

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 199.419 van 11 januari 2010
in de zaak A. 162.180/X-12.299.**

In zake: Clark OMMEGANCK
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Ria Hens
kantoor houdend te 2930 BRASSCHAAT
Bredabaan 161, bus 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Johan Claes
kantoor houdend te 2550 KONTICH
Mechelsesteenweg 160
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 2 mei 2005, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 2 maart 2005 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende verwerping van het beroep van de verzoeker tegen de besluiten van 21 januari 1999 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen waarbij hem de vergunningen worden geweigerd voor het bouwen van een feestzaal en voor uitbreidingswerken aan een restaurant te Kalmthout, Korte Heuvelstraat 14, kadastraal bekend sectie G, nrs. 874/S/2, 874/T/2 874/W/2 en 874/L/2.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Ann Van Mingeroot heeft een verslag opgesteld.

De verzoeker 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 27 november 2009.

Staatsraad Jan Clement heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Hilde Vermeiren, die loco advocaat Ria Hens verschijnt voor de verzoeker, en advocaat Anneleen Claes, die loco advocaat Johan Claes verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ann Van Mingeroot 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

3.1. Op 11 augustus 1981 (datum van het ontvangstbewijs) vraagt Jozefa Ommeganck - De Clerck bij het gemeentebestuur van Kalmthout een vergunning aan voor het “bijbouwen van een feestzaal” op een terrein te Kalmthout, Korte Heuvelstraat 14, kadastraal bekend sectie G, nrs. 874/S/2, T/2 en W/2.

3.2. Het voormelde terrein is overeenkomstig het op 30 september 1977 vastgestelde gewestplan Turnhout gelegen in woongebied. Het is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd plan van aanleg, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

3.3. Op 21 december 1981 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kalmthout de gevraagde vergunning. Deze wordt evenwel vernietigd door de Raad van State in zijn arrest nr. 32.835 van 27 juni 1989.

3.4. Op 2 februari 1987 (datum van het ontvangstbewijs) vraagt de verzoeker bij het gemeentebestuur van Kalmthout een vergunning aan voor “uitbreidingswerken aan het restaurant” op een terrein te Kalmthout, Korte Heuvelstraat 14, kadastraal bekend sectie G, nr. 874/L/2.

Op 28 september 1987 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kalmthout de gevraagde vergunning. Deze wordt evenwel vernietigd door de Raad van State in zijn arrest nr. 51.109 van 12 januari 1995.

3.5. Vervolgens beslist het college de procedure voor beide bouwaanvragen te hernemen vanaf het openbaar onderzoek. Tijdens dit nieuw openbaar onderzoek, dat loopt van 24 april 1996 tot 16 mei 1996, worden elf bezwaarschriften ingediend.

3.6. Op 7 april 1997 weigert het college beide vergunningen te verlenen, vermits de aanvragen “moeilijk bestaambaar” zijn met de bestemming woongebied en “niet verenigbaar” zijn met de onmiddellijke omgeving.

3.7. Na administratief beroep van de verzoeker en - voor wat de eerste aanvraag betreft - Louis Ommeganck weigert de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen op 21 januari 1999 de gevraagde vergunningen te verlenen, vermits “de aanwezigheid van de feestzalen in de betrokken buurt de ruimtelijke draagkracht van de omgeving overschrijdt”.

3.8. Op 18 maart 1999 stellen de verzoeker en Louis Ommeganck bij de Vlaamse regering administratief beroep in tegen de voormelde beslissingen van de bestendige deputatie.

3.9. Op 2 maart 2005 verwerpt de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening het laatstgenoemde beroep. Dit is het bestreden besluit, waarin onder meer het volgende wordt gesteld :

“Overwegende dat de Korte Heuvelstraat een 12 meter brede gemeenteweg vormt met een 5,20 meter brede verharding en aan weerszijden onverharde bermen, die vertrekt aan de Putsesteenweg en langs de andere kant uitgaat tegen de Kalmthoutse Heide; dat deze straat wordt gekenmerkt door een verscheiden lintbebouwing met veelal kleinere percelen en een paar ruimere, maar met uitsluitend residentiële bebouwing, dit buiten het perceel met kadastrummer 885 a3 waar de particulier, aan de overkant van zijn restaurant, een stalling en deels parking en deels paddock heeft ingericht; dat de

bebouwing langs de Duinzichtlei, met een 3,10 meter brede verharding en uitgevend op het achterliggend natuurreservaat, eveneens een zuiver residentieel bouwkarakter heeft met ruimere percelen; dat beide wegen opgevat zijn enkel voor het lokale (doodlopende) woonverkeer waarbij voetpaden, riolering en parkeerplaatsen ontbreken;

