

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2014/0212 van 25 maart 2014
in de zaak 1213/0307/A/2/0288

In zake:

1. de heer Philippe **MULLE DE TERSCHUEREN**
2. mevrouw Isabelle **DE MOFFARTS**

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Martin DENYS
kantoor houdende te 1560 Hoeilaart, de Quirinilaan 2
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partijen

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **VLAAMS-BRABANT**

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 16 januari 2013, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 6 december 2012.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Tervuren van 6 augustus 2012 niet ingewilligd.

De deputatie heeft aan de verzoekende partijen een wijziging van een verkavelingsvergunning voor het vergroten van de bouwzone, het vergroten van de maximale bebouwbare oppervlakte en het vergroten van de maximale bouwdiepte op de kelder verdieping (tuinniveau) geweigerd.

De bestreden beslissing heeft betrekking op het perceel gelegen te 3080 Tervuren, Albertlaan 9 en met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie G, nummer 63z.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft het originele administratief dossier neergelegd. De verzoekende partijen hebben een wederantwoordnota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 4 februari 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Martin DENYS die verschijnt voor de verzoekende partijen, is gehoord.

De verwerende partij is schriftelijk verschenen.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het Besluit van de Vlaamse Regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

Op 4 mei 2012 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de verzoekende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Tervuren een aanvraag in voor een wijziging van een verkavelingsvergunning. Het betreft een wijziging van de bestaande verkavelingsvergunning voor het vergroten van de bouwzone, het vergroten van de maximale bebouwbare oppervlakte en het vergroten van de maximale bouwdiepte op de kelderverdieping (tuinniveau). De verzoekende partijen vragen deze verkavelingswijziging omdat het kelderniveau de in de bestaande verkaveling voorgeschreven maximale bouwdiepte met 1,47 m overschrijdt. Door het afhellend verloop van het reliëf komt het achterste deel van het ondergronds niveau over een lengte van 4,4 m ongeveer 80 cm boven het maaiveld te liggen. Het achterste deel van het ondergronds niveau, uitgevend op de tuin en ook boven het maaiveld uitkomend, is een glasconstructie en werd ingericht als veranda. Deze verkavelingswijziging wordt gevraagd om daarna een regularisatie van de veranda te kunnen bekomen.

Het perceel is volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan 'Leuven', gelegen in een woonparkgebied.

Het perceel is eveneens gelegen binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet-vervallen verkaveling nr. 297-V-147 van 30 oktober 1986. Deze verkaveling werd op 20 december 2004 en op 5 december 2005 gewijzigd (met referenties 297-V-147A en 297-V-147B).

Het perceel is niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 14 juni 2012 tot en met 13 juli 2012, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Tervuren verleent op 23 juli 2012 het volgende ongunstig advies:

“ ...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Het ontwerp is stedenbouwkundig niet verantwoord in de ruimtelijke ordening van de onmiddellijke omgeving. Op het 3-partijenoverleg dd. 07-04-2011 werd voor het probleem van de te grote perceelsbezetting reeds twee mogelijke oplossingen gegeven, nl. het vergroten van het perceel door bijvoorbeeld een deel van het linkeraanpalend perceel toe te voegen zodat de verhouding bebouwde oppervlakte t.o.v. perceelsgrootte de 10% benaderd of om een deel van de veranda af te breken. Er worden geen afwijkingen op de gangbare regel van maximum 10% bebouwde oppervlakte t.o.v. perceelsgrootte toegestaan om het creëren van precedenten te voorkomen.

...”

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar verleent op 1 augustus 2012 een ongunstig advies en sluit zich aan bij de planologische en ruimtelijke motivering van het college van burgemeester en schepenen.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Tervuren weigert op 6 augustus 2012 een wijziging van een verkavelingsvergunning aan de verzoekende partijen.

De verzoekende partijen tekenen tegen deze beslissing op 3 september 2012 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 19 november 2012 om dit beroep niet in te willigen en de wijziging van een verkavelingsvergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 6 december 2012 beslist de verwerende partij op 6 december 2012 om het beroep niet in te willigen en de wijziging van een verkavelingsvergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

