

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 205.990 van 29 juni 2010
in de zaak A. 161.744/X-12.279.**

In zake: Monique BOLLAERTS
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Matthias Storme
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Verenigingstraat 28
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Michel van Dievoet
kantoor houdend te 1000 BRUSSEL
Boomstraat 14, bus 3
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 15 april 2005, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 10 februari 2005 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant, waarbij het beroep niet wordt ingewilligd tegen het besluit van 27 mei 2004 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hoeilaart, waarbij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het regulariseren van een zonder voorafgaande vergunning opgerichte overkapping van een zwembad op een perceel grond gelegen Albert I-laan te Hoeilaart, kadastraal bekend sectie C, nr. 75/n15.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend. De verwerende partij heeft een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 15 januari 2010.

Staatsraad Jeroen Van Nieuwenhove heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Igor Rogiers, die loco advocaat Matthias Storme verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Filip van Dievoet, die loco advocaat Michel van Dievoet verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Frans De Buel heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

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

III. Feiten

3. Op 19 april 2004 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekster bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Hoeilaart een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor de regularisatie van de overdekking van een zwembad op een perceel gelegen aan de Albert I-Laan 5 te Hoeilaart, kadastraal bekend sectie C, nrs. 75/n15, 75/115 en 75/m15.

Het perceel is volgens het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse gelegen in een woonpark.

Volgens het algemeen plan van aanleg “Hoeilaart”, goedgekeurd bij ministerieel besluit van 19 juli 1984 is het het betrokken perceel gelegen in gebied voor woonparken. Artikel 1.3 van de bestemmingsvoorschriften bepaalt dienaangaande het volgende:

“Woonparken zijn gebieden waarin de gemiddelde woningdichtheid gering is en de groene ruimten een verhoudingsgewijs grote oppervlakte beslaan, met een gemiddelde bezetting van ± 5 woningen per ha, en een min. perceelsoppervlakte van 10 are”.

Volgens artikel 1.3.2, c), bedraagt de maximaal te bebouwen oppervlakte per perceel 250 m².

Het betrokken perceel is niet gelegen binnen het gebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan of van een vergunde verkaveling.

In de beschrijvende nota bij de aanvraag wordt het volgende gesteld:

“Zoneringsgegevens van het goed:
Volgens het APA (BGM 19.07.1984) ligt het goed in een woonparkgebied. Het betreft hier zeer ruime percelen, volledig in een groene buffer gelegen. Zowel vanaf de straat als van op het terrein heeft men hier geen enkel zicht op de villa's van de naaste bureu.
Overeenstemming en verenigbaarheid met wettelijke en ruimtelijke context.
Het project is in overeenstemming met de voorwaarden voortvloeiend uit de zoneringsgegevens daar het reeds bestaande zwembad enkel en alleen overdekt wordt met een glazen structuur.
De lichte constructie heeft een beperkte hoogte van 3,00 m en is volledig inschuifbaar waardoor het zwembad ook nog in openlucht kan gebruikt worden”.

4. Op 18 mei 2004 geeft de gemachtigde ambtenaar een ongunstig advies over de aanvraag, waarin hij het volgende overweegt:

“Artikel 1.3.2.c van de voorschriften van het APA bepaalt dat de maximaal bebouwde oppervlakte 250 m² bedraagt per perceel. De bestaande bebouwde oppervlakte van het perceel bedraagt 165 m². De overkapping van het zwembad dient als een bouwwerk beschouwd te worden. De oppervlakte van deze constructie bedraagt 133 m². De totale bebouwde oppervlakte van het perceel zou dan ook ongeveer 398 m² bedragen wat strijdig is met de voorschriften van het APA. Het voorgestelde project is niet in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening. Het perceel is reeds bebouwd met twee achter elkaar gelegen woningen. Het bijkomend voorzien van een constructie in de voortuin betekent een overdreven terreinbezetting en een aaneenschakeling van gebouwen over een te grote diepte waardoor de constructie zich niet integreert in de residentiële woonparkomgeving Het project brengt de goede ruimtelijke ordening in het gedrang”.

5. Op 27 mei 2004 weigert het college van burgemeester en schepenen de gevraagde regularisatievergunning.

6. Op 12 juli 2004 stelt de verzoekster administratief beroep in tegen deze weigeringsbeslissing bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant.