Overwegende dat beide aanvragen in functie staan van een enkele horecazaak die dan ook in haar globale configuratie dient onderzocht; dat ondertussen de appellant zonder voorafgaande bouwvergunning onder meer een berging van 15,60 bij 4,20 meter en een veranda van 22,60 bij 5,50 meter heeft aangebouwd, met een merkelijke grotere capaciteit van de feestzaal tot gevolg; dat verder drie duiventillen zijn opgericht, één tot pal tegen de Duinzichtlei; dat in feite het hoekperceel 874c3-b3 bijna volledig is volgebouwd in functie van drie feestsalen van gezamenlijk circa 500 m² oppervlakte, waarbij nog komen receptieruimte, keuken en verdere nutslokalen;

Overwegende dat deze latere uitbreidingen niet los te koppelen zijn van het bedoeld gebruik van het eigendom en een fysisch integrerend deel van de perceelsbebouwing uitmaken; dat zij dan ook binnen elke stedenbouwkundige appreciatie van de toestand dienen betrokken;

Overwegende dat het geheel zoals op grond van de bouwtoelatingen en navolgende overtredingen is gerealiseerd ook een zekere oppervlakte aan parking en toegangsverharding inhoudt; dat uit het voorgelegde bouwplan slechts een minimale groenvoorziening kan afgelezen worden; dat een configuratie is ontstaan van een schaal en gebruiksintensiteit die door de ingenomen oppervlakte geenszins nog in verhouding staat met de stedenbouwkundige mogelijkheden van het eigen terrein; dat evenwel de op plan voorgestelde 29 autostaanplaatsen in realiteit volstrekt ontoereikende stallingcapaciteit bieden, waardoor de parkeerdruk in grote en zeer hinderende mate op de vernoemde straten wordt gelegd; dat het terrein aan de overkant van de Korte Heuvelstraat waar de aanvrager bijkomende parking voorziet maar deels kan aangewend worden daar er een paardenstal is opgericht; dat de aanduiding van een drie meter breed groenscherm rond de achterste parkeerplaatsen op de bouwplaats zelf onvoldoende ruimtelijke scheiding realiseert tot de aanliggende tuinen, ook gelet op de diepe indringing van de parking in het binnenblok, in volle normale tuinzone; dat zoals blijkt uit de tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaren, de ruimtelijke weerslag van de bestemming als feestzaal, met onder meer de inherente verkeersaantrekkende, tot op een bezwarend niveau het rustig woongenot van de naburige woonpercelen raakt; dat het stedenbouwkundig evenwicht met de naaste omgeving is verbroken; dat in die zin de goede plaatselijke ordening wordt geschonden zodat geen van beide aanvragen voor afgifte van bouwvergunning vatbaar is;

Overwegende in bijkomende orde dat de ingediende plannen niet de werkelijke toestand op het terrein weergeven en onder meer niet omvatten de in overtreding opgerichte veranda, berging en duiventillen;

Overwegende dat om deze redenen het beroep van de particulier tegen beide beslissingen van de bestendige deputatie niet kan bijgetreden worden”.

IV. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

In het enig middel wordt de schending aangevoerd van “het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, het

decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en de uitvoeringsbesluiten, met name artikel 5.1.0 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, alsmede uit de schending van het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur”.

In het verzoekschrift wordt het middel als volgt toegelicht:

