

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 189.254 van 5 januari 2009
in de zaak A. 119.616/X-10.913.**

In zake : de n.v. PARKSHOPPING, thans de n.v. JOBMART,
die woonplaats kiest bij
advocaat S. HOOYBERGHS,
kantoor houdende te 2300 TURNHOUT,
Kasteelstraat 6

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat J. CLAES,
kantoor houdende te 2550 KONTICH,
Mechelsesteenweg 160.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. PARKSHOPPING op 12 april 2002 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 4 februari 2002 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening waarbij het beroep van de gemachtigde ambtenaar wordt ingewilligd en de beslissing van 1 maart 2001 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen houdende toekenning van de vergunning voor het aanleggen van een nieuwe inrit bij een bestaande winkel op een perceel gelegen te Turnhout, Parklaan, kadastraal bekend sectie N, nr. 257/s, wordt vernietigd;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur
A. VAN MINGEROET;

Gelet op de beschikking van 1 juli 2005 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memories;

Gelet op de beschikking van 13 oktober 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 7 november 2008, datum waarop de zaak in voortzetting is uitgesteld tot de terechtzitting van 21 november 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad J. CLEMENT;

Gehoord de opmerkingen van advocaat S. HOOYBERGHS, die verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat J. CLAES, die verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur A. VAN MINGEROET;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De feiten

1.1. De verzoekende partij is de juridisch verantwoordelijke van een warenhuis gelegen op een perceel aan de Parklaan 170 te Turnhout dat volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgestelde gewestplan Turnhout gelegen is deels in woongebied (vooraan), deels in agrarisch gebied (achteraan). Het voormelde perceel is niet gelegen in het gebied van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg en evenmin binnen een behoorlijk vergunde, niet-vervallen verkaveling.

1.2. Op 6 november 1997 weigert de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening de door de verzoekende partij gevraagde regularisatie van een in- en uitrit van het parkeerterrein bij het voormelde warenhuis ter hoogte van de Blekerijstraat. Het annulatieberoep van de verzoekende partij tegen deze weigeringsbeslissing (zaak A.77.028/X-7942) wordt door de Raad van State verworpen bij arrest nr. 189.253 van 5 januari 2009.

1.3. Op 15 juli 1998 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Turnhout een bouwaanvraag in om de parking van haar winkel te voorzien van een in- en uitrit ter hoogte van de Blekerijstraat.

Op de voorziene bouwplaats bevindt zich langs de Blekerijstraat een als buffer dienst doende groenstrook waarover het bouwplan stelt: “Bestaande groenaanplanting te verwijderen voor een beter overzicht van de verkeerssituatie”.

1.4. Op 14 april 2000 verleent de gemachtigde ambtenaar een ongunstig advies over de aanvraag, waarin onder meer het volgende wordt overwogen:

“Gelet op het advies van 22/02/1989 waarin uitdrukkelijk wordt gesteld dat de bestaande picea 's ten alle tijde als bufferstrook dienen gehandhaafd te blijven.

Overwegende dat de winkelruimte met parking vergund werden bij beslissing van 27/02/1989 van het college van burgemeester en schepenen; dat de bouwvergunning de volgende voorwaarden oplegt:

- Langs de Blekerijstraat moeten de nodige maatregelen getroffen worden om te voorkomen dat auto's rechtstreeks van de straat op het terrein rijden.
- Voor de inrichting van de in- en uitritten langs de Parklaan dient een afzonderlijke aanvraag te worden ingediend bij het Bestuur der Wegen.

Gelet op de bouwweigering dd 09/09/1996 van het college van burgemeester en schepenen betreffende de aanvraag van een vergunning voor het bouwen van een in- en uitrit van de parking.

Overwegende dat de Bestendige Deputatie het beroep van Parkshopping, tegen de weigering van de bouwvergunning voor de aanleg van de in- en uitrit, niet heeft ingewilligd dd. 15/05/1997;

Overwegende dat de Minister het beroep van Parkshopping, tegen de weigering van de bouwvergunning voor de aanleg van de in- en uitrit, niet heeft ingewilligd dd. 06/11/1997;

De beschouwingen hieromtrent blijven nog steeds dezelfde, er is aan de aanvraag ten gronde niets gewijzigd. De Blekerijstraat vervult geen doorgangsfunctie maar vormt een toegangsweg tot de woonwijk op het grondgebied van Oud-Turnhout. De in- en uitrit zal een aanzienlijke verkeersoverlast teweegbrengen voor de woonwijk.

