RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 213.591 van 31 mei 2011
in de zaak A. 194.395/X-14.448.

In zake : 1. Dominique WILLEMS
2. Paul VERHAEGHE
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Thierry Willems
kantoor houdend te 8000 BRUGGE
Waalsestraat 1
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

het VLAAMSE GEWEST, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Yves François
kantoor houdend te 8790 WAREGEM
Eertbruggestraat 10
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

de gemeente DE HAAN
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Katia Bouve
kantoor houdend te 8420 DE HAAN
Mezenlaan 9
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 23 oktober 2009, strekt tot de nietigverklaring van het besluit van 30 juli 2009 van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar waarbij aan het gemeentebestuur van De Haan de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het bouwen van een watersportinfrastructuur op het strand te De Haan op een perceel kadastraal bekend sectie B, nr. 7/h.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Bij arrest nr. 201.098 van 19 februari 2010 is de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen.

De verzoekende partijen hebben een verzoekschrift tot voortzetting van de rechtspleging ingediend.

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

De tussenkomende partij heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 4 mei 2010. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur Tom De Waele heeft een verslag opgesteld.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 29 april 2011.

Kamervoorzitter Roger Stevens heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Thierry Willems, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Paul Aerts, die loco advocaat Yves François verschijnt voor de verwerende partij, en advocaat Kristien Grouwels, die loco advocaat Katia Bouve verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur Tom De Waele 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. De verzoekende partijen zijn de eigenaars van een appartement in residentie Mayfair, gelegen aan de Zeedijk nr. 47 te De Haan, in de onmiddellijke omgeving van het clubhuis van zeilclub "De Windhaan", gelegen op het strand, op een perceel kadastraal bekend sectie B, nr. 7/h.

4. Het voormelde perceel is gelegen in een zone "overgangsgebied recreatie-natuur" van het bij ministerieel besluit van 19 september 2005 goedgekeurde provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan "Strand en Dijk" (hierna: PRUP), deel De Haan.

Artikel 15 van de stedenbouwkundige voorschriften van het PRUP bepaalt wat volgt:

> "Bestemming overgangsgebied:
> Het overgangsgebied is, na zeewering, bestemd als een gebied voor verweving van dagrecreatie en natuur".

Artikel 17 bepaalt wat volgt:

> "Enkel op de specifiek aangeduide locatie * is het volgende toelaatbaar:
> §.1. (één) permanente of tijdelijke constructie(s) in functie van water- en/of strandsportbeoefening in verenigingsverband, onder volgende voorwaarden:
> 1° de constructies(s) dienen optimaal te worden ingepast in de omgeving;
> 2° bouwvolume en materiaalkeuze worden afgestemd op de omgeving, indien mogelijk is integratie in de dijk wenselijk;
> 3° de totale vloeroppervlakte bedraagt maximaal ca. 500 m² (alle overdekte en verharde ruimten in openlucht inbegrepen);

4° maximaal 1 bouwlaag mag uitsteken boven het dijkniveau, indien geen integratie met dijk mogelijk, dan maximaal 2 bouwlagen toegelaten;
5° maximale hoogte per bouwlaag bedraagt ca. 3 meter.
6° een educatieve ruimte en een drankgelegenheid met beperkte verbruikersruimte (terras en/of overdekte zitruimte) ter ondersteuning van de clubwerking is toelaatbaar:
a) deze functies worden geïntegreerd in het geheel
b) het aandeel van deze functies mag niet meer dan 30% van de totale vloeroppervlakte innemen.
§.2. Alle activiteiten, constructies en handelingen horende onder §.1 vermelde constructies dienen geconcentreerd in de onmiddellijke omgeving van de onder §.1 vermelde constructies".

Artikel 18, § 1 bepaalt wat volgt:

"Binnen de specifiek aangeduide locatie < > is het volgende toelaatbaar:
§.1. Eén permanente constructie met publieke functie(s), indien het voldoet aan volgende voorwaarden:
1° een nuttige vloeroppervlakte van ca. 100 m²
2° maximaal 1 bouwlaag
3° bouwhoogte ca. 3 meter
4° indien van toepassing dient de constructie gebundeld en geïntegreerd te worden met de permanente constructie in functie van water- en strandsportbeoefening".

5. Op 2 april 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dient het college van burgemeester en schepenen van de gemeente De Haan bij de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning in voor het bouwen van een watersportinfrastructuur.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat een bestaande constructie met een oppervlakte van 128 m² wordt gesloopt en dat de nieuw op te richten accommodatie wordt afgewerkt in hout en dat de totaal bebouwde oppervlakte 498,49 m² zal bedragen. Uit de bij de aanvraag horende plannen blijkt dat de gelijkvloerse verdieping van het complex een stalplaats voor strandvoertuigen en vaartuigen, een werkruimte, twee droog- en bergplaatsen voor onder meer surfplanken, kleedkamers, sanitaire inrichtingen, een EHBO-ruimte, een bureau, een taverne met bar en kitchenette en een open terras zal bevatten. Op de eerste verdieping bevinden zich nog een opslagplaats, een lokaal en 2 technische ruimten. Het gevraagde gebouw zal deels bestaan uit één bouwlaag met een zadeldak en deels uit twee bouwlagen. Verder wordt de op te

richten constructie met het uiteinde van de zeedijk verbonden door een vlonderpad.