In het kader van dit administratief beroep betoogt de verzoekster dat het zwembad “lang vóór de inwerkingtreding van de stedenbouwwet, wellicht in de jaren ’30” werd aangelegd. Voorts stelt ze onder meer het volgende:

“Verder is het zo dat de Raad van State reeds meermaals heeft geoordeeld dat de uitdrukking ‘bebouwde oppervlakte’ geen specifieke definitie heeft in het stedenbouwkundige recht (R.v.St. nr. (...) van 17 oktober 2000; R.v.St. nr. (...) van 17 oktober 2000).

In het arrest nr. (...) van 17 oktober 2000 stelde de Raad van State dat de gebruikelijke betekenis van de termen (sic) het werkwoord ‘bouwen’ zowel geldt voor een gebouw als voor een bouwwerk met een gering reliëf zoals een weg. De Raad stelt terecht dat ook een parkeerterrein wordt ‘gebouwd’.

In het arrest nr. (...) van 17 oktober 2000 stelde de Raad van State dat de uitdrukking ‘bebouwde oppervlaktes’ geacht wordt niet alleen de oppervlaktes te omvatten waarop gebouwen zijn ingeplant, maar tevens de ingangsstrook naar de garage, de externe parking, alsook de parkeerplaats voor de bezoekers.

Het is duidelijk dat ook een zwembad te aanzien is als een bebouwde oppervlakte. Een zwembad is ook vergunningsplichtig. Anders oordelen zou trouwens betekenen dat men, in overeenstemming met het APA, een woning van 250 m² zou kunnen bouwen omgeven door een zwembad van 500 m², wat natuurlijk niet kan.

De oppervlakte van het zwembad dient dus te worden opgenomen in de totale ‘bebouwde oppervlakte’.

De kwestige overkapping is dus niet te aanzien als bijkomende bebouwde oppervlakte daar deze oppervlakte altijd dezelfde is gebleven. Immers, de overkapping neemt geen bijkomende bebouwde oppervlakte in t.a.v. de bebouwde oppervlakte van het zwembad.

Bijgevolg is de totale ‘bebouwde oppervlakte’ sedert decennia ongewijzigd gebleven en in elk geval sedert de goedkeuring van het APA.

Er is dus geen toename van de bebouwde oppervlakte.

Het niet verlenen van de regularisatievergunning zorgt er m.a.w. niet voor (dat) de totale bebouwde oppervlakte niet wordt overschreden”.

7. Op 10 februari wordt de bestreden beslissing genomen, die gemotiveerd is als volgt:

“Wettelijke en reglementaire voorschriften

Volgens het Algemeen Plan van Aanleg van Hoeilaart, goedgekeurd bij M.B. van 19/07/1984, is het perceel gelegen in gebied voor woonparken (artikel 1.3.):

‘Woonparken zijn gebieden waarin de gemiddelde woningdichtheid gering is en de groene ruimten een verhoudingsgewijs grote oppervlakte beslaan, met een gemiddelde bezetting van ± 5 woningen per ha, en een min. perceelsoppervlakte van 10 are.’

Volgens artikel 1.3.2. c), bedraagt de maximaal te bebouwen oppervlakte per perceel 250 m².

Door de overkapping bedraagt de totaal bebouwde oppervlakte op het perceel 398 m². Hierdoor wordt de maximaal toegelaten oppervlakte met meer dan 50% overschreden. Gelet op het strijdige karakter van de overkapping met het APA, is de aanvraag niet voor vergunning vatbaar.

Het goed maakt geen deel uit van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling.

Volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse (KB. van 07/03/1977) is het goed gelegen in een woonparkgebied. Artikel 6.1.2.1.4. van het KB. van 28.12.1972, betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen is van kracht: 'De woonparken zijn gebieden waarin de gemiddelde woningdichtheid gering is en de groene ruimten een verhoudingsgewijs grote oppervlakte beslaan.'

Het voorliggende project heeft een beperkte oppervlakte en ligt niet binnen de afbakening van risicozones voor overstromingen (Geo-Vlaanderen). Hierdoor kan in alle redelijkheid verwacht worden dat er geen schadelijk effect wordt veroorzaakt in de plaatselijke waterhuishouding, noch dat dit mag verwacht worden ten aanzien van het eigendom in aanvraag.

