het dak toegevoegd.

Op 4 augustus 2010 dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meise een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning, ter regularisatie van de uitgevoerde werken, voor *“het herbouwen van een zonevreemde hoevewoning met bijgebouwen”*. De wederrechtelijk uitgevoerde werken aan de schuur worden in de aanvraag niet opgenomen.

Op 18 oktober 2010 en 24 februari 2011 weigeren respectievelijk het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meise in eerste aanleg en de verwerende partij in administratief beroep de stedenbouwkundige vergunning. De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 30 maart 2011 juridisch beroep aan bij de Raad. Deze zaak is bij de Raad gekend onder rolnummer 1011/0725/A/8/0673. Met een arrest van 24 maart 2015 (nummer A/2015/0185) verwerpt de Raad de vordering tot vernietiging tegen de weigeringsbeslissing van 24 februari 2011.

2.

Op 18 juni 2013 dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meise een nieuwe aanvraag in, ditmaal voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“herbouwen hoevewoningen tot één woning + aanpassen schuur tot vergunde toestand”*.

In de motivatienota, gevoegd bij de aanvraag, wordt toegelicht dat de verzoekende partij zich voor wat betreft de woning, beroept op de toepassing van artikel 4.4.13 VCRO en in ondergeschikte orde op artikel 4.4.21 VCRO. Wat de schuur betreft wordt een herleiding van het volume voorzien zoals vergund in 2006. De dakkapellen worden afgebroken. Alle aangrenzende volumes, zowel aan de woning als aan de schuur, worden afgebroken.

De rechtbank van eerste aanleg te Brussel heeft met een vonnis, waarvan de datum aan de Raad niet werd meegedeeld, een herstelmaatregel opgelegd. Volgens de verklaringen van de verzoekende partij werd hierin beschikt dat de woning - voor zover deze nog overeind staat - dient afgebroken te worden en de schuur in haar staat dient hersteld te worden.

Het perceel ligt binnen de bestemmingsvoorschriften van het bij Koninklijk Besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan ‘Halle-Vilvoorde-Asse’, in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 28 juni 2013 tot en met 27 juli 2013, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwwontwikkeling meldt op 21 juni 2013 vanuit landbouwkundig oogpunt geen bezwaar te hebben.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 9 augustus 2013 voorwaardelijk gunstig.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meise beslist op 19 augustus 2013 de stedenbouwkundige aanvraag met voorwaardelijk gunstig advies over te maken aan de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 16 september 2016 ongunstig:

“ ...

*De voorliggende aanvraag heeft betrekking op een voormalige hoevewoning die zich in haar huidige toestand in een fase van herbouw bevindt. Voor het verbouwen van deze woning tot tweewoonst werd op 30 januari 2006 door het college van burgemeester en schepenen een stedenbouwkundige vergunning verleend. Deze stedenbouwkundige vergunning werd echter niet nageleefd en op 22 maart 2010 werd pv van overtreding met stakingsbevel vastgesteld. Er zijn meer dan 40% van de muren van de bestaande hoevewoningen gesloopt, waardoor het in wezen een herbouw betreft in plaats van een verbouwing op ogenblik is er geen sprake meer van een hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructie.*

*De voorliggende aanvraag beroept zich op artikel 4.4.21. De belangrijkste langsgevel van de woning zou in februari 2010 ten gevolge een storm zijn omgevallen. Voor toepassing van artikel 4.4.21. wordt, het, voldoen aan de hierboven vermelde voorwaarden beoordeeld op de vooravond van de afbraak, de vernietiging of de beschadiging. Uit het dossier kan niet worden opgemaakt of op de vooravond aan de vernietiging of beschadiging er nog daadwerkelijk over een hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte woning kon worden gesproken. In de aanvraag wordt immers gesproken over één langsgevel die zou zijn omgevallen. Over de andere gevels wordt geen uitspraak gedaan, hoewel deze ook volledig of grotendeels verdwenen zijn. Volgens de vergunning van 2006 bleven deze nochtans grotendeels behouden. Van het oorspronkelijke gebouw is slechts één zijgevel gedeeltelijk overeind gebleven. Op het ogenblik van de vaststelling waren alle gevels reeds grotendeels heropgebouwd. Er wordt bijgevolg niet aangetoond dat de aanvraag in overeenstemming is met artikel 4.4.10.*

*Om toepassing te kunnen maken van artikel 4.4.21. dient bijkomend voldaan te worden aan 4 voorwaarden. De woning werd niet bewoond in het jaar voorafgaand aan de vernieling. Er wordt bijgevolg niet voldaan aan de eerste voorwaarde. De Codex voorziet geen afwijkingen hierop.*

*Voorliggende aanvraag stemt bijgevolg niet overeen met de afwijkingsbepalingen.*

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meise weigert op 30 september 2016 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college beslist:

“ ...

*Het college van burgemeester en schepenen heeft kennisgenomen van het gemotiveerd ongunstig advies van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, uitgebracht op 16 september 2013.*

*Het project is niet in overeenstemming met de afwijkingsbepalingen omtrent zonevreemde constructies.*

*Overwegende dat bovenvermeld ongunstig advies bindend is.*

...”

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 31 oktober 2013 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 20 januari 2014 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 6 februari 2014 beslist de verwerende partij op 6 februari 2014 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij beslist:

“ ...

*b) Het goed is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan. Het goed maakt geen deel uit van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling. Volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse is het goed gelegen in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied. [...]*

*c) Het herbouwen van een woning is in strijd met de planologische bestemmingsvoorschriften gevoegd bij het gewestplan. Mits toepassing van de afwijkingsbepalingen voor zonevreemde woningen kan hieraan in sommige omstandigheden worden voorbijgegaan. Volgens artikel 4.4.13. §1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening vormen de vigerende bestemmingsvoorschriften op zichzelf geen weigeringsgrond bij de beoordeling van een aanvraag voor een stedenbouwkundige vergunning voor het herbouwen van een bestaande zonevreemde woning, op voorwaarde dat het aantal wooneenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal en het volume van de herbouwde woning beperkt blijft tot 1000m<sup>3</sup>. Volgens de berekening van de aanvrager bedraagt het volume van de nieuwe woning 999,02m<sup>3</sup> en het aantal wooneenheden blijft één.*

*d) Artikel 4.4.10, §1 bepaalt dat de afdeling 2 'Basisrechten voor zonevreemde constructies' enkel van toepassing is op vergunningsaanvragen die betrekking hebben op hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde constructies. Het voldoen aan deze voorwaarden wordt beoordeeld op het ogenblik van de eerste vergunningsaanvraag tot verbouwen, herbouwen of uitbreiden of, in de gevallen vermeld in onderafdeling 3 en 4, op de vooravond van de afbraak, vernietiging of beschadiging. Bij de eerdere aanvraag tot verbouwen werd beoordeeld dat het gebouw hoofdzakelijk vergund was (te dateren van rond 1900) en niet verkrot. Het fotomateriaal bevestigt deze vaststellingen.*

*Evenwel wordt aan een belangrijke basisvereiste voorbijgegaan: met name dat het om een bestaande woning moet gaan. In het voorliggend geval staan nog slechts ondergeschikte delen van enkele muren overeind van de originele woning. Dit kan niet langer beschouwd worden als een bestaande zonevreemde woning. De voorwaarde dat de woning dient te bestaan komt voort uit de titel van de subsectie in de Vlaamse Codex*