5.6 Beoordeling

a) *Het goed is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of een ruimtelijk uitvoeringsplan. Het goed maakt deel uit van de niet vervallen verkaveling 297/V/147, goedgekeurd door het college van burgemeester en schepenen op 30 oktober 1986. Bij een wijziging van de verkaveling dienen de hogere plannen van aanleg in overweging genomen te worden, in dit geval het gewestplan. Volgens het gewestplan Leuven is het goed gelegen in een woonpark. Art. 6 van het KB van 28 december 1972, betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, is van kracht. Aangaande woonparken bepaalt art. 6.1.2.1.4 van de officiële toelichting d.d. 8 juli 1998 bij het KB van 28 december 1972 dat een woonpark bedoeld is als een woongebied van louter residentiële aard en bijgevolg gericht is op het rustig verblijven in een homogeen voor het wonen bestemd woongebied in het groen. De nog open gebleven ruimten mogen verder bebouwd worden mits rekening wordt gehouden met de bepalingen van artikel 6.1.2.1.4. en met de bestaande bebouwingswijze (oppervlakte van het perceel, bouwtrant, bestaand groen). Alle functies die toegelaten zijn in het woongebied zijn ook toelaatbaar in het woonpark mits ze verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving. Het wijzigen van een verkaveling met tot doel de perceelsinrichting te wijzigen is in overeenstemming met de bestemmingsvoorschriften van het woonparkgebied. Of voldoende rekening wordt gehouden met de bepalingen van artikel 6.1.2.1.4. en met de bestaande bebouwingswijze (oppervlakte van het perceel, bouwtrant, bestaand groen), maakt deel uit van de beoordeling.*

...

c) *Art. 1.2.1.4. van de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, omvat nadere bepalingen inzake de inrichting van de woonparken. Initieel werd aangestuurd op het opmaken van BPA's voor de inrichting van deze zones. Bij gebreke aan dergelijke BPA's zijn wel een aantal richtlijnen vooropgesteld, die als volgt zijn geformuleerd: '1. De woningdichtheid, rekening houdend met de toekomstige bebouwing op al de mogelijke loten in het betrokken woonpark is gelegen tussen 5 à 10 woningen per ha. De perceelsoppervlakte voor elk perceel zal worden afgeleid uit de woningdichtheid. Als orde van grootte kunnen kaveloppervlakten van 1.000 à 2.000 m² worden vooropgesteld. Een en ander is afhankelijk van de dichtheid van het bestaande groen.*

2. De bebouwbare oppervlakte mag slechts 250 m² bedragen met inbegrip van eventuele afzonderlijke gebouwen.
3. De constructie mag maximaal uit twee bouwlagen bestaan en de inwendige verticale verdeling moet een verdere splitsing van het perceel uitsluiten.
4. Het niet-bebouwbare gedeelte moet aangelegd worden met hoogstammig groen (het bestaande moet bewaard worden). Het groen moet aangebracht worden langs alle zijden van het perceel, min de nodige toegangen. Slechts 10% van de perceelsoppervlakte mag ingenomen worden voor het aanleggen van grasperken, speelruimten, tennisvelden en dergelijke.
5. Het perceel moet palen aan een voldoende uitgeruste weg (zie terzake artikel 48, laatste lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996)'

Met een oppervlakte van 297m² wordt aldus ruimschoots het maximum overschreden dat voorop wordt gesteld in de omzendbrief, dit nog ongeacht het tuinhuis dat de bebouwde oppervlakte tot op 314m² brengt. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met de bestaande bebouwingswijze (oppervlakte van het perceel, bouwtrant, bestaand groen). Dit dient bekeken te worden in het licht van het totale woonparkgebied. Dit woonparkgebied is zeer uitgestrekt, met palend aan deze straat veelal grotere villa's. Aan andere straten komen kleinere kavels voor, en in de binnengebieden vooral zeer grote kavels. De meest nabijgelegen villa's kunnen eerder kleiner ingeschat worden.

De algemene bouwtrant wordt in de eerste plaats bepaald door villa's die ondergeschikt zijn aan een grote groenstructuur, waarbij de bosstructuur het bindende element vormt in het woonpark. Het is ook deze bosstructuur, die in principe ook tussen de woningen met ruime bouwvrije stroken doorloopt die dergelijke zones tot één geheel maken, waarbij verschillen in volumes, typologieën en architectuur worden opgevangen, op een wijze die niet kan worden waargemaakt wanneer dezelfde grootschalige woningen pal naast elkaar zouden staan. Doorgedreven groenstructuren verhinderen het waarnemen van nabijgelegen gebouwen binnen hetzelfde gezichtsveld.

Grotere oppervlaktes, die de richtinggevende bepalingen uit de omzendbrief overschrijden, worden enkel toegestaan bij zeer grote percelen, waarbij dan de terreinbezetting als criterium wordt genomen. Een richtlijn van 10% wordt hierbij gangbaar als een maximum genomen. Met een perceelsoppervlakte van ca. 21 are wordt de terreinbezetting van ca. 10% overschreden. Ook al komen er in de omgeving nog grotere oppervlaktes voor dient vastgesteld te worden dat dit telkens op zeer grote percelen voorkomt. Er zijn geen vergunde precedentes gekend van grotere relatieve terreinbezettingen. Een grotere dan richtinggevende terreinbezetting is aldus moeilijk te verdedigen. Het feit dat de omzendbrief geen bindend of verordenend karakter heeft mag er niet toe leiden dat hier zondermeer kan worden aan voorbijgegaan. De decennialange consequente toepassing van deze richtinggevende bepalingen heeft tot een samenhangende uitbouw van de ruimte binnen dit woonpark geleid, en slechts wanneer er uit de bestaande gekende ordening elementen blijken die een andere aanpak verantwoord kunnen deze richtsnoeren genegeerd worden, wat hier niet het geval is. Temeer daar het toelaten van een aanzienlijk grotere bouwoppervlakte ook een voorgaande creëert om tot een gewijzigde ordening te komen voor het hele woonparkgebied.

