

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 209.391 van 1 december 2010
in de zaak A. 191.286/X-14.061.**

In zake : 1. Wim DE SMET
 2. Odette MOENS
 bijgestaan en vertegenwoordigd door
 advocaat Els Empereur
 kantoor houdend te 2600 BERCHEM
 Uitbreidingstraat 2
 bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de deputatie van de provincieraad van ANTWERPEN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Willem Slosse
kantoor houdend te 2018 ANTWERPEN
Brusselstraat 59
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 2 februari 2009, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 20 november 2008 van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen houdende, eensdeels, de verwerping van het beroep van de verzoekende partijen tegen het besluit van 8 september 2008 van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bornem waarbij de vergunning wordt geweigerd voor de regularisatie van een woning en handelszaak, meer bepaald een terras en parkeerplaatsen te Bornem, Jozef Van Herbruggenstraat 12, kadastraal bekend sectie B, nrs. 371/c, 371/d en 615/k, en anderdeels, de weigering tot afgifte van de voormelde vergunning.

II. Verloop van de rechtspleging

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

Auditeur Githa Scheppers heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partijen hebben een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 november 2010.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Kristof Hectors, die loco advocaat Els Empereur verschijnt voor de verzoekende partijen, en advocaat Stijn Brusselmans, die loco advocaat Willem Slosse verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Githa Scheppers 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. Het hierna vermelde onroerend goed is volgens het bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976 vastgestelde gewestplan Mechelen gelegen in woongebied. Het is niet gelegen binnen de omschrijving van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg, een ruimtelijk uitvoeringsplan of een verkavelingsvergunning.

4. Op 27 september 1993 verleent het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bornem aan Robert Van Uffel een voorwaardelijke bouwvergunning voor het “verbouwen van woning” aan de J. Van Herbruggenstraat 12 te Bornem-Hingene.

5. Op 9 september 1996 verleent hetzelfde college aan voornoemde een regularisatievergunning voor de verbouwing van de voormelde woning.

6. Op 7 mei 2007 verleent het college van burgemeester en schepenen aan de tweede verzoekende partij een voorwaardelijk positief stedenbouwkundig attest met betrekking tot het voorstel tot “bestemmingswijziging van 2 woongelegen(heden) naar restaurant met 1 woongelegenheid” van het voormelde onroerend goed.

7. Op 24 september 2007 dienen de verzoekende partijen een regularisatieaanvraag in voor de “woning met horecazaak”. De aanvraag omvat naast een “functiewijziging”, meer bepaald het verbouwen van drie garages tot restaurant, ook “aanbouwen van koelcel, plaatsen van driehoekige ramen in voorgevel, slopen van 2 tuilmuren, aanleggen van terras en aanleggen van parkeerplaatsen en parking (20m op 15m), kappen van bomen voor aanleggen parking”.

Het genoemde college weigert op 27 december 2007 de regularisatievergunning te verlenen omdat “door de inplanting van het restaurant met terras en de noodzakelijke parkeerplaatsen op dergelijk klein perceel (...) de ruimtelijke draagkracht (wordt) overschreden” en omdat “de privacy van derden (...) in gevaar (wordt) gebracht”.

De deputatie van de provincieraad van Antwerpen verleent in beroep op 13 maart 2008 de vergunning aan de verzoekende partijen voor de functiewijziging en de koelcel onder voorwaarden en zij weigert “uit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening” de vergunning voor “het terras, de 3 parkings en de parking aan de overzijde van de straat”.

8. Op 10 juli 2008 dienen de verzoekende partijen een nieuwe regularisatieaanvraag in voor de inplanting van 2 parkeerplaatsen aan de overzijde van de weg, het 90° draaien van de koelcel, het verkleinen van het bestaande terras en het uitbreiden van de groenstroken.

De voorziene parkeerplaatsen aan de overzijde van de weg zijn gelegen binnen de grenzen van een bij ministerieel besluit van 19 januari 1999 goedgekeurd bijzonder plan van aanleg nr. HIN 1 landelijk gebied Kanaalzone Noordelijk deel.

