

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 205.092 van 11 juni 2010
in de zaak A. 166.175/X-12.497.**

In zake: de n.v. KOMMAR
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten René Beckers en Steven Hooyberghs
kantoor houdend te 2300 TURNHOUT
Kasteelstraat 6
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse
regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Claude Marinower
kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
Consciencestraat 7
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 20 september 2005, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 12 juli 2005 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening houdende inwilliging van het beroep van de gemachtigde ambtenaar en vernietiging van het besluit van 21 november 2002 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen waarbij het beroep van de n.v. KOMMAR & CASH FRESH SUPERMARKTEN ingesteld tegen het besluit van 10 juni 2002 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Vosselaar tot weigering van de vergunning voor het wijzigen van een verkavelingsvergunning voor gronden gelegen aan de Nijverheidstraat te Vosselaar, kadastraal bekend sectie A, nrs. 208/x5 en 208/y5, ingewilligd wordt.

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.

Adjunct-auditeur Pierrot T'Kindt heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 11 december 2009.

Staatsraad Jeroen Van Nieuwenhove heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Annik Haegeman, die loco advocaat Steven Hooyberghs verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Kelly Bosmans, die loco advocaat Claude Marinower verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Adjunct-auditeur Pierrot T'Kindt 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 28 juni 2001 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Vosselaar een aanvraag in tot wijziging van de verkavelingsvergunning 130/216 van 16 december 1982.

De verkaveling is overeenkomstig het bij koninklijk besluit van 30 september 1977 vastgestelde gewestplan Turnhout gelegen in woongebied en bestaat uit drie percelen, die bestemd zijn om elk bebouwd te worden met een vrijstaande ééngezinswoning. Op kavel 3 is een vrijstaande woning opgericht.

De wijzigingsaanvraag strekt ertoe de kavels 1 en 2, kadastraal bekend sectie A, nrs. 208/y5 en 208/x5, samen te voegen en de bestemming ervan te wijzigen tot een parkeerterrein voor de aan de overzijde van de straat door de verzoekende partij uitgebate supermarkt. Volgens de verzoekende partij worden deze twee kavels al jarenlang gebruikt als parkeerterrein.

4. Na de uitvoering van een openbaar onderzoek, tijdens hetwelk geen bezwaren ingediend werden, geeft het college van burgemeester en schepenen op 13 augustus 2001 een gunstig preadvies over de aanvraag.

5. Op 28 mei 2002 geeft de gemachtigde ambtenaar een ongunstig advies over de aanvraag, dat onder meer luidt als volgt:

“De gevraagde wijziging is van die aard dat de basisvisie van het oorspronkelijke plan erdoor wordt aangetast. De bestemming en het bebouwingstype dat is opgelegd in de oorspronkelijke verkaveling, kunnen niet meer gerealiseerd worden.

De aanvraag doet afbreuk aan de rechten en de woonkwaliteit van de mede-eigenaars in de verkaveling, die voor lot 3 reeds gerealiseerd is. Een parking voor ongeveer 140 wagens, leidt tot onaanvaardbare hinder voor de aanpalende woning. De verkeersstroom die door deze parking wordt aangetrokken, overschrijdt de ruimtelijke draagkracht van deze residentiële omgeving.

De schaal en opvatting van het bijgevoegde ontwerp zullen leiden tot onverenigbare stedenbouwkundige situaties in deze overwegend residentiële omgeving”.

6. Op 10 juni 2002 weigert het college van burgemeester en schepenen de gevraagde vergunning met verwijzing naar het ongunstige advies van de gemachtigde ambtenaar.

7. Op 19 juli 2002 stelt de verzoekende partij tegen deze weigeringsbeslissing administratief beroep in bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen.

8. Op 21 november 2002 willigt de bestendige deputatie het ingestelde administratief beroep in en verleent het de gevraagde vergunning, mits de aanleg van een groenscherm tot op drie meter van de perceelgrens en het respecteren van de voortuinstrook.