*Ruimtelijke Ordening (Hoofdstuk 4, afdeling 2, onderafdeling 2, sectie 1 'bestaande zonevreemde woningen'). Hieruit blijkt dat woningen die niet langer bestaan sowieso buiten het toepassingsgebied van de afwijkingsbepalingen onder onderafdeling 2 'bestaande zonevreemde constructies' vallen. De stelling van de aanvrager dat voor de beoordeling van het 'bestaand' karakter dient teruggegrepen naar de eerste vergunningsaanvraag, zoals vervat in art. 4.4.10 is niet correct, daar dit enkel handelt over het hoofdzakelijk vergund en niet verkrot karakter.*

*Het teruggrijpen naar de eerste vergunningsaanvraag moet toelaten te besluiten dat de woning in voldoende bouwfysische toestand verkeerde om te kunnen verbouwen of herbouwen, doorheen de verschillende afwijkingsbepalingen op de gewestplannen. In het geval de werken niet konden vallen onder de toenmalige afwijkingsregimes kunnen dan alsnog de huidige afwijkingsregels toegepast worden, wat vooral een uitbreiding naar herbouw betreft. Deze maatregel voorkomt een zekere discriminatie voor aanvragers die tevergeefs een herbouw hebben betracht en doorheen de jaren geconfronteerd worden met een sterke bouwfysische achteruitgang bij stilstand van de werken. Deze maatregel vermag niet om ook voor de woningen die ondertussen afgebroken werden deze afwijkingsbepalingen toepasselijk te maken.*

*e) Er kan slechts mogelijk toepassing gemaakt worden van de onderafdelingen 3 'recent afgebroken zonevreemde woningen of andere constructies' en onderafdeling 4 'herstelwerken bij vernietiging of beschadiging door vreemde oorzaak'. Er is niet voldaan aan het art. 4.4.20 van de onderafdeling 3 inzake recent afgebroken constructies. Een voorwaarde voor de toepassing van dit artikel is dat de aanvraag wordt ingediend binnen de geldigheidstermijn van de initiële stedenbouwkundige vergunning tot herbouw of tot verbouw, in dit geval op 31 januari 2006.*

*Aangaande de geldigheidstermijn van de initiële vergunning is er eerder al betwisting tussen de beroeper en de gemeente ontstaan. De geldigheidstermijnen van een stedenbouwkundige vergunning worden vastgelegd in het art. 4.6.2.§1 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Ten tijde van het afleveren van de vergunning op 31 januari 2006 waren de regels van het DORO nog van toepassing, zijnde art.128, die een identieke regeling omvatten. De werken dienden binnen de twee jaar gestart te worden (dus vóór 1 februari 2008), mochten niet langer dan twee jaar onderbroken worden en de vergunde gebouwen moesten winddicht zijn binnen de drie jaar na de aanvang van de werken.*

*Volgens het formulier 'aanvang der werken' zouden de werken starten op 24 februari 2007, binnen de twee jaar na het bekomen van de vergunning. Volgens de aanvrager gingen de werken pas echt van start eind september, begin oktober, nog steeds binnen deze twee jaar, waartoe verschillende bewijsstukken worden aangebracht. Deze bewijsmiddelen, dienen overeenkomstig art. 4.1.1.10° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening voor te komen in boek III, titel III, hoofdstuk VI van het Burgerlijk Wetboek. Naargelang deze aanvangsdatum schuift ook het verval van de vergunning na drie jaar op (in dit geval van 24 februari 2010 naar oktober 2010). Dit was van belang in de voorgaande aanvraag, die werd ingediend op 4 augustus 2010. De huidige aanvraag werd echter pas op 18 juni 2013 ingediend, zodat deze per definitie ver buiten deze termijn wordt aangevraagd. Er kan geen toepassing gemaakt worden van het art. 4.4.20. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening.*

*f) De aanvrager stelt verder nog dat de belangrijkste langsgevel van de woning in februari 2010 omviel bij een storm, waardoor niet langer van een verbouwing kan sprake*

*zijn, maar de werken enkel nog het karakter van een herbouw kunnen krijgen. Dit zou mogelijk betekenen dat kan toepassing gemaakt worden van artikel 4.4.21, dat handelt over woningen die vernietigd of beschadigd werden door een vreemde oorzaak. Dit artikel is echter enkel van toepassing op woningen die het jaar voorafgaand aan de vernieling bewoond werden, wat hier niet het geval is. Het feit dat de woning 'in gebruik' was door werklieden, zoals de beroeper stelt, kan geenszins met bewoning gelijk gesteld worden. Het gegeven of de muur nu afgebroken werd of vernield door externe oorzaak, doet hier dus niet terzake. Of de stukken die hiertoe worden aangebracht voldoen (windrapport KMI van februari 2010 en getuigenverklaringen), dient dan ook niet verder onderzocht te worden.*

*Bovendien dient voor de toepassing van art. 4.4.21 de beoordeling inzake de verkrotting en hoofdzakelijke vergundheid gemaakt te worden aan de vooravond van de beschadiging, en niet op het moment van de eerste vergunningsaanvraag. Op het moment dat de betrokken langsgewel zou omgevallen zijn, was er al geen woning meer aanwezig, gezien ook al grote delen van de andere muren waren verwijderd. Het is duidelijk dat dit artikel een bescherming van eigendomsrechten heeft betracht voor woningen die hun functie tot op het moment van de vernietiging, of kort tevoren, nog vervulden.*

*g) Inzake de schuur dient gesteld dat deze onder toepassing valt van de afwijkingsbepalingen voor zonevreemde constructies, andere dan woningen. De aanvraag is beschreven als een sanering, met een nieuwe voorzetwand aan de binnenzijde. Deze nieuwe voorzetwand rust op een beschoeiing die onder de bestaande buitenmuren heeft plaatsgevonden, waarbij er in de historische buitenmuren enkele gevelopeningen gewijzigd worden. Het beeldmateriaal laat toe om aan te nemen dat daadwerkelijk de oude muren bewaard bleven, waarin nog verbouwingssporen afleesbaar zijn, en aldus de aanvraag een verbouwing betreft.*

*Verbouwingen van constructies, andere dan woningen, zijn maar mogelijk binnen het bestaande bouwvolume, volgens de afwijkingsbepalingen van art. 4.4.12. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening. Hiertegen ontstonden inbreuken door de verhoging van de kroonlijst. Volgens het eerdere PV kwam deze verhoging neer op 25cm voor de kroonlijst en 65cm voor de nok, met een steilere dakhelling tot gevolg, en met daarnaast het aanbrengen van dakkapellen en een gewijzigde binnenindeling. Op de plannen zijn deze verschillen anders weergegeven, met vooral een verhoging van de kroonlijst en minder verhoging van de nok. De plannen stellen nu terug een verlaging voor, met weglating van de dakkapellen.*