6. Naar aanleiding van het openbaar onderzoek dat over de betrokken aanvraag wordt gehouden, worden 27 bezwaarschriften ingediend, waarvan 24 identieke. Ook de verzoekende partijen hebben een bezwaarschrift ingediend.

7. Op 30 juli 2009 verleent de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar de gevraagde vergunning.

IV. Onderzoek van de middelen

A. Het eerste en het tweede middel

Uiteenzetting van de middelen

8. In het eerste en het tweede middel wordt de schending aangevoerd van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan "Strand en Dijk", alsook van de materiële motiveringsplicht, het redelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

In het eerste middel stellen de verzoekende partijen dat in het bestreden besluit niet is onderzocht of de betrokken aanvraag kadert in de verschillende functies van het strand en de duinen. In het PRUP wordt gesteld dat de kust is versteend en verstedelijkt, terwijl in het bestreden besluit niet wordt nagegaan of de betrokken aanvraag niet tot gevolg heeft dat die verstening en verstedelijking wordt doorgetrokken naar het strand zelf. Evenmin wordt de noodzaak voor het oprichten van een permanente constructie, in plaats van een tijdelijke constructie, onderzocht. In het bestreden besluit wordt immers niet nagegaan of het zinvol is om de boten buiten het seizoen op het strand te stockeren en of de functie van het strand als vrij toegankelijk openbaar domein door de betrokken aanvraag niet wordt ondermijnd. Wat de ecologische waarden betreft, is in het bestreden besluit niet onderzocht of de gevraagde constructie, die

leidt tot een stijging van de recreatieve druk op het natuurgebied net voor de duinen, verantwoord is. Het heeft geen zin dat voor een tijdsgebonden activiteit een permanente constructie wordt vergund die het strand domineert en waardoor het onbebouwd karakter van het strand teniet wordt gedaan. De gevraagde vergunning strekt niet tot een verweving tussen natuur en recreatief gebruik, maar vernietigt de natuur en vormt het strand om tot een recreatiezone voor specifieke doelgroepen.

In een tweede middel betogen de verzoekende partijen dat het antwoord op bepaalde bezwaren strijdt met de bepalingen van het PRUP en "elke elementaire ernst missen". Ze argumenteren dat de ruimte onder het zadeldak in feite een derde bouwlaag betreft, aangezien die ruimte tweeënhalve meter hoog is en aangezien voor wat betreft de toegelaten hoogte wordt uitgegaan van twee bouwlagen van drie meter hoog, terwijl de minimale hoogte van het gevraagde gebouw 6,43 meter bedraagt en de maximale hoogte 8,26 meter. Door met deze hoogte geen rekening te houden in het bestreden besluit, is de vergunningverlenende overheid voorbijgegaan aan de visuele impact van de gevraagde constructie. Nochtans tekent het hoogste gedeelte van het gevraagde gebouw zich duidelijk af boven het strand en de dijk, waardoor het visuele hinder veroorzaakt. Verder bekritiseren de verzoekende partijen het feit dat de functie van de zolderruimte niet wordt aangegeven op de plannen en dat de oppervlakte ervan niet wordt meegerekend om de oppervlakte van het gevraagde gebouw te bepalen. Ze stellen eveneens dat een derde bouwlaag zinloos is voor een zeilclub. De overweging in het bestreden besluit dat de ruimte die als drankgelegenheid is ingericht de noden van het clubverband niet overstijgt is niet realistisch, temeer daar de bestaande praktijk om ook op het strand tafels en stoelen te plaatsen zal worden verder gezet. In dit verband bekritiseren de verzoekende partijen tevens het gegeven dat de oppervlaktes van de kitchenette en de berging niet in de ruimte voor horeca worden begrepen, terwijl zij nochtans daartoe zijn bestemd. Ze bekritiseren voorts het naast elkaar bestaan op de dakverdieping van een technische ruimte en een technische zolder, alsook de inrichting van een lokaal op de dakverdieping waarvoor geen precieze functie wordt bepaald. Overigens ligt het voor de hand dat die ruimte eveneens voor horecadoeleinden zal worden aangewend. Wat betreft hun bezwaar in verband met de parkeerfaciliteiten wordt

in het bestreden besluit over het hoofd gezien dat de zeilboten met tractoren of wagens met aanhangwagens naar het strand moeten worden gebracht via de dijk die in principe niet toegankelijk is voor doorgaand verkeer. Derhalve wordt voorbijgegaan aan de ontsluiting en de verkeersimpact die verschilt van dat van andere recreanten die andere verkeers- en parkeernoden hebben, waardoor de bestreden vergunning veel drukte en verkeersonveilige situaties met zich meebrengt. Tot slot betogen de verzoekende partijen dat meer avondlijk en nachtelijk vertier één van de doelstellingen van de bestreden vergunning is en er automatisch uit voortvloeit, maar dat met de gevolgen van die stijgende recreatiedruk in de beoordeling van de aanvraag in het bestreden besluit geen rekening is gehouden.

