

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VOORZITTER VAN DE Xe KAMER

A R R E S T

**nr. 259.606 van 23 april 2024
in de zaak A. 241.690/X-18.651**

In zake: 1. G.V.
2. I.W.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Bram Vangeel en Ineke Michiels
kantoor houdend te 2440 Geel
Diestseweg 155
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen:

de GEMEENTE MEERHOUT
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Jonas De Wit
kantoor houdend te 2800 Mechelen
Antwerpsesteenweg 16 - 18
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkommende partij:

de BV I.G.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Evert Lintermans
kantoor houdend te 2270 Herenthout
Itegemse Steenweg 18
bij wie woonplaats wordt gekozen
en eveneens bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Tinneke Huyghe
kantoor houdend te 2000 Antwerpen
Amerikalei 211

I. Voorwerp van de vordering

1. De vordering, ingesteld op 15 april 2024, strekt tot de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging van “het besluit van verwerende partij van 21 maart 2024, waarbij een uitbatingsvergunning werd verleend aan [I.G.] BV om een horecazaak/zomerbar uit te baten te 2450 Meerhout, [...] vanaf 22 maart 2024”.

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een nota en een administratief dossier ingediend.

Met een verzoekschrift van 18 april 2024 heeft de bv [I.G.] gevraagd om in het administratief kort geding te mogen tussenkomen.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 19 april 2024, om 12 uur.

Staatsraad David D’Hooghe heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Bram Vangeel, die verschijnt voor de verzoekende partijen, advocaat Matthias Boydens, die *loco* advocaat Jonas De Wit verschijnt voor de verwerende partij en advocaten Evert Lintermans en Tinneke Huyghe, die verschijnen voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Peter Provoost 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. Verzoekers wonen sedert 1994 te Meerhout, in een rustige en landelijke omgeving.

4. Sinds 2020 wordt op het aanpalende perceel een ijssalon/zomerbar uitgebaat.

De burgemeester van de gemeente Meerhout heeft daarvoor een uitbatingsvergunning verleend, eerst bij beslissing van 29 juni 2020, vervolgens bij beslissing van 28 april 2023.

De toekenning van de uitbatingsvergunning wordt gesteund op artikel 69-2 van de Politiecodex van de Politiezone Geel-Laakdal-Meerhout:

“De opening van een vaste horeca-inrichting is onderworpen aan een voorafgaandelijke en schriftelijke vergunning vanwege de burgemeester. Occasionele horeca inrichtingen zijn van een dergelijke vergunningsplicht vrijgesteld.”

5. De betrokken percelen zijn krachtens het bij koninklijk besluit van 28 juli 1978 vastgestelde gewestplan Herentals-Mol gelegen in agrarisch gebied.

6. Op 27 februari 2023 heeft het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Meerhout, voor het perceel waar het ijssalon wordt uitgebaat, een omgevingsvergunning verleend voor het “regulariseren van een uitbreiding van een zonevreemde woning en het bouwen van een vrijstaand bijgebouw”.

7. Medio juni 2023 starten verzoekers een burgerlijke procedure tegen de uitbaters van het ijssalon met de bedoeling de sluiting van de handelszaak te bekomen.

Bij vonnis van de rechtbank van eerste aanleg Antwerpen, afdeling Turnhout, van 26 februari 2024 wordt onder meer vastgesteld dat de uitbatingsvergunning van 28 april 2023 niet langer geldig is, omdat deze niet (meer) is toegekend aan de entiteit die effectief instaat voor de uitbating van het ijssalon.

Het vonnis beveelt ook een plaatsopneming in en rond de betrokken woningen en handelszaak op 26 maart 2024.

De uitbaters van het ijssalon worden verzocht een kopie van elke uitbatingsvergunning voor een horecazaak op het betrokken adres neer te leggen ter griffie en gelijktijdig mee te delen aan verzoekers. Indien de uitbatingsvergunning de uitbater opdraagt de openingsdagen mee te delen aan de gemeente, worden de uitbaters verzocht die mededeling gelijktijdig aan verzoekers te doen.