De beroeper stelt dat de betrokken uitbreiding van de bouwzone zich op kelderniveau bevindt en relativeert hierbij de impact inzake de bouwdiepte en terreininname. In deze dient opgemerkt te worden dat de reliëfverschillen op het terrein kunstmatig versterkt

werden. Het hoogstammig groen op het perceel werd in het verleden, mede door de aanleg van het zwembad en de plaatsing van een tuinhuisje, al herleid tot enkel perceelsrandbegroeiing, daar waar versterking van het hoogstammig groen vooropgesteld wordt. In de praktijk wordt het streven van maximaal 10% van de perceelsoppervlakte voor het aanleggen van grasperken, speelruimten, tennisvelden en dergelijke, en de overige aanleg als bos, zelden gehaald, en wordt dit evenmin bij het bouwrijp maken van percelen opgelegd door Natuur en Bos. Deze vaststelling neemt echter niet weg dat dient vermeden te worden dat een toenemende verstening en ontbossing versterkt of bekrachtigd wordt door een hogere bebouwingsgraad, die de omkering naar meer bebossing onmogelijk maakt.

*d) In toepassing op art. 4.3.1. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (beoordelingsgronden) kunnen verder geen opmerkingen gemaakt worden inzake hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen. Evenmin zijn er cultuurhistorische aspecten die wegen op de beoordeling. Inzake de visueel-vormelijke elementen heeft de ingreep weinig impact gezien de stijl aansluit op de woning en de veranda verzonken in het reliëf is opgevat. De aanvraag heeft geen impact op de mobiliteit. Wat betreft de bouwdiepte kan nog gesteld worden dat er zich geen overwegend bezwaar opwerpt, gezien de afstand van meer dan 20m tot de omliggende woningen. Gezien de toegenomen bouwdiepte hier echter onlosmakelijk samenhangt met de toegenomen bouwoppervlakte is een gedeeltelijke vergunning voor deze wijziging niet aangewezen.
..."*

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De bestreden beslissing werd, zo blijkt uit de stukken van het dossier, aan de verzoekende partijen betekend met een aangetekende brief van 13 december 2012.

Het beroep van de verzoekende partijen, ingesteld met een aangetekende brief van 16 januari 2013, is dus tijdig.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partijen

De verzoekende partijen zijn de aanvragers van de vergunning en beschikken op grond van artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 1° VCRO over het vereiste belang.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste en tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In het eerste middel roepen de verzoekende partijen de schending in van artikel 6 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna het Inrichtingsbesluit), en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het materieel motiveringsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel, het vertrouwensbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet.

De verzoekende partijen voeren in het eerste onderdeel aan dat de bestreden beslissing de aanvraag enkel toetst aan de omzendbrief van 8 juli 1997 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna de omzendbrief van 8 juli 1997) en de vergunning weigert wegens de vermeende overschrijding van de in de omzendbrief van 8 juli 1997 opgegeven maximale bebouwbare oppervlakte van 250 m². Zij stellen dat een ministeriële omzendbrief de bestemmingsvoorschriften niet kan interpreteren op een wijze die strijdig is met het Inrichtingsbesluit.

De verzoekende partijen stellen dat de bestreden beslissing de aanvraag geenszins heeft getoetst aan de artikelen 6.1.2.1 tot en met 6.1.2.3 van het Inrichtingsbesluit en dat de omzendbrief van 8 juli 1997 niet de juridische basis van de beoordeling kan vormen. De verzoekende partijen stellen dat de verwerende partij de vergunning niet mocht weigeren omdat de aanvraag aan de voorwaarden van artikel 6 van het Inrichtingsbesluit voldoet.

De verzoekende partijen voeren in het tweede onderdeel aan dat de omzendbrief van 8 juli 1997 beperkingen toevoegt aan de bepalingen van artikel 6.1.2.1.3 en 6.1.2.1.4 van het Inrichtingsbesluit en daarom overeenkomstig artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing moet worden gelaten. Een omzendbrief mag volgens de verzoekende partijen niets toevoegen of wijzigen aan de reglementaire voorschriften van het Inrichtingsbesluit. Zij stellen dat de verwerende partij de aanvraag in concreto had moeten toetsten aan de voorschriften van het Inrichtingsbesluit in plaats van ervan uit te gaan dat slechts 250 m² als bebouwbare oppervlakte voorzien mag worden (zoals de omzendbrief bepaalt), terwijl de gevraagde te bebouwen oppervlakte van 297 m² op een totaal van 2.287 m² in alle redelijkheid toelaat om groene ruimten te bekomen die een verhoudingsgewijs grote oppervlakte beslaan.