*Bij de volumeberekening van de aanvrager zelf is voor de bestaande toestand een volume van 1215,11m<sup>3</sup> opgenomen (786,27m<sup>3</sup>+427,88m<sup>3</sup>) en voor de nieuwe toestand 1241,75m<sup>3</sup> (800,56m<sup>3</sup> + 441,75m<sup>3</sup>), wat toch nog op een kleine uitbreiding van ca. 25m<sup>3</sup> wijst. Deze verlaging wordt voldoende geacht vanuit het standpunt dat eerder bij de verbouwingsvergunning van 2006 ook een kleine uitbreiding werd vergund, waar niet buiten wordt gegaan. Hier dient gesteld dat een vervallen vergunning van 2006, die met miskennis van de regelgeving terzake werd verleend, niet kan ingeroepen worden om opnieuw een volume-uitbreiding te verantwoorden. Dit is strijdig met de afwijkingsbepalingen en vraagt om een verdere aanpassing.*

*h) Uit ruimtelijk oogpunt is een aanzienlijke vermindering van de initiële bouwvolumes voorgesteld en de verkleining van het bouwprogramma tot slechts één woning (voorheen twee geplande woningen in het hoofdgebouw en aanvang van bewoning in de schuur).*

*Binnen een straal van ca. 400m in de directe invloedssfeer van de A12 komen nog een tiental woningen voor (al dan niet deel uitmakend van een landbouwzetel) en het landschap is eerder versnipperd. In deze omstandigheden zou, volgens de vandaag vigerende wetgeving, een aanvraag, waarbij vanuit een bestaande, vergunde, niet verkrotte toestand vertrokken zou worden, volgens dezelfde principes vergunbaar zijn en om ruimtelijke redenen niet verhinderd worden. Gezien er echter een wettelijke strijdigheid is, is deze ruimtelijke beoordeling van ondergeschikt belang.*

*De overwegingen in acht genomen komt de aanvraag niet in aanmerking voor vergunning, om volgende redenen:*

- de aanvraag is strijdig met de planologische bestemmingsbepalingen van het agrarisch gebied;*
- gezien de aanvraag op een herbouw neerkomt is er geen bestaande woning meer aanwezig waarvoor afwijkingsbepalingen van toepassing kunnen zijn;*
- de afwijkingsbepalingen voor recent afgebroken constructies zijn niet van toepassing gezien de aanvraag is ingediend buiten de termijn van verval van de eerste vergunning tot verbouwen in 2006;*
- de afwijkingsbepalingen voor vernietigde constructies kunnen niet worden toegepast gezien minstens niet voldaan is aan de voorwaarde dat de constructie tot een jaar voor de calamiteit bewoond was en de woning nog hoofdzakelijk vergund en niet-verkrot was aan de vooravond van deze calamiteit.*

*...*

Dit is de bestreden beslissing.

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

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

#### **V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

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

*Standpunten van de partijen*

1.

De verzoekende partij roept in dit middel de schending in van het gelijkheidsbeginsel, zoals vervat in de artikelen 10 en 11 van de Grondwet *juncto* artikel 4.4.20 VCRO en artikel 4.4.21 VCRO in combinatie met artikel 4.4.10 VCRO.

De verzoekende partij stelt, onder verwijzing naar diverse parlementaire voorbereidingen, dat uit de wetshistoriek inzake zonevrije woningen blijkt dat een zo ruim mogelijke dekking moet worden voorzien voor woningen die getroffen worden door een plotse ramp.

De verzoekende partij stelt verder dat er een door een ongelijke behandeling in de regelgeving rechtsonzekerheid ontstaat voor de zonevrije woningen en verduidelijkt dit als volgt:

- indien een eigenaar van een zonevreemde woning een woning verhuurt en deze huurder vernielt de woning, waarbij de eigenaar geen vreemde oorzaak kan aantonen die niet aan hem kan toegerekend worden, dan kan deze woning niet meer hersteld worden;
- indien een eigenaar van een zonevreemde woning een aannemer opdracht geeft met het uitvoeren van onderhoudswerken en bij het uitvoeren van deze onderhoudswerken wordt de woning vernield, waarbij de eigenaar geen vreemde oorzaak kan aantonen die niet aan hem kan toegerekend worden, dan kan deze woning niet meer hersteld worden;
- indien een eigenaar van een zonevreemde woning werken uitvoert en hij finaliseert die niet tijdig waardoor hij niet langer beschikt over een bestaande zonevreemde woning, dan kan deze woning niet meer hersteld worden, tenzij de eigenaar nog binnen de initiële geldingstermijn een nieuwe aanvraag indient.

Met betrekking tot dit laatste geval, stelt de verzoekende partij dat het criterium om een nieuwe aanvraag in te dienen binnen de initiële geldingstermijn onevenredig zwaar is en niets bijbrengt aan de goede ruimtelijke ordening. Immers, indien een eigenaar een aanvraag tijdig indient, dan beschikt deze nog over een woning. Indien dezelfde eigenaar dit één dag te laat doet, beschikt deze niet langer over een vergunning. De gevolgen zijn dus dat een perfect vergunde, doch zonevreemde woning, door het voorval van een calamiteit of een ongelukkig voorval met een vernielde woning zal overblijven die hij enkel nog zal mogen totaal afbreken, zonder dat hij hiertoe enige vergoeding krijgt. De gevolgen van deze ongelijkheid zijn volgens de verzoekende partij zeer verregaand.

Onder de titel “De aard van de op het geding toepasselijke bepalingen” stelt de verzoekende partij in essentie dat in de huidige situatie het over perfect vergunde zonevreemde woningen gaat die van de ene dag op de andere dag om redenen vreemd aan de goede ruimtelijke ordening zullen moeten worden afgebroken.

Vervolgens maakt de verzoekende partij de vergelijking tussen de basisrechten voor bestaande zonevreemde woningen en de basisrechten voor recent afgebroken, dus niet bestaande zonevreemde woningen, die nog vergunbaar zijn indien aan strenge voorwaarden voldaan is.

Volgens de verzoekende partij schuilt het probleem zich meer bepaald in een ongelijke behandeling van twee identieke situaties: de bestaande vergunde aangekochte zonevreemde woning met basisrechten zal in het geval van een calamiteit wel kunnen worden hersteld (artikel 4.4.21 VCRO), daar waar dit quasi niet mogelijk is in het geval de bouwwerken niet gefinaliseerd zijn binnen de voorziene termijnen (4.4.20 VCRO).

De verzoekende partij verwijst vervolgens op het doel van de decreetgever om basisrechten te voorzien voor vergunde zonevreemde woningen om zo ook zonevreemde woningen verzekeraar te houden, waarbij wel beperkingen konden worden voorzien op deze herstelmogelijkheden, doch enkel om redenen die verband houden met de goede ruimtelijke ordening.

Volgens de verzoekende partij zijn er ter zake geen objectieve elementen voorhanden om een woning wel te herstellen na een calamiteit die plaatsvond door een vreemde oorzaak, maar het quasi niet voorzien in de mogelijkheid om een aangekochte woning met basisrechten te herstellen - omdat een stedenbouwkundige vergunning niet tijdig werd uitgevoerd en dus vervallen is - onderscheidenlijk te behandelen.

De verzoekende partij verduidelijkt daarbij dat de termijn om te regulariseren (binnen de initiële vergunningstermijn) onevenredig is, nu mensen met hun rug tegen de muur staan van zodra de initiële vergunningstermijn is verstreken, waardoor er niets meer mogelijk is en deze beperking in de tijd onevenredig kort is.