BESCHIKKEND GEDEELTE

Ongunstig; de vergunning hiervoor moet geweigerd worden.

De goede plaatselijke ordening wordt in het gedrang gebracht. Het voorzien van een in- en uitrit langs de Blekerijstraat zal een te grote verkeersoverlast teweegbrengen voor de nabijgelegen woonwijk”.

1.5. Op 8 mei 2000 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Turnhout de gevraagde vergunning, verwijzend onder meer naar het ongunstig advies van de gemachtigde ambtenaar en stellende:

“De Blekerijstraat op grondgebied Oud-Turnhout vervult geen doorgangsfunctie maar vormt een toegangsweg naar een woonwijk. Het

gemeentebestuur van Oud-Turnhout heeft een gemotiveerd ongunstig advies uitgebracht. Het standpunt dat het schepencollege van Turnhout innam in de weigeringsbeslissing van 09.09.1996 blijft derhalve behouden: er kan geen toegang naar de parking aanvaard worden via de Blekerijstraat”.

1.6. Op 1 maart 2001 willigt de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen het beroep van de verzoekende partij tegen het laatstgenoemde weigeringsbesluit in en wordt de vergunning verleend. In dit besluit wordt onder meer het volgende overwogen:

“Overwegende dat die eerste weigering vooral gebaseerd was op het aspect verkeersveiligheid; dat de ontsluiting van de parkeerplaats via de Blekerijstraat ontoelaatbaar werd geacht om geen te grote verkeersstromen op de omliggende gemeentewegen met overwegend residentiële bebouwing te leggen;

Overwegende echter dat de aanvrager nu een nieuw ontwerp heeft uitgewerkt met een andere breedte en verharding; dat dit ontwerp voldoende zichtbaarheid garandeert; dat het bovendien uitsluit dat een verbinding ontstaat met de Blekerijstraat over de parking van de Parklaan; dat door het plaatsen van paaltjes, die reeds werden uitgevoerd zoals ter plaatse kon worden vastgesteld, mogelijk sluipverkeer over de parking uitgesloten is; dat derhalve de verkeersveiligheid nu op afdoende wijze gewaarborgd is;

Overwegende dat vergunning kan worden verleend; dat dan ook niet akkoord wordt gegaan met het ongunstig advies van het schepencollege in beroep van 7 augustus 2000”.

1.7. Op 8 mei 2001 stelt de gemachtigde ambtenaar bij de verwerende partij beroep in tegen de voornoemde vergunningsbeslissing. Het beroepschrift is onder meer als volgt gemotiveerd:

“Overwegende dat t.o.v. de vorige aanvraag er nu paaltjes worden voorzien in het midden van de parking om alzo een gedeelte van de parking te scheiden van de overige parking.

Overwegende dat de inrit door het plaatsen van paaltjes nu voor een deel van de parking wordt verlegd naar het agrarisch gebied;

Overwegende dat dit principieel in strijd is met de voorschriften van het vastgestelde gewestplan ;

Overwegende dat in de aanvraag geen elementen worden aangehaald om de opgelegde buffer te wijzigen;

Overwegende dat het behoud van de buffer ter plaatse noodzakelijk is om het residentieel karakter van de woningen van de overzijde van de straat te waarborgen;

Overwegende dat de goede ruimtelijke ordening wordt geschaad”.

1.8. Op 4 februari 2002 willigt de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening het voornoemde beroep van de gemachtigde ambtenaar in en wordt de vergunning geweigerd. Dit is het bestreden besluit waarin onder meer het volgende wordt overwogen:

“Overwegende dat bij het bestaande winkelcomplex, waarvan de parking uitgaat op de Parklaan, een nieuwe uitrit naar de Blekerijstraat wordt beoogd, waarbij het groenscherm dat langs deze straat de commerciële vestiging afschermt, deels zou verdwijnen;

Overwegende dat de winkel zelf zich nog in het woongebied situeert; dat de nu gevraagde uitrit ontegensprekelijk in het agrarisch gebied valt, zij het een restant; dat evenwel ook in zijn grafische voorstelling het gewestplan verordenend karakter heeft en bindend blijft zowel voor de vergunningverlenende overheid als voor de aanvrager die vergunningsplichtige handelingen wil stellen;

Overwegende dat het agrarisch gebied, overeenkomstig artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, bestemd is voor de landbouw in de ruime zin en behoudens bijzondere bepalingen enkel de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen alsmede de woning van de exploitanten mag bevatten, benevens verblijfsgeschiedenis voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt en ook de para-agrarische bedrijven;