De verzoekende partijen stellen dat het woord 'verhoudingsgewijs' uit het Inrichtingsbesluit impliceert dat de grootte van het perceel of de aaneengesloten percelen van één en dezelfde eigenaar van belang is, precies om cijfermatig te kunnen nagaan welke oppervlakte de bebouwde woning beslaat en welke oppervlakte aan groene ruimte overblijft ten opzichte van de oppervlakte van de volledige eigendom, dit omdat er verwezen wordt naar de geringe woningdichtheid en dat de geringe woondichtheid eveneens reglementair gedefinieerd is, zodat er volgens de verzoekende partijen geen ruimte bestaat voor enige andere discretionaire beoordeling.

De verzoekende partijen stellen dat het Inrichtingsbesluit geen enkele beperking voorschrijft voor het berekenen van de verhoudingsgewijze groene ruimte en dat er geen enkele reden bestaat om in afwijking van de reglementaire voorschriften van het Inrichtingsbesluit een 10%-regel of een 250 m²-norm toe te passen.

In het derde onderdeel voeren de verzoekende partijen aan dat de verwerende partij de ene keer de omzendbrief wel strikt toepast en de inhoud ervan als het ware reglementaire waarde toeschrijft, om dan de andere keer te stellen dat de omzendbrief slechts richtlijnen bevat die geen strak toetsingskader uitmaken. De verzoekende partijen verwijzen expliciet naar een beslissing van de verwerende partij van 27 oktober 2011. Dergelijke beslissingswijze schendt volgens de verzoekende partijen het zorgvuldigheidsbeginsel, het rechtszekerheidsbeginsel, het gelijkheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel.

In het tweede middel roepen de verzoekende partijen de schending in van artikel 4.3.1. VCRO *juncto* artikel 4.3.1, §2 VCRO, artikel 6 van het Inrichtingsbesluit en het materieel motiveringsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partijen voeren aan dat de verwerende partij niet is uitgegaan van een beoordeling van de aanvraag overeenkomstig artikel 4.3.1 *juncto* artikel 4.3.1, §2 VCRO, maar boudweg heeft verwezen naar de 10%-regel uit de omzendbrief en geenszins motieven heeft aangehaald waarom de aanvraag niet in overeenstemming zou zijn met de bestaande onmiddellijke omgeving.

2.

De verwerende partij antwoordt op deze middelen dat zij de aanvraag niet enkel aan de omzendbrief van 8 juli 1997 heeft getoetst, maar ook de plaatsgesteldheid van de onmiddellijke omgeving in haar beoordeling heeft betrokken. De verwerende partij stelt dat zij beslist heeft dat de afwijking van de richtlijn van de omzendbrief met betrekking tot de maximale bebouwbare oppervlakte van 250 m² in een woonpark, niet kan worden toegestaan vermits dit niet verenigbaar zou zijn met de goede ruimtelijke ordening. Zij stelt dat zij geen reglementair karakter aan de omzendbrief heeft toegekend, maar meermaals in de bestreden beslissing heeft gesteld dat de omzendbrief slechts een richtinggevend karakter heeft.

De verwerende partij antwoordt verder dat de door de omzendbrief opgestelde oppervlakten beschouwd dienen te worden als richtwaarden die door de vergunningverlenende overheden bij de beoordeling van aanvragen in woonpark in ogenschouw genomen dienen te worden om te komen tot een eenvormig ruimtelijk beleid in woonparkgebieden. De omzendbrief biedt volgens de verwerende partij een leidraad bij de interpretatie van het Inrichtingsbesluit, zonder artikel 6 van het Inrichtingsbesluit daarbij links te laten liggen.

De verwerende partij stelt dat er evenmin een schending van het gelijkheidsbeginsel voorligt. Zij stelt dat omwille van een verschillende plaatsgesteldheid in de beslissing van 27 oktober 2011 een afwijking van de richtinggevende bepalingen uit de omzendbrief verdedigbaar was.

3.

In hun wederantwoordnota stellen de verzoekende partijen dat de verwerende partij hun vergunningsaanvraag afwijst met als hoofdargument dat de 10%-regel overschreden is en als dusdanig de omzendbrief op een verordenende wijze heeft geïnterpreteerd.

Beoordeling door de Raad

1.

Het perceel waarvoor een verkavelingswijziging wordt aangevraagd, is volgens het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan 'Leuven' gelegen in een gebied met bestemming woonpark. Het perceel is niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt.