Zij stelt dat de huidige regeling zorgt voor een grote rechtsonzekerheid nu een bestaande vergunde zonevreemde woning geenszins de zekerheid heeft dat deze - binnen bepaalde beperkingen - kan hersteld worden, mocht dit nodig zijn.

De verzoekende partij meent bovendien dat het voorziene criterium (in artikel 4.4.21 VCRO) dat er sprake moet zijn van een '*calamiteit*' geenszins een pertinent criterium is vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening, maar hierbij een beperking wordt opgelegd die onevenredig is met het nagestreefde doel. De onevenredigheid bevindt zich erin dat woningen die vergund zijn en die ook beoordeeld werden als zijnde inpasbaar in de goede ruimtelijke ordening, alsnog niet meer kunnen worden hersteld in bepaalde gevallen. De eigenaar van een bestaande zonevreemde en vergunde woning kan dus zijn basisrechten verliezen om redenen die vreemd zijn van de goede ruimtelijke ordening (nu de betreffende woningen reeds beoordeeld werden als zijnde conform de goede ruimtelijke ordening). Dit strookt volgens de verzoekende partij niet met de *ratio legis* van de decreetgever, met name de wens om zonevreemde woningen verzekeraar te houden. Dezelfde redenering geldt voor de toepassing van artikel 4.4.20 VCRO, met name het feit dat er in een onredelijke beperking in de tijd wordt voorzien om een nieuwe aanvraag in te dienen.

De verzoekende partij besluit op grond van dit alles dat er dan ook een schending van het gelijkheidsbeginsel voorligt, en stelt voor om volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

*“Schenden artikel 4.4.10 VCRO in combinatie gelezen met artikel 4.4.20 VCRO en 4.4.21 VCRO het gelijkheidsbeginsel zoals vervat in artikel 10 en 11 van de Grondwet, nu **enerzijds** een bestaande vergunde aangekochte zonevreemde woning met basisrechten die na aankoop gekwalificeerd wordt in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening als een niet bestaande zonevreemde woning, nadat een calamiteit is voorgevallen conform artikel 4.4.21 VCRO kan worden hersteld en **anderzijds** een bestaande vergunde aangekochte zonevreemde woning met basisrechten die na aankoop gekwalificeerd wordt in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening als niet bestaande zonevreemde woning, nadat bouwwerken niet zijn gefinaliseerd binnen de vervaltermijn gekoppeld aan de uitvoering van de stedenbouwkundige vergunning, nooit meer kan worden hersteld, tenzij er een nieuwe aanvraag wordt ingediend binnen de initiële vergunningstermijn van de verleende stedenbouwkundige vergunning.”*

2.

De verwerende partij antwoordt dat de verzoekende partij geen belang heeft bij dit middel, minstens dat niet duidelijk is op welke wijze de verzoekende partij hierbij een voordeel kan nastreven aangezien op haar aanvraag noch 4.4.20 VCRO, noch artikel 4.4.21 VCRO van toepassing is.

Met betrekking tot artikel 4.4.20 VCRO stelt de verwerende partij, onder verwijzing naar de beoordeling in de bestreden beslissing, dat er niet voldaan is aan de tweede voorwaarde, met name het indienen van de aanvraag binnen de geldigheidstermijn van de initiële stedenbouwkundige vergunning tot herbouw of tot verbouw. De aanvraag werd pas op 18 juni 2013, ver buiten de geldigheidstermijn.

Met betrekking tot artikel 4.4.21 VCRO stelt de verwerende partij dat volgens de verzoekende partij de belangrijkste langsgevel van de woning in februari 2010 omgevallen zou zijn door een storm waardoor toepassing gemaakt moet worden van artikel 4.4.21 VCRO. Zij wijst erop dat er echter voldaan is aan de voorwaarde van artikel 4.4.21, 1° VCRO. De woning werd immers in het jaar voorafgaand aan de vernieling of beschadiging niet bewoond. Daarenboven moet, overeenkomstig artikel 4.4.10, §1, tweede lid VCRO, de voorwaarde inzake de hoofdzakelijk vergunde en niet verkrotte zonevreemde woning beoordeeld worden op de vooravond van de

beschadiging en niet op het moment van de eerste vergunningsaanvraag. Op het moment van de storm en het omvallen van de betrokken langsgevel was er al geen hoofdzakelijk vergunde woning meer aanwezig. Ook hier verwijst de verwerende partij naar haar beoordeling in de bestreden beslissing.

De verwerende partij meent op grond hiervan terecht te hebben geoordeeld dat noch artikel 4.4.20 VCRO, noch artikel 4.4.21 VCRO van toepassing is, waardoor verzoekende partij geen belang heeft bij het stellen van de prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof. De betrokken constructie kan immers sowieso niet hersteld worden, met name omdat op het moment van de calamiteit, namelijk de storm, er al geen sprake meer was van een woning.

Ondergeschikt stelt de verwerende partij bovendien dat er geen sprake is van een schending van het gelijkheidsbeginsel. Zij meent dat er in de gevallen zoals voorgebracht door de verzoekende partij, geen sprake is van een vergelijkbare situatie. In het ene geval gaat het immers om een vernietigde of beschadigde woning door een vreemde oorzaak en in het andere geval om een recent afgebroken woning. De decreetgever kan voor deze verschillende situaties dan ook verschillende voorwaarden opleggen. Minstens gaat het hier om situaties die dermate verschillend zijn dat het onmiddellijk overduidelijk is dat geen vaststelling van discriminatie kan voortvloeien uit de nauwgezette vergelijking ervan.

3.

De verzoekende partij verwijst in de wederantwoordnota integraal naar haar uiteenzetting in het verzoekschrift en herhaalt de prejudiciële vraag.

De verzoekende partij voegt vervolgens hieraan toe dat de prejudiciële vraag betrekking heeft op de vraag of de voorwaarden in de artikelen 4.4.20 en 4.4.21 VCRO inzake basisrechten voor zonevreemde woningen in het licht van de rechtszekerheidsdoelstellingen van het decreet niet onevenredig zwaar zijn.

Zij benadrukt dat zij een perfect vergunde zonevreemde woning heeft gekocht en in 2006 een stedenbouwkundige vergunning heeft verkregen.

Huidige discussie gaat er om of het criterium voorzien in artikel 4.4.20 VCRO, met name het voorzien van een vervaltermijn binnen de geldigheidsstermijn van de initiële stedenbouwkundige vergunning, geen onevenredig zware voorwaarde betreft. Huidige discussie gaat er ook om of artikel 4.4.21 VCRO geen te strenge voorwaarden oplegt om beroep te kunnen doen op de mogelijkheid om in het kader van een calamiteit een nieuwe aanvraag in te dienen.

Indien deze bepalingen immers onevenredig zware voorwaarden opleggen in het licht van de doelstellingen van het decreet, dan gaat het hier om ongrondwettige bepalingen.

In antwoord op de ingeroepen exceptie inzake het belang stelt de verzoekende partij wel degelijk belang te hebben bij het voorleggen van huidig middel aan de Raad met het verzoek tot prejudiciële vraagstelling aan het Grondwettelijk Hof met betrekking tot de artikelen 4.4.20 en 4.4.21 VCRO. In 2006 beschikte zij over een stedenbouwkundige vergunning tot verbouwen van een zonevreemde (tweegezins)woning en bij het ongrondwettig zijn van artikel 4.4.20, §1, 2° VCRO en artikel 4.4.21, 1° tot en met 4° VCRO zal de verwerende partij de aanvraag dan wel ontvankelijk moeten verklaren.