“Overwegende dat het terrein volgens het gewestplan Turnhout, vastgesteld bij koninklijk besluit van 30 september 1977, in woongebied gelegen is; dat deze gebieden bestemd zijn voor wonen alsmede voor handel, dienstverlening, ambacht en kleinbedrijf op voorwaarde dat deze activiteiten om redenen van goede ruimtelijke ordening niet in een ertoe voorzien gebied afgezonderd moeten worden, voor groene ruimten, voor sociaal-culturele inrichtingen, voor openbare nutsvoorzieningen, voor toeristische voorzieningen en voor agrarische bedrijven.

De bedrijven, voorzieningen en inrichtingen zijn maar toegestaan op voorwaarde dat zij met de onmiddellijke omgeving te verenigen zijn;

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen op 16 december 1982 een verkavelingsontwerp vergunde met 3 kavels, bestemd

voor vrijstaande ééngezinshuizen met een 17,00 m diepe hoofdbouwstrook op 12,00 m uit de as van de weg;

Overwegende dat de bijhorende stedenbouwkundige voorschriften de gebruikelijke zijn (dus ook wat betreft de bouwvrije stroken (voortuin, zijtuinen, binnenplaatsen en tuinen), en erfscheidingen; dat, aangaande de parkeerruimte, in de algemene bepalingen (artikel 1.05.9/) wel wordt opgelegd dat, binnen de grenzen van het perceel waarop een gebouw wordt opgericht, en binnen de bouwstrook, een parkeerruimte aan te leggen is met volgende minimale stallingcapaciteit:

1) één personenwagen per woning voorzien in het gebouw;

2) één personenwagen per 50 m² of fractie van 50 m² vloeroppervlakte van alle lokalen bestemd voor of betrekking hebbend op een handelsexploitatie.

Overwegende dat de verkaveling aan de voorzijde grenst aan de Nijverheidsstraat (gemeenteweg met betonklinkers verhard); dat de achterste perceelsgrenzen van de kavels samen vallen met de achterste perceelsgrenzen van gronden die aan de Loostraat palen;

Overwegende dat kavel 3 inmiddels, conform de voorschriften, bebouwd is met een vrijstaande woning met afzonderlijke garage in de bouwvrije zijtuinstrook;

Overwegende dat de kavels 1 en 2 (in totaal 34,00 m breed en 97,00 m diep) ingericht zijn tot een geasfalteerd parkeerterrein in functie van de aan de overzijde gevestigde Cash Fresh die op de hoek met de Oude Baan gebouwd is; dat de parking reeds een hele geschiedenis kent; dat, nadat op 22 augustus 1985 een proces-verbaal is opgemaakt voor het zonder bouwvergunning aanleggen van de parking, de gemachtigde ambtenaar het herstel van de plaats in de vorige staat vorderde door het verwijderen van de verharding die voor het grootste gedeelte aangebracht is in de hoofdbouwstrook, en voor het overige ook in de bouwvrije zijtuinstroken en de stroken voor binnenplaatsen en tuinen; dat het college van burgemeester en schepenen het daar niet mee eens was op basis van de overweging dat het parkeerterrein een ontlasting betekent van de openbare weg; dat daarna, op 16 maart 2001, na klacht opnieuw geverbaliseerd wordt voor het zonder vergunning aanleggen van een nieuwe asfaltlaag (heraanleg + uitbreiding naar achter toe) waarop 4 rijen parkeerplaatsen aangeduid zijn, haaks op de weg; dat enkel de achterste 1,50 m met lage struiken beplant is;

Overwegende dat thans de regularisatie wordt nagestreefd, in functie waarvan een voorafgaande wijziging van de stedenbouwkundige voorschriften van de verkaveling vereist is;

Overwegende dat deze wijziging een samenvoegen impliceert van de kavels 1 en 2 + een volledige bestemmingswijziging van de hoofdbouwstrook en grotendeels ook van alle bouwvrije stroken;

Overwegende dat, voor wat betreft de overeenstemming met de bestemming volgens het gewestplan zoals hoger vermeld, de samenvoeging van kavels voor een parking ten behoeve van een supermarkt geen probleem kent; dat dit verenigbaar is met de definitie van een woongebied conform het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen;

Overwegende dat, uit telefonisch door de gemeente verstrekte informatie, blijkt dat het gebouw waarin deze handelsinrichting zich thans bevindt, vóór 1962 dienstig was als naaiatelier en dus als vergund te beschouwen is;