Artikel 3, 11 ° van het besluit van de Vlaamse regering van 14 april 2000, gewijzigd op 26 april 2002, tot bepaling van de vergunningsplichtige functiewijzigingen en van de werken, handelingen en wijzigingen waarvoor geen stedenbouwkundige vergunning nodig is, bepaalt onder meer dat geen stedenbouwkundige vergunning nodig is voor de plaatsing in de onmiddellijke omgeving van een vergund woongebouw van zaken die tot de normale tuinuitrusting behoren.

Als behorend tot de normale tuinuitrusting wordt een gelimiteerde lijst van constructies opgesomd:

'a) maximaal één houten tuinhuisje ofwel één houten hok voor dieren ofwel één houten duiventil. ...; b) maximaal één volière ofwel één serre. De constructie wordt opgericht ofwel tegen een bestaande vergunde muur, ofwel op ten minste 1 meter van de perceelsgrenzen. De oppervlakte mag maximaal 10 vierkante meter bedragen. Deze constructie mag niet worden opgericht in de voortuinstrook. De kroonlijsthoogte is beperkt tot 2,50 meter, de nokhoogte is beperkt tot 3 meter; c) siervijvers met aanhorigheden met een totale maximale oppervlakte van 30 vierkante meter; d) rotstuintjes; e) pergola's; f) tuinmuurtjes, niet zijnde afsluitingsmuren, met een maximumhoogte van 1,2 meter; g) barbecues; h) speeltoestellen; i) tuinornamenten; j) brievenbussen.'

De gevraagde constructie heeft een oppervlakte van 133 m² en kan dus niet tot de normale uitrusting gerekend worden. Zelfs in volledig dichtgeschoven toestand bedraagt de oppervlakte nog 19 m², wat nog bijna het dubbele is dan wat aanvaardbaar is als normale tuinuitrusting. Aangezien de constructie niet valt onder de omschrijving van wat als normale tuinuitrusting wordt beschouwd, dient het als een volwaardig 'gebouw' beoordeeld te worden.

Besluit deel 1:

Het ontwerp is niet voor vergunning vatbaar gelet op de onverenigbaarheid met artikel 1.3. van het APA van Hoeilaart.

Verenigbaarheid met een goede ruimtelijke ordening

Het goed is gelegen in het woonparkgebied ten zuidoosten van de kern Hoeilaart en tussen de spoorwegbedding en de Terhulpensesteenweg. De omgeving wordt gekenmerkt als een parkachtige omgeving met door groen ingebufferde villa's op grote percelen. De woningdichtheid is er laag.

Het goed omvat drie kadastrale percelen en paalt aan de Strijderslaan en de evenwijdig lopende Albert I laan. De totale oppervlakte van het perceel bedraagt ongeveer 44 are. Op een prieel na is alle bebouwing ingeplant op het perceel aan de Albert I laan. De percelen langs de Strijderslaan zijn bebost en aangelegd met wandelpaden. Aan deze zijde bevindt zich ook een toegang naar de woningen.

Op het perceel staan 2 woningen, een overdekt zwembad en een houten prieeltje. De woningen en het zwembad zijn met 3.30 m en 3.50 m tussenruimte achter elkaar ingeplant op 3.00 m van de linker perceelsgrens. Het zwembad is ingeplant in de voortuinstrook van de Albert I laan. Vanaf de straat is de

constructie zichtbaar, hoewel ze door de omgeven beplantingen niet opvalt in het straatbeeld. De tuin is van het openbaar domein gescheiden door een draadafsluiting met rieten matten, houten beplanking, een dun uitgegroeide haag en sparren en struiken. De toegangsweg is afgesloten met een ondoorzichtige metalen poort.

De aanvraag beoogt de regularisatie van een lichte metaal/glasconstructie van 133 m², bestaande uit in elkaar schuivende elementen, en dienend als overdekking van het bestaande zwembad. De gefundeerde constructie heeft een breedte van 8.92 m en een lengte van 14.91 m. De kroonlijst en nokhoogte bedragen respectievelijk 1.66 m en 3.02 m. De constructie is ingeplant op 3.00 m van de linker perceelsgrens en op 8.16 m achter de rooilijn.