Tot slot stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij ten gronde geen enkel verweer voert inzake het al dan niet grondwettig zijn van de betreffende bepalingen, maar tussen de lijnen door zou er in de antwoordnota gelezen kunnen worden dat zij volgens de verwerende partij twee situaties vergelijkt die met elkaar niet te vergelijken zijn.

De verwerende partij gaat er volgens de verzoekende partij echter aan voorbij dat de voorbereidende werken duidelijk hebben gesteld dat eenieder die een zonevreemde woning aankoopt voldoende rechtszekerheid moet kunnen hebben omtrent het statuut van het vergund

zijn van de woning in zonevreemd gebied. De verzoekende partij stelt dat er nu net geen redelijke redenen voorhanden zijn om – rekening houdend met deze basisfilosofie inzake rechtszekerheid – dergelijk strenge voorwaarden op te leggen voor mensen die *in se* zich op het ogenblik van aankoop in dezelfde situatie, met name beiden waren op het ogenblik van aankoop eigenaar van een perfect vergunde woning, bevonden. Waarom er in het kader van een goede ruimtelijke ordening dergelijke strenge en voor elk redelijk persoon niet begrijpbare voorwaarden worden opgelegd, wordt volgens de verzoekende partij op geen enkele wijze verantwoord. De strenge procedurele voorwaarden zorgen enkel voor valkuilen die geen uitstaans hebben met de goede ruimtelijke ordening, doch enkel de rechtsonzekerheid van dergelijke woningen en gebouwen verhoogt.

#### *Beoordeling door de Raad*

1.

Er wordt niet betwist dat de voorliggende aanvraag betrekking heeft op zonevreemde constructies.

Bij de uitvoering van de stedenbouwkundige vergunning van 30 januari 2006 tot “verbouwing” van een voormalig hoevecomplex naar een zonevreemde woning met bijgebouwen - waarvan volgens de verzoekende partij de werken zijn gestart in oktober 2007 - zijn de muren van deze woning grotendeels wederrechtelijk afgebroken, en viel de langsgevel van de woning - volgens de verzoekende partij in februari 2010 - om tengevolge van een storm.

Nadat de vorige regularisatieaanvraag van 4 augustus 2010 definitief werd geweigerd op 24 februari 2011, beoogt de verzoekende partij met de voorliggende aanvraag van 18 juni 2013 - meer dan 7 jaar na de initiële vergunning van 2006 - de wederrechtelijk doorgevoerde werken, met name “de herbouw van het hoofdvolume tot woning” en “de aanpassing van de schuur met inrichting tot garage/berging met zolder”, te regulariseren.

2.

De verwerende partij weigert met de bestreden beslissing de stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij voor de te regulariseren herbouw van de woning om redenen dat:

- (1) artikel 4.4.20 VCRO (regeling voor recent afgebroken constructies) niet van toepassing is op de woning aangezien de aanvraag is ingediend buiten de termijn van verval van de eerste vergunning tot verbouwen in 2006;
- (2) artikel 4.4.21 VCRO (regeling voor vernietigde woningen of beschadiging door vreemde oorzaak) niet op de woning kan worden toegepast aangezien niet voldaan is aan de voorwaarde dat de constructie tot een jaar voor de ingeroepen ramp bewoond was en niet voldaan is aan de voorwaarde dat de woning op de vooravond van de ramp hoofdzakelijk vergund en niet-verkrot was;
- (3) artikel 4.4.12 VCRO (regeling voor het verbouwen van zonevreemde constructies, andere dan woningen) niet van toepassing is op de schuur omdat de vervallen vergunning van 2006 niet kan worden ingeroepen als verantwoording voor de volume-uitbreiding van de schuur.

Uit het voorgaande blijkt dat de bestreden beslissing 3 weigeringsmotieven bevat, waarbij motief (1) en (2) betrekking hebben op de “woning” en motief (3) op de “schuur”, en dat de verwerende partij de woning en schuur afzonderlijk heeft getoetst aan de basisrechten voor zonevreemde constructies.

Met betrekking tot de zonevreemde *schuur* blijkt uit de feiten uiteenzetting van de verzoekende partij, voor zover zij verwijst naar een vonnis van de rechtbank van eerste aanleg te Brussel, dat het herstel werd bevolen tot de afbraak van de woning (voor zover deze nog overeind staat) en het herstel van de schuur in haar oorspronkelijke staat.

De raadsman van de verzoekende partij verklaart op de zitting (1) dat tegen dit vonnis hoger beroep werd ingesteld maar enkel met betrekking tot de woning en deelt mee dat de herstellvordering met betrekking tot de schuur zal worden uitgevoerd (2) zich te beroepen op de splitsbaarheid van de voorliggende bouwaanvraag (woning-schuur).

Naast de vaststelling dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift geen grieven ontwikkelt met betrekking tot de weigering van de wederrechtelijk verbouwde schuur, volstaat het vast te stellen dat de verzoekende partij niet aandringt op een uitspraak van de Raad over de eventuele onregelmatigheid van de weigering inzake de aanvraag van de schuur, terwijl uit de opbouw van de bestreden beslissing blijkt dat het een splitsbare aanvraag betreft.

Met betrekking tot de zonevreemde *woning* blijkt uit de overwegingen in de bestreden beslissing dat de verwerende partij de zonevreemde woning onderwerpt aan de toets van zowel artikel 4.4.20 en artikel 4.4.21 VCRO, respectievelijk de hiervoor vermelde motieven (1) en (2).

Krachtens artikel 4.3.1, §1 VCRO wordt een stedenbouwkundige vergunning geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met enerzijds de stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken en, anderzijds, met de goede ruimtelijke ordening. De vaststelling dat het aangevraagde strijdig is met de basisrechten voor zonevreemde constructies, volstaat om een vergunning te weigeren.

Uit het voorgaande volgt dat de verzoekende partij met dit middel enkel de weigeringsmotieven inzake de gevraagde herbouw van de woning viseert.

3.

De verwerende partij betwist het belang van de verzoekende partij bij het middel omdat het enerzijds niet duidelijk zou zijn in welke mate dit middel de verzoekende partij een voordeel zou kunnen verschaffen, en anderzijds er geen sprake is van een vergelijkbare situatie waardoor het stellen van een prejudiciële vraag overbodig is en zonder enig nut voor de oplossing van het geschil.