Overwegende dat derhalve ons college nagaat of de aanvraag verenigbaar is met de omgeving en wat de impact ervan is op gebied van de verkeersveiligheid, rekening houdende met het gegeven dat de parking een aanhorigheid is van een handelszaak aan de overzijde van de straat;

Overwegende dat beroeper argumenteert dat een parking een noodzakelijke infrastructuur is bij een supermarkt en dat hij verwijst naar het vroegere wild parkeren bij gebrek aan voldoende parkeergelegenheid; dat hij teruggrijpt naar

het advies van de gemachtigde ambtenaar die stelt dat de bebouwing in zuidelijke richting niet zo eenduidig is (zowel woningen als een tweetal grote gebouwen); dat ten opzichte van de bebouwing op kavel 3 en de achterliggende bebouwing ondertussen ook houten schermen geplaatst zijn met een hoogte van 2,60 m; dat er, ten opzichte van de moestuin op kavel 3, betonnen palen met draad tussen aangebracht zijn (hoogte 2,30 m);

Overwegende dat de parking zoals ze nu is, geenszins kan worden toegestaan; dat een bouwvrije voortuinstrook (6,00 m) en bouwvrije zijtuinstroken (3,00 m) moeten gerespecteerd worden; dat ten opzichte van de achterliggende bebouwing eveneens minimum 3,00 m bouwvrij te houden is;

Overwegende dat een verharding tot op een afstand variërend van 0,00 (vooraan) tot 1,50 m van de (overige) perceelsgrenzen onaanvaardbaar is in woongebied, in een oorspronkelijk residentiële verkaveling met één onmiddellijk aanpalend bebouwd perceel, én grenzend aan 6 achterliggende residentieel bebouwde gronden;

Overwegende dat de vermelde te vrijwaren stroken met blijvend en permanent te onderhouden dicht groen aan te planten zijn; dat de huidige afsluitingen geenszins volstaan voor de burens om de visuele hinder tot een minimum te beperken en de privacy te garanderen; dat zij bovendien op zich óók in strijd zijn met de voorschriften van de verkaveling;

Overwegende dat, wat de verkeersveiligheid betreft, wild parkeren inderdaad te vermijden is en de 6,00 m brede parkeerstrook langsheen de voorliggende weg onvoldoende is;

Overwegende dat, ingevolge art. 4 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 mei 2000 betreffende de openbare onderzoeken over aanvragen tot stedenbouwkundige vergunningen en verkavelingsaanvragen, een openbaar onderzoek wordt voorgeschreven voor aanvragen tot verkavelingswijzigingen; dat naar aanleiding van de organisatie hiervan geen bezwaren werden ingediend

Overwegende dat om voormelde redenen vergunning kan worden verleend onder strikte voorwaarden; dat dan ook voorwaardelijk akkoord wordt gegaan met het gunstig advies van het college van burgemeester en schepenen over het beroep, meegedeeld bij schrijven van 26 juli 2002”.

9. Op 13 februari 2003 stelt de gemachtigde ambtenaar administratief beroep in tegen de voormelde beslissing.

10. Op 12 juli 2005 willigt de Vlaamse minister van Financiën en Begroting en Ruimtelijke Ordening het ingestelde administratief beroep in en vernietigt hij de voormelde beslissing.

“Overwegende dat de verkaveling, gegeven op 16 december 1982, oorspronkelijk 3 kavels omvat, bestemd voor vrijstaande woningen; dat op lot drie, met in achtname van de verkavelingsvoorschriften een vrijstaande woning werd gerealiseerd; dat huidige aanvraag erop gericht is de bestemmingsvoorschriften te wijzigen opdat op de loten één en twee een reeds aangelegde parking zouden kunnen bevatten;

Overwegende dat deze parking voor 138 wagens, 34 meter breed en 97 meter diep, in functie staat van een supermarkt aan de overkant van Nijverheidstraat, waar deze uitgeeft op de grotere weg Oude Baan;

Overwegende dat de bestendige deputatie in haar beslissing de voorwaarde heeft opgelegd dat een drie meter breed groenscherm wordt gerealiseerd en met

respecteren van de voortuinstrook; dat dit zou leiden tot een verminderde capaciteit van een 95-tal plaatsen;