Het perceel is wel gelegen binnen de grenzen van een niet-ervallen verkaveling van 30 oktober 1986 (2 loten), waar voor het betreffende lot 1 op 20 december 2004 een vergunning voor de wijziging van de bebouwbare oppervlakte werd verleend van 250 m² naar 275 m².

De bebouwde oppervlakte (deels onder het maaiveld) bedraagt momenteel 297 m². Om die reden wordt een nieuwe wijziging van de verkavelingsvoorschriften voor lot 1 gevraagd. De eigenaar van lot 2 heeft zich met de gevraagde wijziging akkoord verklaard.

2.

Artikel 6.1.2. van het Inrichtingsbesluit bepaalt onder meer:

“... ”

Art. 6.1.2. Aangaande de woongebieden kunnen de volgende nadere aanwijzingen worden gegeven:

1.2.1. De woningdichtheid:

onder woningdichtheid van een op het plan begrensd gebied wordt het aantal woningen per hectare verstaan:

(...)

1.2.1.3. de gebieden met geringe dichtheid zijn die waar de gemiddelde dichtheid 15 woningen per hectare niet overschrijdt;

1.2.1.4. de woonparken zijn gebieden waar de gemiddelde woningdichtheid gering is en de groene ruimten een verhoudingsgewijs grote oppervlakte beslaan

... ”

Uit deze bepaling volgt dat de bestemming woonpark een nadere aanwijzing is van de bestemming woongebied, waar de gemiddelde woningdichtheid gering is en de groene ruimten verhoudingsgewijs een grote oppervlakte beslaan. De woningdichtheid en de verhouding tussen groene ruimten en bebouwde oppervlakte worden in dit artikel niet cijfermatig bepaald, evenmin als de minimumoppervlakte van de percelen of de maximum bebouwbare oppervlakte. Uit artikel 6.1.2.3 van het Inrichtingsbesluit valt wel af te leiden dat de woningdichtheid niet groter mag zijn dan 15 woningen per hectare om te voldoen aan de voorwaarde van 'geringe woningdichtheid'.

3.

In de bestreden beslissing wordt het volgende determinerende motief voor de weigeringsbeslissing opgegeven:

“een vergroting van de bebouwde oppervlakte tot 297m² (exclusief tuinhuisje), kan niet verantwoord worden vanuit de plaatselijke toestand. Deze vergroting leidt tot een verdere onomkeerbare onttrekking aan de groene beboste functie die elk niet bebouwd gedeelte van een perceel in woonparkgebied heeft. Dit schaadt de fundamentele opvatting van de inrichting van het woonpark”

Dit motief steunt op de volgende overwegingen in de bestreden beslissing:

“a) met een oppervlakte van 297 m² wordt ruimschoots het maximum overschreden dat voorop wordt gesteld in de omzendbrief

b) grotere oppervlaktes, die de richtinggevende bepalingen uit de omzendbrief overschrijden, worden enkel toegestaan bij zeer grote percelen, waarbij dan de terrein bezetting als criterium wordt genomen. Een richtlijn van 10% wordt hierbij gangbaar als maximum genomen. Met een perceelsoppervlakte van ca. 21 are wordt de terreinbezetting van ca. 10% overschreden.”

4.

4.1

De omzendbrief van 8 juli 1997 waarnaar de verwerende partij verwijst, heeft geen reglementair karakter maar slechts een louter interpretatief karakter. De verwerende partij die een weigeringsbeslissing neemt, zich louter steunend op interpretatieve bepalingen uit de omzendbrief die geen steun vinden in de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan, schendt de verordenende kracht van het gewestplan.

Interpretatieve richtlijnen die voorwaarden toevoegen aan de bestemmingsvoorschriften van artikel 6.1.2.1.4 Inrichtingsbesluit, kunnen dan ook niet als grondslag voor een weigering worden aangewend.

Dit is het geval voor het beperkend voorschrift in de omzendbrief van 8 juli 1997 dat de bebouwbare oppervlakte slechts 250 m² mag bedragen en dat slechts 10 % van de perceelsoppervlakte ingenomen mag worden voor het aanleggen van grasperken, speelruimten, tennisvelden en dergelijke. Ook de in de omzendbrief vooropgestelde woningdichtheid van 5 à 10 woningen per hectare correspondeert niet met het bestemmingsvoorschrift van artikel 6.1.2.1.3 Inrichtingsbesluit waar gesteld wordt dat een woningdichtheid tot 15 woningen per hectare nog beschouwd wordt als een gebied met een ‘geringe dichtheid’.

Uit dit alles volgt dat de verwerende partij niet op basis van de omzendbrief kon oordelen dat met de gevraagde bouwoppervlakte van 297 m² *“ruimschoots het maximum overschreden (wordt) dat voorop wordt gesteld in de omzendbrief”*. Ook de overweging dat voor grotere percelen een 10 %-regel wordt gehanteerd, vindt geen enkele steun in artikel 6.1.2.1.4 en/of 6.1.2.1.3 Inrichtingsbesluit.