De verzoekende partij bekritiseert met dit middel in essentie de grondwettigheid van de artikelen 4.4.20 en 4.4.21 VCRO, en verzoekt de Raad daarom de volgende prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

*“Schenden artikel 4.4.10 VCRO in combinatie gelezen met artikel 4.4.20 VCRO en 4.4.21 VCRO het gelijkheidsbeginsel zoals vervat in artikel 10 en 11 van de Grondwet, nu enerzijds een bestaande vergunde aangekochte zonevreemde woning met basisrechten die na aankoop gekwalificeerd wordt in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening als een niet bestaande zonevreemde woning, nadat een calamiteit is voorgevallen conform artikel 4.4.21 VCRO kan worden hersteld en anderzijds een bestaande vergunde aangekochte zonevreemde woning met basisrechten die na aankoop gekwalificeerd wordt in de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening als niet bestaande zonevreemde woning, nadat bouwwerken niet zijn gefinaliseerd binnen de vervaltermijn gekoppeld aan de uitvoering van de stedenbouwkundige vergunning, nooit meer kan worden hersteld, tenzij er een nieuwe aanvraag wordt ingediend binnen de initiële vergunningstermijn van de verleende stedenbouwkundige vergunning.”*

Er moet worden vastgesteld, zoals blijkt uit randnummer 3, dat de weigeringsbeslissing van de verwerende partij steunt op een beoordeling van de verenigbaarheid van de voorliggende aanvraag met de basisrechten inzake zonevreemdheid, waaronder de artikelen 4.4.20 en 4.4.21 VCRO. Deze vaststelling volstaat dan ook om de verzoekende partij een belang bij het middel toe te kennen. De vraag of het stellen van de voormelde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof nuttig dan wel “overbodig” is, zal blijken uit de hiernavolgende bespreking.

4.

De voorgestelde prejudiciële vraag steunt op het uitgangspunt dat de artikelen 4.4.20 en 4.4.21 VCRO inzake zonevreemdheid een *“ongelijke behandeling van twee identieke situaties”* zouden creëren omdat *“[d]e bestaande vergunde aangekochte zonevreemde woning met basisrechten zal (...) in het geval van een calamiteit wel kunnen worden hersteld (in de zin van artikel 4.4.21 VCRO), daar waar dit quasi niet mogelijk is in het geval de bouwwerken niet gefinaliseerd zijn binnen de voorziene termijnen (in de zin van artikel 4.4.20 VCRO)”*.

4.1.

Onderafdeling 3 “Recent afgebroken zonevreemde woningen of andere constructies” betreft artikel 4.4.20 VCRO en bepaalt:

*“§ 1. De mogelijkheden, vermeld in onderafdeling 2, zijn van overeenkomstige toepassing op zonevreemde 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.”*

Onderafdeling 4 “Herstelwerken bij vernietiging of beschadiging door vreemde oorzaak” betreffen artikel 4.4.21 VCRO (Sectie 1 “Vernietigde of beschadigde woningen”) en artikel 4.4.22 VCRO (Sectie 2 “Andere vernietigde of beschadigde constructies”). Artikel 4.4.21 VCRO bepaalt:

*“Als een zonevreemde woning vernield of beschadigd werd ten gevolge van een vreemde oorzaak die de eigenaar niet kan worden toegerekend, kunnen herstelwerken worden vergund, in afwijking van de bestemmingsvoorschriften, voor zover voldaan is aan alle hiernavolgende voorwaarden :*

*1° de woning werd in het jaar voorafgaand aan de vernieling of beschadiging daadwerkelijk bewoond, waarbij de bewoning kan worden aangetoond middels alle rechtens toegelaten bewijsmiddelen;*

*2° de aanvraag gebeurt binnen de drie jaar na de toekenning van het verzekeringsbedrag of, zo de vernieling of beschadiging niet door een verzekering gedekt zijn, binnen de vijf jaar na het optreden van deze vernieling of beschadiging;*

*3° het bouwvolume van de herstelde woning blijft beperkt tot :*

a) het vergunde of vergund geachte bouwvolume, met een maximum van 1 000 m<sup>3</sup>, indien de woning gelegen is in een ruimtelijk kwetsbaar gebied, met uitzondering van parkgebieden en agrarische gebieden met ecologisch belang of ecologische waarde,  
 b) 1.000 m<sup>3</sup>, indien de woning gelegen is in een ruimtelijk niet kwetsbaar gebied, in een parkgebied of in een agrarisch gebied met ecologisch belang of ecologische waarde;  
 4° het aantal wooneenheden blijft beperkt tot het voor de vernietiging of de beschadiging bestaande aantal.”

#### 4.2.

Met de verzoekende partij moet inderdaad worden vastgesteld dat de basisrechten voor zonevreemde constructies in het licht van het gelijkheidsbeginsel “rechtszekerheid” voor zonevreemde constructies tot doel hebben (*Parl. St. VI. Parl.*, 2008-2009, stuk 2011/1, nrs. 466 en 467), aangezien de term “basisrechten” inhoudt dat, naast de toets van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening, “aanvragers het recht hebben om hun aanvraag niet zomaar geweigerd te zien op grond van de vigerende bestemmingsvoorschriften” (*Parl. St. VI. Parl.*, 2008-2009, stuk 2011/1, nr. 469). Omdat de basisrechten evenwel te beschouwen zijn als uitzonderingsbepalingen, moeten deze restrictief toegepast worden.

In de parlementaire voorbereidingen wordt met betrekking tot artikel 4.4.20 VCRO verduidelijkt (*Parl. St. VI. Parl.*, 2008-2009, stuk 2011/1, 159, nummer 494):

“ ...

**494.** De nieuwe onderafdeling 3 (nieuw artikel 133/11 DRO) omvat een specifieke uitzondering op de voorwaarde dat zonevreemde constructies moeten “bestaan” op het ogenblik van de vergunningaanvraag vooraleer zij kunnen worden verbouwd, herbouwd, of uitgebreid.

Er wordt verduidelijkt dat de bepalingen inzake verbouw, herbouw, of uitbreiding ook van toepassing zijn op hoofdzakelijk vergunde en niet-verkrotte constructies die (geheel of gedeeltelijk) werden afgebroken, indien voldaan is aan beide volgende voorwaarden :

1° voorafgaand aan de afbraak werd een stedenbouwkundige vergunning tot verbouw c.q. 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.

Deze analoge toepassing van de generieke regels geldt uiteraard niet in kwetsbare gebieden (met uitzondering van parkgebieden) en in recreatiegebieden, aangezien werken omwille van de tussenkomende afbraak sowieso een vrij ingrijpend karakter hebben.

**495.** De nieuwe regeling betreffende recent afgebroken zonevreemde woningen of andere constructies laat de toepassing van artikel 195quinquies onverlet (voor vergunningsaanvragen, ingediend vóór 1 februari 2003).

“ ...

In de parlementaire voorbereidingen wordt met betrekking tot artikel 4.4.21 VCRO onder meer verduidelijkt (*Parl. St. VI. Parl.*, 2008-2009, stuk 2011/1, 153, nummer 476 en 477):

“ ...