“Het perceel van verzoeker aan de Heuvelstraat 14 te Kalmthout is volgens het gewestplan Turnhout, vastgesteld bij Koninklijk Besluit van 30 september 1977, gelegen in woongebied. Krachtens het bepaalde in artikel 5.1.0. van het inrichtingsbesluit van 28 december 1972 kunnen inrichtingen voor handel, dienstverlening, ambacht en klein bedrijf enkel in een woongebied toegestaan worden onder de dubbele voorwaarde dat zij niet wegens de ‘taken’ van bedrijf die zij uitvoeren, om redenen van goede ruimtelijke ordening, in een daartoe aangewezen gebied moeten worden afgezonderd, m.a.w. dat zij bestaanbaar zijn met de bestemming woongebied, en dat zij verenigbaar zijn met de onmiddellijke omgeving; dat bij het beoordelen van de bestaanbaarheid met de bestemming woongebied, rekening gehouden dient te worden met de aard en de omvang van de inrichting, waardoor deze laatste inzonderheid om redenen van ruimtelijke ordening niet in het betrokken woongebied kan worden ingeplant, ofwel wegens het intrinsiek hinderlijk of storend karakter van de inrichting, ofwel wegens het bijzonder karakter van het woongebied (bv. louter residentiële villawijk, of woonpark); dat bij het beoordelen van de verenigbaarheid met de onmiddellijke omgeving, uitgegaan dient te worden van de specifieke kenmerken van de onmiddellijke omgeving die voornamelijk afhankelijk zijn van de aard en het gebruik of de bestemming van de in die omgeving bestaande gebouwen of open ruimten, of van de bijzondere bestemming die het bijzonder plan van aanleg in het gebied aan die omgeving heeft gegeven; Ten onrechte komt de Vlaamse minister tot het besluit dat geen van beide bouwvragen voor afgifte van bouwvergunning vatbaar zouden zijn daar de goede plaatselijke ordening zou geschonden worden.

Het besluit van de Vlaamse minister wordt gemotiveerd als volgt:

‘Overwegende dat het geheel zoals op grond van de bouwtoelatingen en navolgende overtredingen is gerealiseerd ook een zekere oppervlakte aan parking en toegangsverharding inhoudt; dat uit het voorgelegde bouwplan slechts een minimale groenvoorziening kan afgelezen worden; dat een configuratie is ontstaan van een schaal en gebruiksintensiteit die door de ingenomen oppervlakte geenszins nog in verhouding staat met de stedenbouwkundige mogelijkheden van het eigen terrein; dat evenwel de op plan voorgestelde 29 autostaanplaatsen in realiteit volstrekt ontoereikende stallingcapaciteit bieden, waardoor de parkeerdruk in grote en zeer hinderende mate op de vernoemde straten wordt gelegd; dat het terrein aan de overkant van de Korte Heuvelstraat waar de aanvrager bijkomende parking voorziet maar deels kan aangewend worden daar er een paardenstal is opgericht; dat de aanduiding van een drie meter breed groenscherp rond de achterste parkeerplaatsen op de bouwplaats zelf onvoldoende ruimtelijke scheiding realiseert tot de aanliggende tuinen, ook gelet op de diepe indringing van de parking in het binnenblok, in volle normale tuinzone; dat zoals blijkt uit de tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaren, de ruimtelijke weerslag van de bestemming als feestzaal, met onder meer de inherente

verkeersaantrekking, tot op een bezwarend niveau het rustig woongenot van de naburige woonpercelen raakt; dat het stedenbouwkundige evenwicht met de naaste omgeving is verbroken, dat in die zin de goede plaatselijke ordening wordt geschonden zodat geen van beide aanvragen voor afgifte van bouwvergunning vatbaar is;'

1. De naaste omgeving

De Vlaamse minister stelt in het bestreden besluit dat de Korte Heuvelstraat, op de inrichting van verzoeker na, uitsluitend door residentiële bebouwing wordt gekenmerkt.

Verzoeker is van mening dat dit dient genuanceerd te worden.

Op het einde van de Korte Heuvelstraat, palend aan de Kalmthoutse Heide, bevinden zich de lokalen van de scouts.

Daarnaast zijn vlakbij het perceel van verzoeker volgende horecazaken gelegen:

- aan de Heuvelstraat de feestzaal 'De Heibloem' (Heuvel 62);
- aan de Putsesteenweg de taverne 'Cuylitshof' (Putsesteenweg 38).

(...)

In het woongebied bevinden zich zodoende in de naaste omgeving van verzoeker nog andere horecazaken.

2. Autostaanplaatsen en stallingcapaciteit

Bij het indienen van de bouwaanvraag in 1987 werden door verzoeker op het bouwplan 29 autostaanplaatsen voorzien.

(...)

Enige jaren later is verzoeker evenwel overgegaan tot de aankoop van een aanpalend eigendom waarop een groot aantal parkeerplaatsen kunnen worden aangeboden.

(...)

Dit aanpalend perceel, dat gelegen is aan de overzijde van het restaurant van verzoeker, heeft een oppervlakte van 2.105 m².

Dit perceel biedt de mogelijkheid tot parkeren aan meer dan 50 auto's.