9. In hun memorie van wederantwoord stellen de verzoekende partijen aangaande het eerste middel dat het globaal kader van het PRUP meer is dan louter bladvulling en dat het gevraagde concreet moet worden getoetst aan de globale visie in het toepasselijke plan. In de betrokken zone kunnen enkel kleinschalige constructies worden geplaatst, terwijl het betrokken project de grootste constructie aan de Belgische kust voor een zeilclub betreft.

Met betrekking tot het tweede middel stellen ze dat het stedenbouwkundig voorschrift dat een gebouw slechts uit twee bouwlagen mag bestaan, zinloos wordt indien bovenop die twee bouwlagen nog een groot zadeldak kan worden geplaatst, temeer daar de nokhoogte de visuele impact van een gebouw bepaalt. Verder blijkt dat andere zeilclubs geen nood hebben aan een nautische villa Romana. Aangezien die villa tal van ruimtes met vrij onbepaalde functies omvat, leidt het gebouw per definitie tot een grotere recreatieve druk. De stelling van de verwerende partij dat de recreatieve druk bij politiereglement moet worden geregeld is te kort door de bocht. Het gegeven dat nachtlawaai geen stedenbouwkundig gegeven is, staat er niet aan in de weg dat het stedenbouwkundig noodzakelijk is om te voorkomen dat op het strand villa's worden opgericht die voor zeilers een uitnodiging vormen om tot diep in de nacht in en rond deze villa te vertoeven. Verder moeten de bezoekers van de club zich via de dijk naar de zeilclub begeven en valt er niet in te zien waarom op deze plaats op de dijk minder passanten aanwezig zouden zijn.

10. In hun laatste memorie voegen de verzoekende partijen niets wezenlijks toe aan wat zij reeds in hun verzoekschrift en memorie van wederantwoord hebben uiteengezet.

Beoordeling

11. De verzoekende partijen voeren weliswaar de schending aan van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan "Strand en Dijk", maar uit de uiteenzetting van het eerste en het tweede middel in hun verzoekschrift blijkt dat zij zich uitsluitend beroepen op bepalingen uit het "globaal kader" dat in een eerste inleidend deel bij het betrokken plan is gevoegd. Het grafisch plan, de stedenbouwkundige voorschriften en de toelichting bij het betrokken plan worden in de kritiek van de verzoekende partijen op het bestreden besluit niet betrokken.

De door de verzoekende partijen geschonden geachte bepalingen uit het "globaal kader" bij het betrokken PRUP hebben op zichzelf genomen geen bindende of verordenende kracht.

In de mate dat de verordenende stedenbouwkundige voorschriften van het toepasselijke ruimtelijke uitvoeringsplan dermate gedetailleerd zijn dat zij de vergunningverlenende overheid geen eigen beoordelingsruimte meer laten, volstaat het dat de vergunningverlenende overheid de aanvraag aan de voornoemde voorschriften toetst. Uit de motivering van het bestreden besluit blijkt dat de vergunningverlenende overheid die toets te dezen heeft doorgevoerd. De verzoekende partijen bekritiseren de beoordeling van de overeenstemming van de betrokken aanvraag met de verordenende stedenbouwkundige voorschriften van het toepasselijke plan niet, hetgeen zij overigens in hun laatste memorie niet betwisten. In het eerste middel verwijzen de verzoekende partijen enkel naar bepalingen uit het bij het plan gevoegde "globaal kader". In het tweede middel uiten de verzoekende partijen weliswaar kritiek op het aantal bouwlagen en de hoogte van het gevraagde gebouw, het gevaar voor te grootschalige horeca-activiteiten en de verwachte recreatieve druk die de activiteiten van de zeilclub zullen genereren, maar laten ze evenwel na dit te toetsen aan de verordenende stedenbouwkundige voorschriften.

12. Het eerste en het tweede middel kunnen niet tot de vernietiging van het bestreden besluit leiden.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partijen worden verwezen in de kosten van de vordering tot schorsing en het beroep tot nietigverklaring, begroot op 700 euro, ieder voor de helft.

De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 125 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van eenendertig mei 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jan Clement,	staatsraad,

bijgestaan door

Astrid Truyens,	griffier.

De griffier **De voorzitter**

Astrid Truyens **Roger Stevens**