**476.** Artikel 145 DRO regelt de herstel mogelijkheden van door een “plotse ramp” getroffen zonevreemde constructies.

*Op grond van de praktijk is de vraag gesteld of het begrip “ramp” ook menselijke handelingen, gesteld buiten de macht van de eigenaar, kan insluiten (bvb. brandstichting).*

*De wetshistoriek leert dat de decreetgever een zo ruim mogelijke dekking beoogde. Waar in de opgeheven versie van de bepaling van het decreet van 13 juli 2001 nog werd verwezen naar de artikelen 61 en 62 van de wet van 25 juni 1992 op de landverzekeringsovereenkomst (hetgeen impliceerde dat enkel situaties werden gedekt die ressorteerden onder de gebruikelijke brandverzekeringspolis), werd met het decreet van 19 juli 2002 een sterke uitbreiding van de dekking beoogd : elke “plotse ramp” zou voortaan een grond vormen om de regeling van artikel 145 DRO toe te passen. De toelichting bij voormelde decreetswijziging geeft overigens strikt gezien reeds aan dat handelingen door menselijk toedoen onder het begrip “ramp” kunnen sorteren ; in deze toelichting worden naast gevallen van stormschade, brand en overstroming ook nog verkeersongevallen en terroristische aanslagen genoemd<sup>225</sup>. Bepaalde rechtsleer leidt uit één en ander af dat vandaag reeds bvb. opzettelijke vernieling door een huurder in aanmerking zou komen.*

**477.** *De nieuw voorgestelde artikelen 133/12 en 133/13 DRO sluiten zeer duidelijk aan bij deze bedoeling van de decreetgever van 19 juli 2002.*

*Zo wordt bepaald dat de regeling betrekking heeft op een vernieling of beschadiging ten gevolge van een vreemde oorzaak, die de eigenaar niet kan worden toegerekend. Aldus wordt één en ander als het ware gealigneerd op het verbintenisrechtelijke begrip “vreemde oorzaak” (artikel 1147 B.W.). Het begrip “vreemde oorzaak” dekt effectief elk voorval, dat de vernietiging c.q. beschadiging van de zonevreemde constructie voor gevolg heeft, en waarop de eigenaar geen vat heeft of behoort te hebben.*

*...*

Op een door de Raad van State bij tussenarrest van 16 september 2013 (nr. 224.656) gestelde prejudiciële vraag inzake de toepassing van artikel 4.4.20 VCRO heeft het Grondwettelijk Hof in het arrest van 19 september 2014 (nummer 129/2014) onder meer het volgende gesteld:

*“ ...*

*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 zonevreemde 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 zonevreemde woning die op het ogenblik van de vergunningsaanvraag reeds was afgebroken.*

*B.10. Voor het herbouwen van een bestaande zonevreemde woning op dezelfde plaats geldt thans dat een stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend op voorwaarde dat het aantal woongelegenheden beperkt blijft tot het bestaande aantal. Als het bestaande bouwvolume meer dan 1000 m<sup>3</sup> bedraagt, is het maximale volume van de herbouwde woning beperkt tot 1000 m<sup>3</sup>. 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 zonevreemde 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 geldigheidstermijn 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.»*

De Raad heeft inzake de toepassing van artikel 4.4.21 VCRO, op grond van de hiervoor vermelde parlementaire toelichting ter zake reeds beslist dat “onder het begrip “vreemde oorzaak” elk voorval kan worden begrepen, dat de vernietiging of beschadiging van de



*zonevreemde constructie tot gevolg heeft, “en waarop de eigenaar geen vat heeft of behoort te hebben en waarbij vervolgens moet aangetoond worden dat de woning in het jaar voorafgaand aan de vernieling of beschadiging “daadwerkelijk” werd bewoond”* (arrest RvVb/A/1516/1128 van 24 mei 2016, arrest RvVb/A/1516/1245 van 21 juni 2016 en arrest RvVb/A/1617/0524 van 31 januari 2017).

Het gegeven dat de regelingen voor een zonevreemde woning die recent afgebroken is dan wel vernietigd of beschadigd door een vreemde oorzaak, worden vermeld onder afzonderlijke onderafdelingen, zoals aangegeven onder randnummer 4.1, houdt in dat de decreetgever de mogelijkheden in de artikelen 4.4.20 en 4.4.21 VCRO beschouwt als te onderscheiden gevallen. Dit wordt bevestigd in de rechtspraak, zoals vermeld onder randnummer 4.2, waarin werd geoordeeld dat artikel 4.4.20 VCRO recent afgebroken zonevreemde constructies betreft waarvan *“personen (...), zich zelf in die situatie hebben geplaatst door tot de afbraak over te gaan”*, terwijl artikel 4.4.21 VCRO betrekking heeft op vernietigde en beschadigde zonevreemde constructies *“waarop de eigenaar geen vat heeft of behoort te hebben”*.

Uit het voorgaande volgt dat de artikelen 4.4.20 en 4.4.21 VCRO geen gelijke gevallen regelen, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij beweert. Het gelijkheidsbeginsel kan slechts geschonden zijn indien in rechte en in feite gelijke gevallen ongelijk worden behandeld zonder dat er voor deze ongelijke behandeling een objectieve verantwoording bestaat. In deze mate mist het voormelde verzoek tot prejudiciële vraagstelling dan ook de nodige juridische grondslag.

#### 4.3.

De verzoekende partij wenst met de prejudiciële vraag ook te vragen of beide artikelen onevenredig zware voorwaarden bevatten. Inzake artikel 4.4.20 VCRO stelt de verzoekende partij dat *“de termijn om te regulariseren (binnen de initiële vergunningstermijn) (...) onevenredig kort (is)”*. Inzake artikel 4.4.21 VCRO stelt zij dat *“het voorziene criterium dat er sprake moet zijn van een calamiteit (...) geenszins een pertinent criterium (is) vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening”*, maar *“een beperking (...) die onevenredig is met het nagestreefde doel (van de regeling inzake zonevreemde woningen)”*.

Uit de hiervoor vermelde parlementaire voorbereiding bij artikel 4.4.20 VCRO blijkt dat de decreetgever als verantwoording voor de bijkomende voorwaarde voor recent afgebroken woningen ten opzichte van bestaande zonevreemde woningen, dat de aanvraag moet worden ingediend binnen de geldigheidstermijn van de initiële stedenbouwkundige vergunning tot herbouw of tot verbouw, melding maakt van de *“toepassing van de generieke regels”*, met name hier de algemene vervalregeling van de stedenbouwkundige vergunningen. Het verval van de voormelde vergunning van 2006, werd destijds geregeld door artikel 128 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO). In de parlementaire voorbereiding bij het DRO wordt ter zake toegelicht dat *“het huidige systeem van de verlenging van de bouwvergunning (1 jaar + 1 jaar) wordt vervangen door een algemene geldigheid van 2 jaar”* (Parl. St. VI. Parl., 1998-1999, stuk 1332/1, 65). De decreetgever stelt in het kader van de VCRO dat *“de bestaande vervalregeling voor stedenbouwkundige vergunningen van onbepaalde duur (huidig artikel 128 DRO) (...) (wordt) gecontinueerd”* (Parl. St. VI. Parl., 2008-2009, stuk 2011/1 169, nummer 513).

Tegenover het argument van de verzoekende partij dat deze algemene geldigheid van 2 jaar *“onevenredig kort”* is, staan de overwegingen uit het hiervoor vermelde arrest van het Grondwettelijk Hof dat het herbouwen van een recent afgebroken zonevreemde woning redelijkerwijze kan worden geacht een grotere impact te hebben op de ruimtelijke ordening dan het herbouwen van een bestaande woning, waarbij het niet zonder redelijke verantwoording is

om een aanvraag voor een ‘recent afgebroken’ zonevreemde woning aan strengere voorwaarden te onderwerpen dan een aanvraag voor een ‘bestaande’ zonevreemde woning (zie overweging B.13).