8. Op 21 maart 2024 beslist de burgemeester van de gemeente Meerhout om aan de tussenkomende partij een uitbatingsvergunning te verlenen voor de bestemming “ijssalon/zomerbar”:

“Voor [B.W.] en [P.B.] werden reeds eerder uitbatingsvergunningen afgeleverd op 29.06.2020 en 28.04.2023. Op dit ogenblik zijn zij bestuurders van BV [I.G.], die dezelfde activiteiten wenst verder te zetten. Op dit adres [...] is de maatschappelijke zetel van de vennootschap gevestigd alsook de gezinswoning van [B.W.] en [P.B.].

BV [I.G.] kan gebruik maken van de vrijstelling van een omgevingsvergunning overeenkomstig artikel 7.3. van het Besluit van de Vlaamse Regering van 16.07.2010 tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is (het Vrijstellingsbesluit):

‘Een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen is niet nodig voor een tijdelijke wijziging van de hoofdfunctie van een bestaand, hoofdzakelijk vergund of vergund geacht gebouw, als de tijdelijke functiewijziging een maximale duur van vier periodes van dertig aaneengesloten dagen per kalenderjaar niet overschrijdt. Op de eerste dag

van de functiewijziging begint de periode van dertig dagen te lopen, ongeacht of de functiewijziging de volle dertig dagen gebeurt. De periodes van dertig dagen kunnen aaneengesloten zijn, maar overlappen elkaar niet.’ Voor deze uitbatingsvergunning werd vastgesteld dat:

- De uitbating gericht is op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik;
- De uitbating door haar beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengt.

De uitbating betreft een voor het publiek toegankelijke activiteit. In het college van burgemeester en schepenen van 27.02.2023 werd reeds beslist dat de constructies in functie van horeca-activiteiten in de tuinzone de verwezenlijking van de algemene bestemming van het gebied niet in het gedrang brengen.

Ook de handelingen die met de uitbating gepaard gaan, hebben slechts beperkte impact. Deze brengen evenmin de verwezenlijking van de algemene bestemming van het gebied in het gedrang. Er wordt hiervoor verwezen naar het beperkte ruimtebeslag (uitbating enkel in de tuinzone), de tijdelijkheid van de ingreep (ingevolge het vrijstellingsbesluit hoogstens vier periodes van dertig aaneengesloten dagen per kalenderjaar) en de afwezigheid van (minstens uiterst beperkte) weerslag op het terrein.

De uitbating is bovendien ondergeschikt aan de hoofdfunctie (de residentiële aanwending van het perceel). [...].”

De beslissing vermeldt tevens dat “een maand vooraf doorgegeven [dient] te worden wanneer de periode van 4 x 30 dagen start”.

Dit is de bestreden beslissing.

IV. Tussenkoms

9. De tussenkomende partij blijkt voordeel te halen uit de bestreden beslissing en heeft er belang bij dat de vordering wordt afgewezen. Bijgevolg moet haar verzoek tot tussenkomst worden ingewilligd.

V. Herinnering aan de schorsingsvoorwaarden

10. Krachtens artikel 17, §§ 1 en 4, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State kan tot schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende

noodzakelijkheid slechts worden besloten onder de dubbele voorwaarde dat minstens één ernstig middel wordt aangevoerd dat de nietigverklaring van de akte of het reglement *prima facie* kan verantwoorden en dat een uiterst dringende noodzakelijkheid voorhanden is die onverenigbaar is met de behandelingstermijn van de gewone vordering tot schorsing.

VI Onderzoek van het eerste middel

Standpunten van de partijen

11. In het eerste middel voeren verzoekers onder meer de schending aan van artikel 4.4.4, § 1, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO), de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 ‘betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen’, artikel 11 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 ‘betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen’ (hierna: inrichtingsbesluit), het zorgvuldigheidsbeginsel en “de motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur”.

Volgens verzoekers heeft de verwerende partij nagelaten om te onderzoeken of de uitbating van het ijssalon wel gericht is op het door artikel 4.4.4., § 1, VCRO bedoelde sociaal-culturele of recreatieve medegebruik dat door zijn beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming van het agrarisch gebied niet in het gedrang brengt. Minstens bevat het bestreden besluit ter zake geen motivering.