Op 8 september 2008 weigert het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Bornem de aanvraag van de verzoekende partijen tot “regularisatie van woning en handelszaak” omwille van “de onduidelijkheid van het dossier, de tegenstellingen inzake parkeren, het ontbreken van enkele essentiële elementen (ondertekening plannen, parkeernota, parkeerplaatsen op het eigen terrein), en gelet op de spontaan ingebrachte bezwaren” en omdat “het voorzien van een terras, in functie van de handelszaak, (...) gezien de geringe afstand tot de perceelsgrens vanuit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening niet aanvaardbaar (is)”.

De deputatie van de provincieraad van Antwerpen weigert op 20 november 2008 in beroep de vergunning te verlenen omdat “de aanvraag (...) principieel in overeenstemming (is) met de planologische bestemming maar niet met de decretale en reglementaire bepalingen, meer bepaald is de aanvraag in strijd met de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening inzake parkeren”.

De deputatie overweegt in verband met de aangevraagde parkings wat volgt:

“De gemeentelijke stedenbouwkundige verordening inzake parkeren en stallen van auto’s en fietsen, goedgekeurd door (de) deputatie op 8 februari 2007, is van toepassing.

De aanvraag voorziet de aanleg van 2 parkeerplaatsen aan de overzijde van de weg. De stedenbouwkundige verordening inzake parkeren bepaalt echter dat parkeerplaatsen op het eigen terrein dienen te worden voorzien. Hieraan wordt niet voldaan.

NV Waterwegen en Zeekanaal heeft wel gunstig advies gegeven voor de parkeerplaatsen aan de overzijde van de weg omdat hiervoor een concessie werd verleend.

Volgens beroeper heeft het restaurant een vloeroppervlakte van minder dan 100m² en volstaan hiervoor 2 parkeerplaatsen.

De stedenbouwkundige verordening inzake parkeren bepaalt dat er inderdaad minimum 2 parkeerplaatsen dienen te worden voorzien maar stelt als richtlijn ook 5 parkeerplaatsen/100m². Het voorzien van slechts 2 parkeerplaatsen is dan ook erg beperkt”.

Dit is het bestreden besluit.

IV. Onderzoek van de middelen

Standpunt van de partijen

9. De verzoekende partijen voeren in het tweede middel de schending aan van artikel 53, § 3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, het motiveringsbeginsel, “de vereiste van de (...) rechtens vereiste feitelijke en juridische grondslag”, artikel 19 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen, en de artikelen 54 en 55 van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening.

De verzoekende partijen betogen o.m. dat “de bestreden beslissing de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening inzake parkeren en stallen van auto’s en fietsen en realisatie van berguimten (...) aanwendt om de vergunning (te weigeren), hoewel de parkeerverordening dit niet toelaat”, en dat “de bestreden beslissing stelt dat de parkeerplaatsen niet op ‘eigen’ terrein zouden zijn voorzien, hoewel verzoekende partijen een concessie hebben afgesloten met de nv Waterwegen en Zeekanaal en dit gebruiksrecht voldoet om als ‘eigen’ terrein te gelden (waarbij moet worden opgemerkt dat een interpretatie dat ‘eigen’ in de zin van de parkeerverordening de volle eigendom van de aanvrager zou vereisen, onwettig is)”. Voorts stellen zij dat “geen vergunning mag worden geweigerd wegens (het) louter niet-beantwoorden aan het aantal parkeerplaatsen in de parkeerverordening en een parkeerverordening op grond van de artikelen 54 en 55 van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening niet mag bepalen dat de parkeerplaatsen dienen te worden aangelegd op een ‘eigen’ terrein” omdat “die betrekking (moet) hebben

op de ruimtelijke ordening en niet op eigendomsrecht”. Zij argumenteren nog dat “voor zover niet zou zijn voldaan aan de parkeerverordening, een compensatoire vergoeding kan worden opgelegd” zodat de parkeerverordening “niet (kan) worden aangewend om een vergunning te weigeren (...), hetgeen in het bestreden besluit duidelijk wel het geval is”.