In realiteit wordt aldus door dit bijkomend perceel wel voldoende stallingcapaciteit geboden.

Een mogelijke parkeerdruk in de straten is door de grote parkeerruimte te herleiden tot weinig dan wel niets.

Dit in tegenstelling met wat verweerster in haar motivatie beweert.

Verweerster weet dat verzoeker een bijkomend perceel aan de overzijde voor parkeerplaatsen heeft aangekocht.

In haar besluit verwijst zij immers uitdrukkelijk naar dit perceel met parkeermogelijkheden.

Ten onrechte komt zij echter tot de conclusie dat er niet voldoende stallingcapaciteit zou zijn en er een grote en zeer hinderende parkeerdruk in de omliggende straten bestaat.

Verweerster tracht voor te wenden dat de bijkomende parking maar deels kan worden aangewend daar er een paardenstal is opgericht.

Hierin kan verweerster niet ernstig genomen worden.

Op de foto's bijgevoegd in de inventaris van stukken blijkt duidelijk dat de paardenstal zich in de hoek van het parkeerterrein bevindt en slechts een kleine ruimte van de ganse parking inneemt.

(...)

Buiten het deeltje voor de paardenstal, biedt het perceel nog steeds een goed 50-tal parkeerplaatsen.

Rekening houdend met de bestaande parkeermogelijkheden kan van een parkeerdruk in grote en zeer hinderende mate op de omliggende straten geen sprake zijn.

In het bouwplan van 1987 werden de parkingplaatsen nog voorzien naast het restaurant met de feestzaal.

Dit plan is reeds meer dan 15 jaar oud.

In alle redelijkheid dient verweerster wat betreft het aspect van de verkeersdrukte rekening te houden met de realiteit, met name de uitgebreide parkeermogelijkheden.

Zo stelt zij zelf in haar besluit: 'overwegende dat deze latere uitbreidingen niet los te koppelen zijn van het bedoeld gebruik van het eigendom en een fysisch integrerend deel van de perceelsbebouwing uitmaken; dat zij dan ook binnen elke stedenbouwkundige appreciatie van de toestand dienen betrokken te worden'.

Ten onrechte houdt verweerster met betrekking tot de parkeerdrukte geen rekening met de grote parkeermogelijkheid op het perceel aan de overkant van het restaurant van verzoeker.

Zij handhaaft onterecht haar stelling dat de parkeerdruk in grote en zeer hinderende mate op de omliggende straten wordt gelegd.

Dit blijkt uit niets, wordt geenszins op een afdoende wijze gemotiveerd en strookt niet met de werkelijkheid.

3. Bezwaren

De Vlaamse minister komt zonder enige motivatie tot het volgende besluit: 'dat zoals blijkt uit de tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaren, de ruimtelijke weerslag van de bestemming als feestzaal, met onder meer de inherente verkeersaanrekening, tot op een bezwarend niveau het rustig woongenot van de naburige woonpercelen raakt; dat het stedenbouwkundig evenwicht met de naaste omgeving is verbroken;'

Zonder enig onderzoek of beoordeling van de bezwaren, laat staan een vermelding van de bezwaren, komt de Vlaamse minister tot voormeld besluit.

Op welke concrete bezwaren de Vlaamse minister zich stoelt, is absoluut niet geweten. De Vlaamse minister beperkt zich tot een zeer vage stijlclausule.

Zowel het motiveringsbeginsel als het zorgvuldigheidsbeginsel worden hier op ernstige wijze geschonden.

Van een motivatie om te komen tot dit besluit is zelfs geen sprake.

De bezwaren worden door de Vlaamse minister op geen enkele wijze naar hun regelmatigheid en gegrondheid onderzocht en zonder enig onderzoek of beoordeling worden zij voor waar aangenomen.

Dit is volstrekt in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel.

'Het (eventueel) bezwaarrecht van derden-belanghebbenden impliceert de verplichting van de vergunningverlenende overheden om die bezwaren op hun regelmatigheid en gegrondheid te onderzoeken en te beoordelen.'

(...)

Het enige element van bezwaar waarnaar verweerster verwijst is de inherente verkeersaanrekening.

Supra werd reeds aangetoond dat een bijkomend perceel werd aangekocht met een ruime mogelijkheid tot parkeren, zodat, mocht de Vlaamse minister hierop doelen, dit bezwaarelement van de verkeersaanrekening niet kan opgaan, laat staan dat dit op afdoende wijze door de Vlaamse minister werd onderzocht.