Volgens verzoekers gaat het in werkelijkheid om een commerciële activiteit.

12. De verwerende partij houdt voor dat de bestreden beslissing wel degelijk heeft vastgesteld dat het beoogde gebruik sociaal-cultureel of recreatief is. De verwerende partij verwijst daarvoor naar de beslissing van 27 februari 2023 houdende de afgifte van de omgevingsvergunning voor de regularisatie van de

uitbreiding van een zonevreemde woning, en dan meer bepaald naar het verslag van de gemeentelijke omgevingsambtenaren dat door het college werd bijgetreden.

De bestreden beslissing doet er volgens de verwerende partij dan ook van blijken dat “de uitbatingsvergunning als individuele overheidsbeslissing (andere dan een omgevingsvergunning) inpasbaar is in de geldende hogere regelgeving, te weten het artikel 69-3 van de Politiecodex en de toepasselijke stedenbouwkundige bepalingen”.

Volgens de verwerende partij is het geenszins onzorgvuldig dat de burgemeester zich in de bestreden beslissing heeft gesteund op het verslag van de gemeentelijke omgevingsambtenaren in het kader van de afgifte van de omgevingsvergunning door het college van burgemeester en schepenen.

De verwerende partij beklemtoont nog dat de formele motiveringsplicht niet vereist dat elk motief in de bestreden beslissing moet worden opgenomen. Ook het tijdelijk karakter van de uitbating wordt door de verwerende partij onderstreept.

13. Volgens de tussenkomende partij geeft de bestreden beslissing “duidelijk en concreet aan welke activiteiten zullen plaatsvinden op het terrein (meer bepaald horeca-activiteiten) en waar deze activiteiten zullen doorgaan (meer bepaald de tuinzone)” en laat deze omschrijving “toe om te beoordelen of aan de toepassingsvoorwaarden van artikel 4.4.1, § 1 VCRO is voldaan”.

Daarnaast stelt de bestreden beslissing vast “dat de horeca-activiteiten te beschouwen zijn als een vorm van sociaal-cultureel of recreatief medegebruik”.

Beoordeling

14. Het inrichtingsbesluit stelt:

“Artikel 11

4.1. De agrarische gebieden zijn bestemd voor de landbouw in de ruime zin. Behoudens bijzondere bepalingen mogen de agrarische gebieden enkel bevatten de voor het bedrijf noodzakelijke gebouwen, de woning van de exploitanten, benevens verblijfsgelegenheid voor zover deze een integrerend deel van een leefbaar bedrijf uitmaakt, en eveneens para-agrarische bedrijven. [...]”

Artikel 4.4.4 VCRO bepaalt:

“§ 1. In alle bestemmingsgebieden kunnen, naast de handelingen die gericht zijn op de verwezenlijking van de bestemming, ook handelingen worden vergund die gericht zijn op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik, voor zover ze door hun beperkte impact de verwezenlijking van de algemene bestemming niet in het gedrang brengen.”

Het besluit van 16 juli 2010 ‘tot bepaling van stedenbouwkundige handelingen waarvoor geen omgevingsvergunning nodig is’ (hierna het besluit van 16 juli 2010) stelt:

“Artikel 7.3.

Een omgevingsvergunning voor stedenbouwkundige handelingen is niet nodig voor een tijdelijke wijziging van de hoofdfunctie van een bestaand, hoofdzakelijk vergund of vergund geacht gebouw, als de tijdelijke functiewijziging een maximale duur van vier periodes van dertig aaneengesloten dagen per kalenderjaar niet overschrijdt. Op de eerste dag van de functiewijziging begint de periode van dertig dagen te lopen, ongeacht of de functiewijziging de volle dertig dagen gebeurt. De periodes van dertig dagen kunnen aaneengesloten zijn, maar overlappen elkaar niet. [...]”

15. Het zorgvuldigheidsbeginsel houdt onder meer in dat de overheid haar besluiten op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden. Het verplicht de overheid er onder meer toe om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen.

16. Geen van de partijen houdt voor dat de uitbating van een ijssalon/zomerbar ingepast kan worden in de bestemmingsvoorschriften voor agrarische gebieden.