10. De verwerende partij repliceert dat zij terecht in de bestreden beslissing stelt dat de parkeerverordening van toepassing is. Artikel 3.1.2.1 van de parkeerverordening stelt dat parkeerplaatsen moeten worden aangelegd of voorzien op het bouwperceel zelf waarop het betreffende gebouw is gesitueerd. De geweigerde vergunningsaanvraag hangt nauw samen met de beslissing van de deputatie van 13 maart 2008. De verwijzing in de bestreden beslissing naar het “eigen perceel” slaat dus “op het eigen bouwperceel (waarop het gebouw staat waaraan de parkeerplaatsen dienstig zijn)”.

11. De verzoekende partijen dupliceren dat de begrippen “eigen terrein” en “bouwperceel zelf” in de parkeerverordening, een verschillende betekenis hebben en dat de bestreden beslissing steunt “op de terminologie van de compensatieregeling in artikel 2.2 van de parkeerverordening, in plaats van op artikel 3.1.2.1 van de parkeerverordening”. “Eigen” dient volgens de verzoekende partijen “te worden geïnterpreteerd als een gebruiksrecht voor het parkeren van wagens” dat “niet wordt betwist, omwille van het voorhanden zijn van een concessie op het perceel van de nv Waterwegen en Zeekanaal aan de overkant van de weg” zodat “het dus duidelijk (is) dat de parkeergelegenheden wel degelijk zijn voorzien op ‘eigen terrein’”. “Zelfs indien (...) de parkeerverordening zou opleggen dat de parkings dienen te worden aangelegd op het perceel waarop het restaurant gevestigd is, en ‘eigen terrein’ en ‘het bouwperceel zelf’ dus identieke begrippen zouden zijn, (...), dan nog dient (...) onderstreept dat dit geen absolute regel is” omdat “artikel 2.2 van deze verordening voorziet (...) in verplichte toetsing van aan te leggen parkings aan de goede ruimtelijke ordening” wat werd nagelaten in het bestreden besluit.

Beoordeling

12. De partijen betwisten niet dat de bij besluit van 8 februari 2007 door de deputatie van de provincieraad van Antwerpen goedgekeurde stedenbouwkundige verordening inzake het parkeren en stallen van auto's en fietsen en de realisatie van bergruimten die door de gemeenteraad van Bornem werd vastgesteld bij besluit van 12 december 2006 (hierna: de parkeerverordening), toepasselijk is.

13. Uit de toelichting van de parkeerverordening blijkt dat deze “is opgemaakt in toepassing van artikel 55, § 2 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening”.

In dezelfde toelichting wordt gesteld dat “bij de opsplitsing van een eengezinsgebouw naar en de realisatie van meergezinsgebouwen, de functiewijziging van een woning naar een kantoor of winkel enz. (...) het (...) wenselijk (is) in het vergunningenbeleid de realisatie van bezoekers- en bewonersparkeerplaatsen op eigen terrein juridisch te kunnen afdwingen” reden waarom “in deze verordening verplichtingen (worden) opgelegd tot realisatie op eigen terrein van een zeker (...) aantal parkeerplaatsen” en “in bepaalde gevallen door de aanvrager aan de gemeente (de compensatoire vergoeding) moet worden betaald bij de onmogelijkheid tot realisatie van dergelijke ruimten”.

14. De verzoekende partijen hebben vergunningsplichtige werken uitgevoerd waarvoor zij overeenkomstig artikel 2.1.1 van de parkeerverordening “het nodige aantal parkeerplaatsen (...) (moeten) aanleggen”. Artikel 1 van de parkeerverordening omschrijft “parkeerplaats” als “een ruimte waar één autovoertuig kan worden geparkeerd, meer bepaald een gesloten garage, een staanplaats in een gesloten ruimte of in de open lucht daartoe speciaal aangelegd en uitgerust”. Deze verplichting moet krachtens artikel 2.1.2 van de parkeerverordening “blijvend deel uit(maken) van de stedenbouwkundige vergunning” wat betekent dat “de parkeerplaatsen (...) nodig om te voldoen aan deze verordening als dusdanig aanwezig moeten blijven zolang de inrichting blijft bestaan waarvoor ze gelden” en “geen andere functie mogen krijgen of voor iets anders gebruikt worden” en dat “indien een parkeerplaats, (...), naderhand wijzigt