Overwegende dat de beoogde aanleg van de toegangsweg, in functie van de commerciële uitbating van het eigendom, inzake bestemming strijdig is met de geciteerde planologische voorschriften;

Overwegende dat de aanleg van bijkomende infrastructuur niet voorzien is binnen de categorie van werken waarvoor, in het afwijkingstelsel van artikel 145 bis van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening, zoals later gewijzigd, onder welbepaalde voorwaarden de planologische voorschriften niet als weigeringsgrond kunnen weerhouden worden;

Overwegende dat wegens planologische strijdigheid met de bindende gewestplan voorschriften de aanvraag niet voor vergunning vatbaar is; dat het beroep van de gemachtigde ambtenaar dient bijgetreden”.

2. De gegrondheid van het beroep

2.1. Het eerste middel

2.1.1. Het aangevoerde eerste middel

In het eerste middel beroept de verzoekende partij zich op machtsoverschrijding, de schending van artikel 5 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen en “minstens schending van het redelijkheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”.

In het verzoekschrift wordt het middel als volgt toegelicht:

“1. Uit het kadastraal uittreksel blijkt dat het perceel van verzoekster waarop het pand en de parking gelegen zijn, landschappelijk één geheel vormt. (...)”

Het overgrote deel van het perceel is volgens het Gewestplan Turnhout, bepaald bij Koninklijk Besluit van 30 september 1977, gelegen in woonzone. In de bestreden beslissing wordt immers zelf aangegeven dat de eerste vijftig meter vanaf de Parklaan (de ring rond Turnhout) woonzone vormt.

Verzoekster heeft bij de diensten van de stad Turnhout inzage genomen in dit gewestplan. Op basis hiervan kan onmogelijk met 100 % zekerheid worden aangegeven waar precies de grenslijn ligt tussen de bedoelde woonzone en het agrarisch gebied.

Verzoekster heeft tevens de publicatie van de gewestplannen op het internet (<http://www.gis-vlaanderen.be/>) geconsulteerd teneinde hierover duidelijkheid te krijgen. Dit biedt evenmin duidelijk omtrent de precies begrenzing van de woonzone en het agrarisch gebied.

Bovendien moet alleszins geconcludeerd worden dat de overgrote meerderheid van de oppervlakte van het perceel werd ingekleurd als woonzone.

Logischerwijze dient deze bestemming te worden weerhouden voor het ganse perceel.

Verzoekster wenst hierbij te verwijzen naar de beslissing van de Bestendige Deputatie van de provincieraad te Antwerpen d.d. 1 maart 2001 waarbij werd vastgesteld dat het terrein in woongebied gelegen is. (...)

2. De bouwvergunningen van 27 februari 1989 en van 9 december 1991 hebben het pand en de parking volledig vergund.

Door deze bouwvergunning heeft het gehele perceel een commerciële bestemming gekregen.

Aangezien de werken volledig en tijdig na het verlenen van de bouwvergunningen van 1989 en 1991 werden uitgevoerd, zijn deze bouwvergunningen (uit 1989 en 1991) definitief verworven, met inbegrip van de door hen toegelaten bestemming. (handelsfunctie)

Door thans te stellen dat de bestemming strijdig is met de planologische voorschriften gaat de Minister volledig voorbij aan het gegeven dat deze planologische voorschriften (minstens impliciet) werden opgeheven door de bouwvergunningen van 1989 en 1991, die een commercieel pand annex parking hebben vergund voor het ganse perceel van verzoekster.

In dit verband wenst verzoekster nog maar eens te onderlijnen dat de volledig parking werd vergund en dat de huidige aanvraag slechts een inrit voor (een gedeelte van) deze parking beoogt.

3. De afdeling Land heeft nooit enig bezwaar geuit (zie haar advies d.d. 5 maart 1997, zoals geciteerd in de beslissing van de Minister van ruimtelijke ordening d.d. 6 november 1997:

‘Overwegende dat door de afdeling Land d.d. 5 maart 1997 over het ontwerp een gunstig advies werd verstrekt, als volgt geformuleerd: ‘... Het betreft de aanleg van een bijkomende in- en uitrit voor de parking van een handelszaak. De betreffende toegang is gelegen aan de rand van een ingesloten agrarisch gebied. De landbouwstructuren worden door deze werken niet geschaad. Het zou wel nuttig zijn na te gaan of door het voorzien van een bijkomende toegang geen verkeersonveilige situatie ontstaat.’

(...)