17. Zoals eerder is gesteld in 's Raads arrest nr. 254.297 van 27 juli 2022, dient het uit te voeren onderzoek bij het toelaten van een tijdelijke uitbating in een landbouwgebied op het eerste gezicht uit twee stappen te bestaan. Eerst dient de overheid nauwkeurig te inventariseren welk gebruik er van het betrokken terrein zal worden gemaakt om te kunnen uitmaken of dit effectief sociaal-cultureel of recreatief is. Vervolgens dient de overheid na te gaan of dit gebruik daadwerkelijk een beperkte impact heeft zodat het de verwezenlijking van de algemene bestemming van het gebied niet in het gedrang brengt.

18. *Prima facie* kunnen noch de verwerende partij, noch de tussenkomende partij ervan overtuigen dat te dezen is onderzocht of het beoogde gebruik van het betrokken perceel wel effectief sociaal-cultureel of recreatief is.

19. Waar de verwerende partij de betrokken uitbating zelf heeft gekwalificeerd als een horeca-activiteit, lijkt het veeleer te gaan om de in artikel 5 van het inrichtingsbesluit genoemde categorie van “handel [en] dienstverlening”, en niet om de in die bepaling afzonderlijk genoemde categorie van “sociaal-culturele inrichtingen” waarin schouwburgen, culturele centra, tentoonstellingsruimten, musea begrepen lijken te zijn. Alleenstaande horecazaken lijken evenmin te kunnen worden beschouwd als “recreatieve en toeristische accommodatie” zoals bedoeld in artikel 16 van het inrichtingsbesluit.

Noch de vaststelling dat de uitbating “een voor het publiek toegankelijke activiteit” betreft, noch de loutere vermelding dat de uitbating “gericht is op het sociaal-culturele of recreatieve medegebruik” geven op het eerste gezicht blijk van een zorgvuldig onderzoek naar het gebruik dat daadwerkelijk van het betrokken terrein zal worden gemaakt en of dit effectief sociaal-cultureel of recreatief is.

De vermelding in het bestreden besluit dat het college van burgemeester en schepenen op 27 februari 2023 reeds heeft beslist “dat constructies in functie van horeca-activiteiten in de tuinzone de verwezenlijking van de algemene bestemming van het gebied niet in het gedrang brengen”, doet niet anders besluiten. In het besluit van 27 februari 2023 wordt immers op geen enkele wijze enige uitspraak gedaan over de vraag of de uitbating van een ijssalon/zomerbar kadert in het sociaal-cultureel of recreatief gebruik van het betrokken terrein. Een beoordeling daaromtrent is evenmin terug te vinden in de overwegingen van de gemeentelijke omgevingsambtenaren waarnaar de verwerende partij verwijst.

20. Het eerste middel is in de aangegeven mate ernstig.

VII. Uiterst dringende noodzakelijkheid

Standpunt van de partijen

21. In het verzoekschrift wordt uiteengezet dat de zaak te spoedeisend is voor een behandeling ervan in een gewone vordering tot schorsing, daar deze procedure onvermijdelijk te laat zou komen om verdere schadelijke gevolgen voor verzoekers te voorkomen.

Volgens verzoekers start de exploitatie van het terras elk jaar begin mei, waarna zes dagen op zeven wordt geopend, vier maanden onafgebroken.

Wat de hinder betreft verwijzen verzoekers hoofdzakelijk naar de lawaaihinder en het verlies aan privacy, waardoor zij hun tuin tijdens de mooiste maanden van het jaar niet kunnen gebruiken.

22. De tussenkomenende partij is van oordeel dat verzoekers niet met de vereiste spoed en diligentie hebben gehandeld. De bestreden beslissing dateert

immers van 21 maart 2024 en werd op 22 maart 2024 aan verzoekers ter kennis gebracht. Aldus hebben verzoekers te veel tijd laten verstrijken sinds de kennisname van de bestreden beslissing vooraleer hun vordering in te dienen. Dit terwijl verzoekers genoegzaam op de hoogte waren van de ingeroepen nadelen.