Het stellen van de voormelde prejudiciële vraag, voor zover hiermee enkel de grondwettigheid van de voorwaarde in artikel 4.4.20, §1, 2° VCRO in vraag wordt gesteld, is ook om deze redenen niet dienstig. De verzoekende partij toont dan ook de onwettigheid van het voormeld eerste weigeringsmotief dat op deze decreetsbepaling steunt niet aan, waardoor de weigering van de herbouw van de zonevreemde woning steunt op een draagkrachtig motief. Zoals vermeld onder randnummer 2, volstaat deze vaststelling om de vergunning voor deze woning te weigeren. De kritiek op de grondwettigheid van de beperkingen in artikel 4.4.21 VCRO, betreft kritiek op een overtollig motief dat niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden.

5.

Uit het voorgaande volgt dat er geen redenen zijn om de voorgestelde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof te stellen.

Het middel wordt verworpen.

## **B. Tweede middel**

### *Standpunten van de partijen*

1.

De verzoekende partij roept de schending in van artikel 4.4.21 VCRO, al dan niet in combinatie met artikel 4.4.20 VCRO, van artikel 16 van de Grondwet en van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Verdrag van 4 november 1950 tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM).

De verzoekende partij geeft volgende “samenvatting” van het tweede middel:

“ ...

*Artikel 4.4.20 en 4.4.21 VCRO omvat een disproportionele inmenging in het eigendomsrecht van verzoekende partij nu zij niet kan overgaan tot herstellen van een — voor de aanvang van de vergunde werkzaamheden — perfect vergunde zonevreemde woning en waarbij er geen enkele vorm van compensatie wordt voorzien door de overheid zelf. **Verzoekende partij heeft bij aankoop immers een woning aangekocht die vergund was en beschikt nu over een stuk landbouwgrond, zonder enig verder recht.** Het verschil tussen een landbouwgrond of een landbouwgrond met vergunde woning, is uiteraard een enorm financieel verschil.*

...”

De verzoekende partij verzoekt om ook voor dit middel een prejudiciële vraag te stellen aan het Grondwettelijk Hof:

*"Schendt artikel 4.4.20 VCRO, al dan niet in combinatie met artikel 4.4.21 VCRO artikel 16 van de Grondwet, juncto artikel 1 van het eerste protocol van het EVRM doordat eigenaars van een woning die beschikken over de basisrechten zoals voorzien onder artikel 4.4.10 VCRO in het geval zij bouwwerkzaamheden niet tijdig uitvoeren en eveneens niet tijdig een nieuwe aanvraag indienen, de onafgewerkte woning niet meer mogen herstellen en hiertoe dan ook geen enkele vergoeding dan wel compensatie voor verkrijgen."*

2.

De verwerende partij antwoordt dat het stellen van een prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof volgens haar niet aan de orde is omdat artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol niet verbieden dat het eigendomsrecht kan worden ingeperkt. Het eigendomsrecht tast immers niet het recht aan van een overheid om wetten toe te passen die zij noodzakelijk acht om, in overeenstemming met het algemeen belang, het gebruik van eigendom te reguleren. Ter zake dient verwezen te worden naar de regelgeving inzake ruimtelijke ordening, die als gevolg heeft dat eigenaars van gronden niet steeds zomaar kunnen bouwen wat zij wensen. Deze beperking is dan ook toegelaten wanneer ze, zoals het Eerste Aanvullend Protocol zelf bepaalt, een hoger en gerechtvaardigd doel dient. De verwerende partij benadrukt dan ook dat zij al deze regels op een correcte en redelijke wijze heeft toegepast, zonder dat er hierbij enige schending van artikel 16 van de Grondwet en/of van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM voorligt.

De verwerende partij antwoordt eveneens dat de Raad niet bevoegd is om zich uit te spreken over burgerlijke rechten, zoals het door artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM beschermde eigendomsrecht.

3.

De verzoekende partij stelt in de wederantwoordnota dat de verwerende partij ten onrechte voorhoudt dat het middel onontvankelijk zou zijn nu artikel 16 van de Grondwet en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM enkel zou kunnen ingeroepen worden bij burgerlijke rechtbanken, omdat deze bepalingen enkel zouden gelden in het kader van burgerlijke rechten.

Volgens de verzoekende partij legt het EVRM regels op ter bescherming van de eigendom van personen, waardoor er in het kader van de administratiefrechtelijke praktijk ook dient nagegaan te worden of de administratieve regels het EVRM niet schenden. Zij wijst er op dat de Raad van State zich in haar rechtspraak inzake monumenten en dorpsgezichten enerzijds en onteigening anderzijds zich wel bevoegd acht om over de betreffende bepalingen uitspraak te doen. De verzoekende partij stelt dat zij elementen heeft aangebracht waardoor er een prejudiciële vraag zou dienen gesteld te worden, en dat *in se* een beslissing inzake de onteigening of inzake het al dan niet verlenen van een vergunning in die zin niet verschillend is aangezien beide beslissingen in regel dienen te zijn met de hogere rechtsregels.

De verzoekende partij meent dat het middel weldegelijk over een administratiefrechtelijk objectief geschil en geenszins een subjectief geschil, handelt. Het gaat immers over de vraag of de stedenbouwkundige regels in overeenstemming zijn met de hogere rechtsregels. De tendens (van de Raad) waarin er nu in het algemeen en zonder uitvoerige motiveringen gesteld wordt dat administratiefrechtelijke bepalingen inzake vergunningen niet getoetst kunnen worden aan het hogere recht vervat in het Eerste Aanvullend Protocol van het EVRM kan dan ook niet gevolgd worden.

De verzoekende partij merkt verder op dat de verwerende partij in haar antwoordnota zelf zou bevestigen dat het hier om een objectief geschil gaat, waar wordt gesteld dat *“Het eigendomsrecht tast immers niet het recht aan van een overheid om wetten toe te passen die zij noodzakelijk acht om, in overeenstemming met het algemeen belang, het gebruik van eigendom te reguleren.”*

Tot slot stelt de verzoekende partij dat een stedenbouwkundige vergunning enkel kan worden geweigerd indien de weigering gebaseerd is op decretale gronden die zelf niet in strijd zijn met hogere rechtsregels, onder meer rechtsregels inzake het eigendomsrecht, waarbij zij verwijst naar artikel 4.4.3 VCRO. Er kan geen twijfel over bestaan dat artikel 16 van de Grondwet en

artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol van het EVRM rechtstreeks werkende normen zijn. Er valt volgens de verzoekende partij dan ook niet goed in te zien waarom een weigering van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag niet getoetst zou kunnen worden aan deze normen.

#### *Beoordeling door de Raad*

Nog daargelaten de vraag of de verzoekende partij nu beschikt over bouw- of landbouwgrond, blijkt uit de hiervoor weergegeven samenvatting van het tweede middel dat de verzoekende partij meent recht te hebben op een financiële “compensatie”. Een dergelijk betoog valt buiten het debat van de wettigheid van de bestreden beslissing, maar heeft betrekking heeft op het al dan niet vergoedingsplichtig zijn van de beweerde disproportionele inmenging in het eigendomsrecht door de overheid.

Er is dan ook geen aanleiding tot het stellen van de door de verzoekende partij voorgestelde prejudiciële vraag aan het Grondwettelijk Hof.

Het tweede middel wordt verworpen.

#### **OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN**

1. Het beroep wordt verworpen.
2. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting van 30 mei 2017 door de tweede kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Bart VOETS

Hilde LIEVENS