De agrarische functie van het bedoelde spievormig gedeelte van het agrarische gebied is in realiteit volledig achterhaald. Zoals hoger vermeld werd daarom in het ontwerp tot afbakening van regionaalstedelijk gebied dit gedeelte - logischerwijze - mee opgenomen in het regionaalstedelijk gebied. Het is evident dat agrarisch gebied niet thuishoort in stedelijk gebied; allicht zal de kwestieuze restant in het op te stellen ruimtelijk uitvoeringsplan een bestemming krijgen als woongebied (...)

4. Omwille van de bovenstaande redenen dient te worden geconcludeerd tot een schending van artikel 5 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972

betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, aangezien het perceel een duidelijke bestemming heeft gekregen die eigen is aan een woongebied.

Minstens wordt het rechtszekerheidsbeginsel op de helling gezet, waar de vroegere bouwvergunningen een duidelijk commerciële functie van het ganse perceel hebben vergund, terwijl de bestreden beslissing precies stelt dat een deel van het perceel deze commerciële functie niet mag hebben.

Aldus worden de bouwvergunningen van 1989 en 1991 impliciet gedeeltelijk ingetrokken.

Anderzijds vergt het redelijkheidsbeginsel dat de overheid in alle redelijkheid tot een belangenafweging moet komen.

Waar duidelijk is uit de feitelijke omstandigheden dat de agrarische bestemming achterhaald is en dat de afdeling Land geen bezwaar heeft, kon de Minister niet alle redelijkheid als enige argument om de aanvraag te weigeren zich beroepen op de (beweerdelijke) planologische bestemming als agrarisch gebied.

Het weze onderstreept dat in geen van de voorgaande beslissingen, ook niet in deze van 1996-97, dit argument werd weerhouden, laat staan dat dit als enige argument werd weerhouden.

De beslissing heeft geen redelijke afweging gemaakt”.

2.1.2. Beoordeling van het eerste middel

De stukken 15 en 16 van het administratief dossier zijn een uittreksel uit het gewestplan en een orthofotoplan, allebei met aanduiding van de bouwplaats. Uit een vergelijking van deze stukken met het bouwplan blijkt dat het gedeelte van de bestaande groenstrook langs de Blekerijstraat tussen - aan de overzijde van de straat - het kruispunt met de Hendrickxstraat en het Colruyt-warenhuis gelegen is in agrarisch gebied. Aangezien de bouwplaats gesitueerd is in dit gedeelte van de groenstrook, kan er geen twijfel bestaan over de ligging ervan in agrarisch gebied.

De argumentatie van de verzoekende partij dat de rest van haar perceel in woongebied gelegen is, doet niet terzake, evenmin als de opportunitetskritiek als zou de agrarische functie van het betrokken agrarisch gebied in werkelijkheid volledig achterhaald zijn en als zou het evident zijn dat agrarisch gebied niet thuishoort in stedelijk gebied. De vergunningverlenende overheid is immers gebonden door de verordenende kracht van het gewestplan en de feitelijke evolutie die een gebied sedert het opmaken van het gewestplan heeft ondergaan kan daaraan geen afbreuk doen.

Het eerste middel is niet gegrond.

2.2. Het tweede middel

2.2.1. Het aangevoerde tweede middel

In het tweede middel beroept de verzoekende partij zich op de schending van artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen.

In het verzoekschrift wordt het middel als volgt toegelicht:

“Het enige argument in de bestreden beslissing vormt de strijdigheid van de aanvraag met de planologische voorschriften.

Hoger is duidelijk gemaakt dat, voor zover deze strijdigheid al correct zou zijn, zij in alle redelijkheid niet de enige motivering van de beslissing kon uitmaken.

De motivering om het beroep van de gemachtigde ambtenaar in te willigen kan dan ook onmogelijk als afdoende worden beschouwd.

Een administratieve beslissing dient zowel in feite als in rechte afdoende te worden gemotiveerd”.

2.2.2. Beoordeling van het tweede middel

In zoverre het tweede middel steunt op de gegrondheid van het eerste middel, is het ongegrond om de redenen waarom het eerste middel ongegrond werd bevonden (nr 2.1.2). Er valt ook niet in te zien waarom de strijdigheid met het gewestplan niet de enige reden voor de weigering van een stedenbouwkundige vergunning zou mogen zijn.

Het tweede middel is niet gegrond.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op vijf januari 2009, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. CLEMENT,	staatsraad,
	S. DE TAEYE,	staatsraad,
Mevr.	T. TEMMERMAN,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

T. TEMMERMAN.

R. STEVENS.