23. Ter zitting sluit de verwerende partij zich op dit punt aan bij het standpunt van de tussenkommende partij.

24. Eveneens ter zitting repliceren verzoekers dat hen geen gebrek aan diligentie kan worden verweten. In de eerste plaats beklemtonen zij dat de vordering ruim op tijd is ingesteld opdat het ingeroepen nadeel kan worden voorkomen. Verder wijzen zij erop dat de tussenkommende partij nog niet was overgegaan tot een formele kennisgeving van de datum waarop de uitbating effectief een aanvang zou nemen, zoals nochtans vereist door de bestreden beslissing. Tot slot geven zij aan dat er goede redenen waren om de toezending van het verslag van het plaatsbezoek in het kader van de burgerlijke procedure af te wachten, opdat de bevindingen ervan ook in het kader van de procedure voor de Raad van State zouden kunnen worden aangewend.

Beoordeling

25. Een zaak is spoedeisend, en dus vatbaar voor beoordeling in kort geding, zodra de vrees voor ernstige nadelen ten gevolge van de bestreden beslissing of minstens voor schade van enig belang, een onmiddellijke uitspraak wenselijk maakt.

26. Verzoekers maken aannemelijk dat de uitbating van een ijssalon/zomerbar, voor een periode van 4 x 30 dagen tijdens de lente- en zomerperiode, een betekenisvolle verstoring van hun leefomgeving met zich meebrengt.

27. Vermits de uitbating vanaf begin mei een aanvang zal nemen, voeren verzoekers terecht aan dat de behandeling van hun zaak in een gewone

procedure tot schorsing te laat zou komen om de door hen gevreesde schadelijke gevolgen te voorkomen.

28. De bewering dat verzoekers te lang zouden hebben gewacht om huidig verzoekschrift in te dienen, doet niet blijken van een gedrag dat in strijd is met de ingeroepen urgentie.

Vermits de bestreden beslissing uitdrukkelijk bepaalt dat “een maand vooraf doorgegeven [dient] te worden wanneer de periode van 4 x 30 dagen start”, kan verzoekers niet verweten worden dat zij in eerste instantie de officiële kennisgeving van de aanvang van de uitbating hebben willen afwachten. Verzoekers hadden bovendien goede redenen om het verslag van het plaatsbezoek van 26 maart 2024 te betrekken bij hun vordering.

29. De conclusie is dat voldaan is aan de voorwaarde van de uiterst dringende noodzakelijkheid.

VIII. Verzoek tot gedeeltelijke schorsing

30. Onder verwijzing naar artikel 17, § 2, tweede lid, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, die de Raad van State toelaat om de schorsing niet te bevelen indien de nadelige gevolgen ervan op een kennelijk onredelijke wijze zwaarder wegen dan de voordelen, verzoekt de verwerende partij, louter ondergeschikt, om de schorsing enkel te bevelen in de mate dat de uitbatingsvergunning de toelating verleent om een zomerbar uit te baten.

31. Uit de bestreden beslissing kan echter niet worden afgeleid dat ze op meer betrekking heeft dan louter de uitbating van een zomerbar gedurende 4 x 30 dagen, en namelijk ook op de verkoop van ijs gedurende heel het jaar door. Minstens wordt zulks door de verwerende partij niet aangetoond.

32. In die omstandigheden zijn er hoe dan ook geen valabele redenen om te besluiten tot een gedeeltelijke schorsing.

BESLISSING

1. Het verzoek van de bv I.G. tot tussenkomst in het administratief kort geding wordt ingewilligd.

2. De Raad van State beveelt de schorsing van de tenuitvoerlegging bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de beslissing van de burgemeester van de gemeente Meerhout van 21 maart 2024 waarbij aan de BV I.G. een uitbatingsvergunning wordt verleend voor de uitbating van een ijssalon / zomerbar te 2450 Meerhout, [...].

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, op drieëntwintig april tweeduizend vierentwintig, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

David D’Hooghe,	staatsraad, waarnemend voorzitter,
bijgestaan door	

Silvan De Clercq,	griffier.
-------------------	-----------

De griffier

De voorzitter

Silvan De Clercq

David D’Hooghe