Overwegende dat de grond gelegen is in het woongebied volgens het gewestplan Turnhout; dat de reeds aangelegde parking in de plaats is gekomen van de wettelijk vastgelegde uitbouw van twee vrijstaande woningen;

Overwegende dat een verkaveling een wettelijk instrument vormt dat de ruimtelijke aanleg van de plaats tot in de details heeft vastgelegd; dat de overheid deze heeft bekrachtigd en dat zulke verkaveling zoals een bijzonder plan van aanleg een verordenend karakter heeft, bindend zowel voor de vergunning verlenende overheid als voor de particulier die vergunningsplichtige werken wil stellen; dat de overheid niet meer met dezelfde vrijheid over de opportuniteit van een verkavelingswijziging kan oordelen als de werken reeds werden uitgevoerd; dat in elk geval moet aangetoond worden dat de reeds feitelijke doorgevoerde verkavelingswijziging een merkelijke verbetering inhoudt van de wettelijk vastgelegde oorspronkelijke verkavelingsopvatting;

Overwegende dat hier de bestemming van vrijstaande woningen zou vervangen worden door de aanleg van een relatief grote parking, 34 meter breed en 96 meter diep; dat op lot 3 de geëigende verkavelinguitwerking werd uitgevoerd door de bouw van een vrijstaande woning; dat hier duidelijk de aanzet tot de verdere uitwerking bij middel van open bouwwijze is gegeven, dit in overeenstemmende aansluiting op de woningen langs dezelfde kant van de Nijverheidsstraat naar de Oude Baan; dat daarentegen de parking, ook al biedt deze een oplossing voor de parkeerdruk van de aan de overkant gesitueerde supermarkt door bestemming en uitzicht een merkelijke degradatie inhoudt van het oorspronkelijk verkavelingconcept waarbij het residentieel karakter en het rustig woongenot van lot drie ernstig in de verdrukking komen; dat hier zeker geen verbetering van de wettelijk vastgelegde aanleg aan de orde is, maar dat integendeel het verder te ontwikkelen residentieel bebouwingspatroon wordt doorbroken door een grote open ruimte met weinig ruimtelijke kwaliteit en met relatief grote verkeersaantrekkingskracht;

Overwegende dat in die zin de goede plaatselijke aanleg die vastlag in de verkavelingsvergunning, verder wordt bezwaard; dat geen vergunning kan gegeven worden en dat het beroep van de gemachtigde ambtenaar dient bijgetreden”.

IV. Onderzoek van het enige middel

Uiteenzetting van het middel

11. In een enig middel wordt de schending aangevoerd van de materiële motiveringsplicht.

In een eerste middelonderdeel verwijt de verzoekende partij het bestreden besluit een gebrek aan juridische draagkracht. Het bestreden besluit hanteert te restrictieve voorwaarden voor de wijziging van een verkavelingsvergunning doordat wordt vereist dat de wijziging een merkelijke verbetering zou moeten inhouden van de oorspronkelijke verkavelingsopvatting. Het vereiste van een “merkelijke” verbetering is strenger dan een verbetering en een “verkavelingsopvatting” is een enger begrip dan de “redenen van goede plaatselijke

aanleg”. Deze restrictieve beoordeling strookt niet met ’s Raads rechtspraak ter zake. Het bestreden besluit is gebaseerd op foute juridische premissen en schendt bijgevolg de materiële motiveringsplicht.

In een tweede middelonderdeel argumenteert de verzoekende partij dat het bestreden besluit gebaseerd is op foutieve, minstens onvolledige feitelijke gegevens, omdat het in de eerste plaats ten onrechte stelt dat door de parking het residentieel karakter en het rustige woongenot van de derde kavel in het gedrang komen. Er werd evenwel geen enkel bezwaarschrift ingediend en bovendien betreft het een regularisatie, zodat de omwonenden al jarenlang de impact van de parking hebben kunnen ervaren. In de tweede plaats wordt ten onrechte uitgegaan van een residentieel bebouwingspatroon in de betrokken straat, terwijl in het gunstige preadvies van het college van burgemeester en schepenen wordt verwezen naar het bestaan van verscheidene handelszaken in de straat, waaronder de supermarkt van de verzoekende partij. In de derde plaats houdt het bestreden besluit ten onrechte voor dat een relatief grote verkeersaantrekkende zal ontstaan, terwijl de parking op zich beschouwd dit verkeer niet aantrekt, maar juist voorkomt dat op de straat zou worden geparkeerd.