4.2

Met de verzoekende partijen moet worden vastgesteld dat de verwerende partij geenszins het bestemmingsvoorschrift van artikel 6.1.2.1.4 Inrichtingsbesluit concreet heeft afgetoetst. De bestreden beslissing bevat geen enkele overweging die nagaat of de aangevraagde wijziging a) een invloed heeft op de reeds bestaande bouwdichtheid in de verkaveling en b) een zodanige invloed op de verhouding groene ruimten en bebouwde oppervlakte heeft dat niet meer kan gesproken worden van een verhoudingsgewijs grote oppervlakte groene ruimte.

De Raad merkt hierbij op dat deze laatste beoordeling (‘verhoudingsgewijs’) dient te gebeuren met betrekking tot het perceel zelf en niet ten overstaan van het ganse woonparkgebied of ten overstaan van de verkaveling waarvan men de wijziging vraagt. Het gaat hier immers om een legaliteitsbeoordeling van het perceel zelf en niet over de beoordeling inzake de goede ruimtelijke ordening, waarvan artikel 19, derde lid van het Inrichtingsbesluit een bevestiging van dit beginsel inhoudt. Met ‘verhoudingsgewijs’ wordt evenmin bedoeld dat de groene ruimten een verhoudingsgewijs ‘overheersend’ karakter moeten hebben.

4.3

De verwerende partij verwijst in haar antwoordnota naar de volgende overwegingen die zij in haar bestreden beslissing opnam om te stellen dat zij het aangevraagde niet louter aan de omzendbrief van 8 juli 1997 heeft getoetst:

“Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met de bestaande bebouwingswijze (oppervlakte van het perceel, bouwtrant, bestaand groen). Dit dient bekeken te worden in het licht van het totale woonparkgebied. Dit woonparkgebied is zeer uitgestrekt, met palend aan deze straat veelal grotere villa's. Aan andere straten komen kleinere kavels voor, en in de binnengebieden vooral zeer grote kavels. De meest nabijgelegen villa's kunnen eerder kleiner ingeschat worden.

De algemene bouwtrant wordt in de eerste plaats bepaald door villa's die ondergeschikt zijn aan een grote groenstructuur, waarbij de bosstructuur het bindende element vormt in het woonpark”

en

“Met een perceelsoppervlakte van ca. 21 are wordt de terreinbezetting van ca. 10% overschreden. Ook al komen er in de omgeving nog grotere oppervlaktes voor dient vastgesteld te worden dat dit telkens op zeer grote percelen voorkomt. Er zijn geen vergunde precedentes gekend van grotere relatieve terreinbezettingen. Een grotere dan richtinggevende terreinbezetting is aldus moeilijk te verdedigen.”

Deze overwegingen volstaan evenwel niet in het licht van het hierboven gestelde. De bestemmingsvoorschriften van artikel 6.1.2.1.4 Inrichtingsbesluit moeten afgetoetst worden aan het perceel zelf.

De verwerende partij bevestigt juist het tegenovergestelde (*“dit dient bekeken te worden in het licht van het totale woonparkgebied”*), wat, zoals reeds gesteld, geen rechtsgrond kan vormen voor het beoordelen van de legaliteit van de aangevraagde wijziging. De interpretatie dat bij elke aanvraag nagegaan moet worden hoe de woningdichtheid zich in het ganse woonparkgebied verhoudt, en hoe de bouwtrant in het ganse woonparkgebied zich verhoudt ten aanzien van de groenstructuur, is onhoudbaar aangezien dan bij elke aanvraag zou moeten uitgemaakt worden of de totale woningdichtheid nog gerespecteerd blijft, en of de groene ruimten in het hele woonparkgebied door de nieuwe aanvraag nog steeds een verhoudingsgewijs grote oppervlakte beslaan.

Met betrekking tot het perceel zelf stelt de bestreden beslissing enkel:

“Het hoogstammig groen op het perceel werd in het verleden, mede door de aanleg van het zwembad en de plaatsing van een tuinhuisje, al herleid tot enkel perceelsrandbegroeiing, daar waar versterking van het hoogstammig groen vooropgesteld wordt. In de praktijk wordt het streven van maximaal 10% van de perceelsoppervlakte voor het aanleggen van grasperken, speelruimten, tennisvelden en dergelijke, en de overige aanleg als bos, zelden gehaald, en wordt dit evenmin bij het bouwrijp maken van percelen opgelegd door Natuur en Bos. Deze vaststelling neemt echter niet weg dat dient vermeden te worden dat een toenemende versterking en ontbossing versterkt of bekrachtigd wordt door een hogere bebouwingsgraad, die de omkering naar meer bebossing onmogelijk maakt.”