Zoals al gesteld in deel 1 dient de overkapping beschouwd te worden als een 'gebouw'. Niet alleen valt het wettelijk niet onder de omschrijving van de normale tuinuitrusting, ook ruimtelijk heeft de constructie de impact van een gebouw. Het betreft wel een lichte metalen constructie volledig in glas, maar in hoofdzaak door het niet doorzichtige dakgedeelte wordt het als een gesloten gebouw waargenomen. In die zin is het logisch dat de overkapping wordt meegerekend in het totaal van de bebouwde oppervlakte op het perceel. Bovendien spreekt de minister zich in het besluit van 27 augustus 2001 expliciet uit over de aard van het bouwwerk: '...; dat de betrokken constructie (de overkapping) in elk geval als een bouwwerk dient beschouwd te worden;...'. Het voorliggende dossier bevat geen argumenten die het standpunt van de hogere overheid kan weerleggen.

In tegenstelling tot de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, vormen de bepalingen van het APA betreffende de maximaal te bebouwen oppervlakte van 250 m² in woonparken, een strikt te hanteren maat waarop geen afwijkingen mogelijk zijn. De gevraagde bebouwde oppervlakte van 398 m² overstijgt met ongeveer 50% de maximaal toelaatbare oppervlakte. Dit is overdreven binnen een ruimtelijk aanvaardbare marge.

De ruimtelijke inpasbaarheid van de bebouwde oppervlakte hangt af van de aard van de constructie en de grootte van het perceel. De huidige maximaal te bebouwen oppervlakte is een strikt te hanteren getal dat hiermee geen rekening houdt. Het zou wenselijk zijn om bij een aanpassing van de voorschriften van het APA, afwijkingen op de te bebouwen oppervlakte te laten afhangen van de plaatselijke toestand.

De voorgaande overwegingen in acht genomen kan de bestendige deputatie het beroep niet inwilligen om volgende redenen:

- De constructie valt niet onder de omschrijving van wat als normale tuinuitrusting wordt beschouwd, zoals beschreven in het ministeriële besluit van 14 april 2000. Bijgevolg dient ze als een volwaardig 'gebouw' beoordeeld te worden.
- De aanvraag is strijdig met artikel 1.3. woonparken van het APA. Door de overkapping bedraagt de totaal bebouwde oppervlakte op het perceel 398 m². Hierdoor wordt de maximaal toegelaten oppervlakte van 250 m² met meer dan 50% overschreden.
- Op de voorschriften van het APA kunnen geen afwijkingen toegestaan worden, tenzij dit tot de mogelijkheden van het APA zelf behoort.
- De constructie heeft een gelijkaardige ruimtelijke impact als een 'gebouw'. Het is logisch dat de overkapping meegerekend wordt in de totaal bebouwde oppervlakte".

IV. Onderzoek van de middelen

Uiteenzetting van de twee middelen

8. In een eerste middel wordt de schending aangevoerd van het redelijkheidsbeginsel, van de materiële motiveringsplicht, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet.

De verzoekster stelt dat het bestreden besluit overweegt dat door de overkapping de totaal bebouwde oppervlakte op het perceel wordt overschreden met meer dan 50 procent in strijd met het algemeen plan van de gemeente Hoeilaart, maar dat de overkapping geen toename inhoudt van de bebouwde oppervlakte, aangezien het sinds de jaren dertig bestaande zwembad zelf reeds tot de bebouwde oppervlakte gerekend moest worden.

9. In een tweede middel wordt de schending aangevoerd van artikel 43, § 2 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet) en van artikel 121 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

De verzoekster argumenteert in een eerste onderdeel dat de bestreden beslissing verkeerdelijk stelt dat geen afwijkingen kunnen worden toegestaan op de voorschriften van het toepasselijke algemeen plan van aanleg, terwijl de aangehaalde decretale bepaling dit wel degelijk mogelijk maakt, onder meer voor wat betreft de afmetingen van de te vergunnen constructie. Zowel de totaal bebouwde oppervlakte als de verhoging die is ontstaan door de overkapping kunnen bijgevolg vergund worden.