Beoordeling

12. In het eerste middelonderdeel bekritiseert de verzoekende partij een overweging in het bestreden besluit waarin in algemene termen wordt geschetst hoe een aanvraag tot wijziging van een verkavelingsvergunning moet worden beoordeeld in het geval dat de beoogde werken reeds werden uitgevoerd. Uit het feit dat in deze overweging wordt gesteld dat moet blijken dat de werken een “merkelijke” verbetering moeten inhouden van de oorspronkelijke “verkavelingsopvatting” kan op zich nog niet worden afgeleid dat deze overweging neerkomt op een verkeerde beoordeling van het toepasselijke recht. Of deze bewoordingen ook neerkomen op een te restrictieve beoordeling van deze soort vergunningsaanvragen, zoals de verzoekende partij voorhoudt, moet blijken uit de concrete beoordeling van de betrokken vergunningsaanvraag, die aan bod komt in het tweede middelonderdeel.

13. In het tweede middelonderdeel worden verscheidene aspecten van de concrete beoordeling van de vergunningsaanvraag geïllustreerd.

Het loutere feit dat geen bezwaarschrift werd ingediend tijdens het openbaar onderzoek heeft nog niet tot gevolg dat de vergunningverlenende overheid

de aanvraag gunstig moest beoordelen, anders dan de verzoekende partij in haar laatste memorie nog benadrukt. De stelling dat de omwonenden al gewend zouden zijn aan de parking waarop de vergunningsaanvraag betrekking heeft, is een loutere bewering die wordt afgeleid uit het feit dat geen bezwaarschriften zijn ingediend, maar die allerminst de vergunningverlenende overheid bindt of haar verplicht tot een specifieke motivering van de weigeringsbeslissing.

De door de verzoekende partij aangevoerde nabijheid van verscheidene handelszaken in de straat doet geen afbreuk aan de overwegingen in het bestreden besluit met betrekking tot de vrijstaande woning op kavel 3 van de verkaveling en de andere woningen aan dezelfde kant van de Nijverheidsstraat in de richting van de Oude Baan. De vergunningverlenende overheid vermag het uitzicht en de wijze van bebouwing van deze woningen in de onmiddellijke omgeving te laten primeren op de aanwezigheid van andere handelszaken waarvan de ligging en de nabijheid door de verzoekende partij niet eens worden gepreciseerd, nog daargelaten de vraag of het gaat om handelszaken waarvoor behoefte bestaat aan een substantiële parkeerruimte. Het feit dat het college van burgemeester en schepenen dit in zijn gunstig preadvies anders zag, zoals de verzoekende partij in haar laatste memorie nog benadrukt, doet hieraan geen afbreuk, mede gelet op de devolutieve werking van het administratief beroep.

De argumentatie van de verzoekende partij die er op neerkomt dat het parkeerterrein waarvan de aanvraag de regularisatie (althans voor wat betreft de overeenstemming met de verkavelingsvergunning) beoogt, juist de oplossing inhoudt voor de “relatief grote verkeersaantrekking” waarop de weigeringsbeslissing wordt gesteund, gaat voorbij aan het gegeven dat een parkeerterrein bij een supermarkt evenzeer bijdraagt tot de verkeersaantrekking als de supermarkt zelf. De vergunningverlenende overheid is te dezen niet gebonden door het feit dat het parkeerterrein reeds werd aangelegd en op zich een verkeersaantrekkend effect heeft, aangezien dit terrein juist het voorwerp van de aanvraag vormt.

Het tweede middelonderdeel is niet gegrond.

Uit het voorgaande blijkt tevens dat de in het eerste middelonderdeel geviseerde overweging geen te restrictieve beoordeling inhoudt van aanvragen tot wijziging van verkavelingsvergunningen waarbij de beoogde werken reeds werden uitgevoerd en dat dit middelonderdeel bijgevolg evenmin gegrond is.

14. Het enige middel is niet gegrond.

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 elf juni 2010, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,
bijgestaan door	
Greta Scheveneels,	griffier

De griffier

De voorzitter

Greta Scheveneels

Roger Stevens