Ook uit deze overwegingen kan de Raad geen verhoudingen afleiden, dit in tegenstelling tot de cijfermatige berekeningen die de verzoekende partijen bij hun aanvraag hebben gevoegd. De

algemene vaststelling 'dat dient vermeden te worden dat een toenemende verstening en ontbossing versterkt of bekrachtigd wordt door een hogere bebouwingsgraad' is naar het oordeel van de Raad onvoldoende concreet.

In het licht van artikel 6.1.2.1.4 Inrichtingsbesluit zijn de opgegeven motieven dan ook niet deugdelijk en zorgvuldig gemotiveerd.

5.

Met betrekking tot de beoordeling van het aangevraagde aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, verwijst de verwerende partij opnieuw naar dezelfde overwegingen van de bestreden beslissing, zoals hierboven geciteerd, alsmede naar de volgende passus:

“In toepassing op art. 4.3.1. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (beoordelingsgronden) kunnen verder geen opmerkingen gemaakt worden inzake hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen. Evenmin zijn er cultuurhistorische aspecten die wegen op de beoordeling. Inzake de visueel-vormelijke elementen heeft de ingreep weinig impact gezien de stijl aansluit op de woning en de veranda verzonken in het reliëf is opgevat. De aanvraag heeft geen impact op de mobiliteit. Wat betreft de bouwdiepte kan nog gesteld worden dat er zich geen overwegend bezwaar opwerpt, gezien de afstand van meer dan 20m tot de omliggende woningen. Gezien de toegenomen bouwdiepte hier echter onlosmakelijk samenhangt met de toegenomen bouwoppervlakte is een gedeeltelijke vergunning voor deze wijziging niet aangewezen.”

In tegenstelling tot wat de verwerende partij in haar antwoordnota stelt, met name dat de aanvraag niet verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening, leidt de Raad uit de hierboven geciteerde overwegingen af dat de verwerende partij in principe geen problemen ziet met de goede ruimtelijke ordening, maar toch negatief oordeelt gezien de bouwdiepte onlosmakelijk samenhangt met de toegenomen bouwoppervlakte waarover zij reeds eerder een negatieve beoordeling uitsprak.

Gelet op wat reeds onder punt 4 werd gesteld, kon de beoordeling van de bouwoppervlakte niet getoetst worden aan de omzendbrief. Het Inrichtingsbesluit bevat geen cijfermatige gegevens en de bestreden beslissing is, wat de aanvraag tot wijziging van de bebouwbare oppervlakte betreft, niet gesteund op een concrete aftoetsing van de bestemmingsvoorschriften uit artikel 6.1.2.1.4 Inrichtingsbesluit.

Het zich louter steunen op een algemene richtlijn van 10 %, zelfs bij grotere percelen, is geen deugdelijke overweging de weigeringsbeslissing kan dragen voor wat betreft de beoordeling van de bebouwbare oppervlakte.

6.

Het eerste en het tweede middel zijn in de aangegeven mate gegrond.

B. Derde middel

Standpunt van de partijen

1.

In het derde middel roepen de verzoekende partijen de schending in van artikel 1 van het Eerste Aanvullende Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), de artikelen 5 en 6 van het Inrichtingsbesluit en de

beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het legaliteitsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel.

De verzoekende partijen stellen dat de rechtsonderhorige voor het kennen van zijn rechten en plichten enkel en alleen kan terugvallen op voorschriften die een verordenende kracht hebben en dus van reglementaire waarde zijn. De bestreden beslissing, die het aangevraagde afwijst op basis van normen die geen bindende waarde hebben, schendt het legaliteitsbeginsel dat voorzienigheid en rechtszekerheid moet vrijwaren zoals neergelegd in artikel 1 van het Eerste Aanvullend protocol bij het EVRM

2.

De verwerende partij antwoordt hierop, onder verwijzing naar haar verweer onder het eerste en het tweede middel, dat de bestreden beslissing zeker niet werd genomen op basis van niet-reglementaire voorschriften en dat er van enige schending van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het EVRM en/of van de artikelen 5 en 6 van het Inrichtingsbesluit geen sprake is.

Zij meent tevens dat zij de aanvraag afdoende en zorgvuldig heeft onderzocht en een volledig onderzoek ten gronde heeft gevoerd. Ook het rechtszekerheidsbeginsel en het legaliteitsbeginsel acht zij niet geschonden.

Beoordeling door de Raad

1.

Artikel 1 van het aanvullend protocol bij het EVRM luidt als volgt:

“alle natuurlijke of rechtspersonen hebben recht op het ongestoord genot van hun eigendom. Niemand zal van zijn eigendom worden beroofd behalve in het algemeen belang en met inachtneming van de voorwaarden neergelegd in de wet en in de algemene beginselen van het internationaal recht.