In een tweede onderdeel bekritiseert de verzoekster de beoordeling van de goede plaatselijke ordening door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, zoals overgenomen in de bestreden beslissing. Het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar komt grotendeels neer op een beschrijving van de percelen en van de omgeving, waarbij op het einde wordt gesteld dat de gevraagde bebouwde oppervlakte van 398 m² met ongeveer 50 procent de maximaal toelaatbare oppervlakte overstijgt. Dit is een loutere stijlformule, die bovendien onjuist is aangezien er geen bijkomende bebouwde oppervlakte wordt gevraagd. Ook in de nota aan de bestendige deputatie blijkt niet dat de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede plaatselijke ordening werd beoordeeld.

Beoordeling

10. Het toentertijd geldende artikel 43, § 2 van het gecoördineerde decreet luidt als volgt:

“§ 2. Het advies van de gemachtigde ambtenaar kan, mits behoorlijk met redenen omkleed, tot weigering van de vergunning besluiten. Het kan aan de afgifte van de vergunning ook voorwaarden verbinden om een goede plaatselijke ordening veilig te stellen, en in dat verband desnoods afwijken van alle bestaande verordenende voorschriften, inzonderheid van die welke uit rooiplannen voortvloeien.

Bij het verlenen van een gunstig advies mag de gemachtigde ambtenaar, op voorstel van het college van burgemeester en schepenen, afwijken van de voorschriften van een algemeen plan van aanleg die betrekking hebben op de perceelsafmetingen, alsmede op de afmetingen, de plaatsing en het uiterlijk van de bouwwerken.
(...)”.

De bevoegdheid van de overheid om afwijkingen van een algemeen plan van aanleg toe te staan, is aan een dubbele restrictie onderworpen. Enerzijds mogen de afwijkingen enkel betrekking hebben op de perceelsafmetingen, alsmede op de afmetingen, de plaatsing en het uiterlijk van de gebouwen. Anderzijds mogen geen afwijkingen toegestaan worden die afbreuk doen aan de essentiële gegevens van het algemeen plan van aanleg, dat wil zeggen die niet geacht kunnen worden in overeenstemming te zijn met de algemene strekking van het algemeen plan van aanleg.

11. In de bestreden beslissing wordt gesteld dat overeenkomstig artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften bij het toepasselijke algemeen plan van aanleg voor woonparken een maximaal bebouwbare oppervlakte geldt van 250 m² en dat dit een strikt te hanteren maat is waarop geen afwijkingen mogelijk zijn, terwijl de gevraagde bebouwbare oppervlakte van 398 m² dat maximum met ongeveer 50 procent overstijgt. Er wordt geconcludeerd dat geen afwijking kan worden toegestaan op het algemeen plan van aanleg.

Een afwijking van een dergelijk voorschrift kan niet worden ingepast in één van de gevallen die worden vermeld in de aangevoerde decretale bepaling, temeer daar de maximale bebouwbare oppervlakte een essentieel gegeven inhoudt van het toepasselijke bestemmingsvoorschrift van woonpark, dat immers wil vrijwaren dat “de gemiddelde woningdichtheid gering is en de groene ruimten een verhoudingsgewijs grote oppervlakte beslaan”.

12. De verzoekster voert in het eerste middel aan dat de overkapping op zich beschouwd geen bijkomende bebouwde oppervlakte inhoudt op het perceel, gelet op de aanwezigheid van een zwembad “lang vóór de inwerkingtreding van de stedenbouwwet, wellicht in de jaren ’30”. Dit neemt niet weg dat het inwilligen van de aanvraag tot gevolg zou hebben dat het betrokken perceel een vergunde bebouwde oppervlakte zou hebben die, zoals in de bestreden beslissing wordt gesteld, het maximum bedoeld in artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften bij het toepasselijke algemeen plan van aanleg ruimschoots zou overstijgen.

Hieruit volgt dat de vergunningverlenende overheid vermocht te oordelen dat geen afwijking kon worden toegestaan op de voorschriften van het toepasselijke plan van aanleg.

Het eerste onderdeel van het tweede middel is niet gegrond.

13. Het zo-even vermelde motief met betrekking tot de onmogelijkheid om af te wijken van de voorschriften van het toepasselijke plan van aanleg volstaat om de bestreden weigeringsbeslissing te dragen.

Het eerste middel en het tweede onderdeel van het eerste middel kunnen bijgevolg niet tot de vernietiging van het bestreden besluit leiden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van negenentwintig juni 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,
bijgestaan door	
Astrid Truyens,	griffier

De griffier

De voorzitter

Astrid Truyens

Roger Stevens