van functie (...) een andere parkeerplaats, (...) voorzien (dient) te worden of (...) – voor zover omwille van de goede plaatselijke ordening geen andere parkeerplaats(n) kan worden gerealiseerd en mits akkoord van het college van burgemeester en schepenen – een compensatoire vergoeding (...) (dient) te worden betaald”. Artikel 2.2 van de parkeerverordening bepaalt dat “indien het vereiste aantal parkeerplaatsen volgens deze verordening niet kan worden aangelegd op eigen terrein omwille van de goede plaatselijke ordening (...) het college de verplichting tot realisatie van parkeerplaatsen (kan) vervangen door de betaling van de door het belastingsreglement ter zake opgelegde compensatoire vergoeding”. Artikel 3.1.2.1 van de parkeerverordening bepaalt dat “de parkeerplaatsen (...) moeten worden aangelegd of voorzien zijn op het bouwperceel zelf waarop het betreffend gebouw is gesitueerd”.

15. Uit het voorgaande volgt dat, anders dan de verzoekende partijen stellen, het “bouwperceel” in artikel 3.1.2.1 van de parkeerverordening het “eigen terrein” in artikel 2.2 van de parkeerverordening is. Immers de parkeerverordening beoogt dat op het bouwperceel zelf, dit is volgens de parkeerverordening het eigen terrein van de aanvrager, parkeerplaatsen worden aangelegd in functie van vergunde werken en/of functie(wijziging). Dat doel wil de gemeente bereiken door bij de vergunningverlening voor de werken bedoeld in artikel 2.1.1 van de parkeerverordening het nodige aantal parkeerplaatsen te doen aanleggen op het bouwperceel zelf tenzij deze omwille van de goede ruimtelijke ordening niet kunnen worden aangelegd in welk geval het college van burgemeester en schepenen deze verplichting kan laten vervangen door de betaling van een compensatoire vergoeding. De stelling van de verzoekende partijen dat het begrip “eigen terrein” bedoeld in artikel 2.2 van de parkeerverordening slaat op het eigendomsrecht van de aanvrager is derhalve gesteund op een verkeerde lezing van de parkeerverordening.

16. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat in het bestreden besluit terecht wordt overwogen dat de aanvraag van de verzoekende partijen de aanleg van 2 parkeerplaatsen aan de overzijde van de weg voorziet, en derhalve niet op het “eigen terrein”, i.e. het bouwperceel zelf. Hieruit kon in het bestreden besluit terecht worden afgeleid dat de aanvraag van de verzoekende partijen niet

voldoet aan de parkeerverordening, meer bepaald aan de artikelen 2.1.1 samen gelezen met artikel 3.1.2.1 en 3.2.3.1 van de parkeerverordening waaruit blijkt dat de aanvraag minstens 2 parkeerplaatsen op het bouwperceel diende te voorzien.

De verzoekende partijen beweren niet en de gegevens van het dossier laten niet toe aan te nemen dat zij in het kader van deze geweigerde vergunningsaanvraag een akkoord hebben van het college van burgemeester en schepenen om aan deze laatste een compensatoire vergoeding als bedoeld in artikel 2.2 van de parkeerverordening, te betalen.

17. De in het vorige randnummer aangehaalde overweging volstaat om het bestreden weigeringsbesluit te dragen. Hieruit volgt dat de overige in dit tweede middel bekritiseerde overwegingen een overtollig motief van het bestreden besluit uitmaken. Dezelfde vaststelling geldt voor de in het eerste en derde middel bekritiseerde overwegingen van het bestreden besluit in verband met de aanleg van het terras en de toepasselijkheid van het besluit van 1 oktober 2004 van de Vlaamse regering houdende vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake hemelwaterputten, infiltratievoorzieningen, buffervoorzieningen en gescheiden lozing van afvalwater en hemelwater. Kritiek op een overtollig motief kan niet tot de nietigverklaring van het bestreden besluit leiden.

Het eerste, tweede en derde middel worden verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 350 euro, elk voor de helft.

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

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Stephan De Taeye,	staatsraad,
bijgestaan door	
Silvan De Clercq,	griffier.

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

Roger Stevens