De voorgaande bepalingen zullen echter op geen enkele wijze het recht aantasten dat een Staat heeft om die wetten toe te passen welke hij noodzakelijk oordeelt om toezicht uit te oefenen op het gebruik van eigendom in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen en boeten te verzekeren”

Uit de bestemmingsvoorschriften van artikel 6.1.2.1.4 Inrichtingsbesluit vloeien beperkingen voort die in rechte geen onteigening en evenmin een eigendomsberoving zijn. De verzoekende partijen tonen ook niet aan dat de bestemmingsvoorschriften een beperking inhouden van hun “recht op het ongestoord genot van hun eigendom”.

Het enige wat de verzoekende partijen voorhouden is dat de afwijzing van een vergunningsaanvraag op basis van niet-reglementaire voorschriften, met name op basis van de toelichting uit de omzendbrief van 8 juli 1997, een schending is van hun recht op ongestoord genot van hun eigendom.

Onder de bespreking van het eerste en het tweede middel werd reeds vastgesteld dat de bestreden beslissing werd genomen met schending van de bestemmingsvoorschriften van het woonparkgebied, zoals bepaald in artikel 6.1.2.1.4 Inrichtingsbesluit.

Een verkeerde toepassing van de wet, in casu het Inrichtingsbesluit, berooft de verzoekende partijen niet van hun eigendom, noch maakt het een inmenging uit met het door artikel 1 van het eerste aanvullend protocol bij het EVRM gewaarborgde recht op ongestoord genot van hun eigendom.

2.

Wat de ingeroepen schending van het legaliteitsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel betreft, stelt de Raad vast dat de ingeroepen schendingen niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden.

De Raad heeft onder het eerste en het tweede middel reeds vastgesteld dat de bestreden beslissing, door uitdrukkelijk te steunen op de toelichting van de omzendbrief van 8 juli 1997 en het aangevraagde niet te toetsen aan de bestemmingsvoorschriften van artikel 6.1.2.1.4 Inrichtingsbesluit, niet deugdelijk en niet zorgvuldig is gemotiveerd. Een specifieke schending van artikel 5 van het Inrichtingsbesluit wordt door de verzoekende partijen niet verder toegelicht.

Het is evident dat de rechtsonderhorige moet kunnen rekenen op een juiste toepassing van de wet. De Raad heeft deze onregelmatigheid vastgesteld en dit volstaat om de bestreden beslissing te vernietigen.

Het middel is, voor zover het ontvankelijk zou zijn, ongegrond.

VI. INJUNCTIE

Overeenkomstig artikel 4.8.2, derde lid VCRO kan de Raad, naast het bevel om een nieuwe beslissing te nemen binnen een door de Raad te bepalen termijn, onder meer welbepaalde onregelmatige motieven of kennelijk onredelijke motieven aanwijzen die bij de totstandkoming van de nieuwe beslissing niet kunnen worden betrokken.

Uit de bespreking van het eerste en het tweede middel is gebleken dat de verwerende partij zich niet kan steunen op de omzendbrief van 8 juli 1997 in zoverre de toelichting voorschrijft dat de maximum bebouwbare oppervlakte in woonparkgebied slechts 250 m² mag bedragen en dat slechts 10 % van de perceelsoppervlakte mag ingenomen worden voor het aanleggen van grasperken, speelruimten, tennisvelden en dergelijke, aangezien deze voorwaarden beperkingen toevoegen aan de bestemmingsvoorschriften van artikel 6.1.2.1.4 en 6.1.2.1.3 Inrichtingsbesluit.

De verwerende partij kan deze interpretatie niet als motief bij haar beoordeling betrekking. Evenmin kan zij de afgeleide richtlijn van 10 % bij grotere percelen als motief hanteren waarbij de terreinbezetting als criterium wordt genomen.

VII. KOSTEN VAN HET GEDING

In zoverre de verwerende partij in haar antwoordnota de Raad kennelijk zonder meer verzoekt om '*in bijkomende orde en in voorkomend geval*' de kosten ten laste van het Vlaamse Gewest te leggen, is de Raad van oordeel dat niet ingezien kan worden hoe het Vlaamse Gewest in de voorliggende aangelegenheid kan aangemerkt worden als de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld, zoals wordt bedoeld in artikel 4.8.28, §2, eerste lid VCRO.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 6 december 2012, waarbij aan de verzoekende partijen een wijziging van een verkavelingsvergunning wordt geweigerd voor het vergroten van de bouwzone, het vergroten van de maximale bebouwbare oppervlakte en het vergroten van de maximale bouwdiepte op de kelderverdieping (tuinniveau) op het perceel gelegen te 3080 Tervuren, Albertlaan 9 en met kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie G, nummer 63z.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partijen en dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 350 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 25 maart 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,
met bijstand van

Thibault PARENT, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Thibault PARENT

Hilde LIEVENS