Buitendien dient nog te worden opgemerkt dat een groot deel van de bezwaarindieners zijn verhuisd en enkele zijn overleden, zodat de bezwaren ingediend door deze personen niet meer als relevant beschouwd konden worden.

4.

De Vlaamse minister is ten onrechte tot het besluit gekomen dat het stedenbouwkundig evenwicht met de naaste omgeving zou zijn verbroken en dat de plaatselijke ordening wordt geschonden.

De motivatie van verweerster om tot dit besluit te komen, gaat niet op en is verre van afdoende.

De Vlaamse minister stelt dat de latere uitbreidingen binnen elke stedenbouwkundige appreciatie van de toestand dienen betrokken te worden.

Met de ruime parkeermogelijkheden, welke door het aanpalend bijgekocht perceel worden geboden, wordt door haar evenwel niet ernstig rekening gehouden.

De bezwaarschriften worden zonder enig onderzoek naar regelmatigheid, gegrondheid en waarheidsgehalte voor waar gehouden, zonder dat hiertoe enige motivatie wordt bijgebracht.

De Vlaamse minister heeft niet op gegronde en in redelijkheid aanvaardbare motieven kunnen oordelen dat de aanvraag van verzoeker niet strookt met de naaste omgeving en de plaatselijke ordening zou schenden.

Zowel artikel 5 van het Koninklijk Besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, alsmede het motiveringsbeginsel, het zorgvuldigheidsbeginsel en het redelijkheidsbeginsel werden door de Vlaamse minister geschonden”.

Beoordeling

4.1. Vooreerst bekritiseert de verzoeker de overweging van het bestreden besluit volgens welke “de Korte Heuvelstraat (...) die (...) uit geeft tegen de Kalmthoutse Heide (...) wordt gekenmerkt door een verscheiden lintbebouwing met veelal kleinere percelen en een paar ruimere, maar met uitsluitend residentiële bebouwing”. Noch door te verwijzen naar het aan de Kalmthoutse Heide palende scoutslokaal, noch door te verwijzen naar horeca-zaken in andere straten, toont de verzoeker de onjuistheid van de geciteerde overweging aan.

4.2. Vervolgens betwist de verzoeker de overweging in het bestreden besluit dat er onvoldoende parkeerplaatsen beschikbaar zijn, waardoor “de parkeerdruk in grote en zeer hinderende mate op de (...) (omliggende) straten wordt gelegd”. De verzoeker stelt meer bepaald dat hij intussen over een aanpalend eigendom beschikt waarop “een groot aantal parkeerplaatsen” kunnen worden ingericht.

De verzoeker betwist niet dat “een drie meter breed groenscherm rond de achterste parkeerplaatsen op de bouwplaats zelf onvoldoende ruimtelijke scheiding realiseert tot de aanliggende tuinen”.

Er dient te worden vastgesteld dat het nieuw aangekochte terrein niet in de oorspronkelijke aanvraag is opgenomen. Hieromtrent stelde het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Kalmthout reeds dat het “niet kan evalueren, en evenmin weet of de eigenaar bereid is verregaande inspanningen ter verhoging van de integreerbaarheid te doen”. Dit geldt evenzeer voor de minister wanneer hij over het administratief beroep van de verzoeker uitspraak doet.

Overigens betwist de verzoeker niet dat er op het nieuwe terrein een paardenstal is opgericht en toont hij de onjuistheid van de overweging in het bestreden besluit dat “het terrein (...) maar deels kan aangewend worden daar er een paardenstal is opgericht” niet aan.

4.3. De hiervoor aangehaalde motieven van het bestreden besluit schragen de conclusie dat “de inherente verkeersaanrekening, tot op een bezwarend niveau het rustig woongenot van de naburige woonpercelen raakt”, waardoor “het stedenbouwkundig evenwicht met de naaste omgeving is verbroken” en “de goede plaatselijke ordening wordt geschonden” op afdoende wijze.

4.4. Zoals hiervoor is gebleken heeft de minister de aangehaalde conclusie gesteund op een eigen onderzoek van de plaatselijke ordening. Het valt niet in te zien hoe het feit dat die conclusie samenvalt met hetgeen blijkt uit de tijdens het openbaar onderzoek ingediende bezwaren de wettigheid van het bestreden besluit kan aantasten.

4.5. Het enig middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwierpt het beroep.

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

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

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,
met bijstand van	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens