

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2013/0499 van 27 augustus 2013
in de zaak 1011/0020/SA/1/0017

In zake:

mevrouw [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Yves FRANCOIS
kantoor houdende te 8790 Waregem, Eertbruggestraat 10
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **WEST-VLAANDEREN**

verwerende partij

*Tussenkomen
partijen:*

1. de heer [REDACTED]
2. de heer [REDACTED]
3. de heer [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaten Bert ROELANDTS en Sofie RODTS
kantoor houdende te 9000 Gent, Kasteellaan 141
waar woonplaats wordt gekozen

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 13 augustus 2010, strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van West-Vlaanderen van 8 juli 2010.

Met dit besluit heeft de deputatie het administratief beroep van de tussenkomen partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Damme van 2 maart 2010 gedeeltelijk ingewilligd.

De deputatie heeft aan de tussenkomen partijen een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het slopen van de bestaande bebouwing (een restaurant met bijhorende woning, een bijgebouw en vier schuilhokken) en het bouwen van een hotel met 94 kamers in een U-vorm met één ondergrondse bouwlaag.

De bestreden beslissing heeft betrekking op percelen gelegen te [REDACTED] en met als kadastrale omschrijving [REDACTED].

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De Raad heeft met het arrest van 16 april 2013 met nummer S/2013/0071 de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing verworpen wegens het ontbreken van een moeilijk te herstellen ernstig nadeel.

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend, maar heeft wel een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een toelichtende nota ingediend. De tussenkomende partijen hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 2 juli 2013, waarop de vordering tot vernietiging wordt behandeld.

Kamervoorzitter Eddy STORMS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Yves FRANCOIS, die verschijnt voor de verzoekende partij, en advocaat Sofie DE MAESSCHALCK, die verschijnt voor de tussenkomende partijen, zijn gehoord.

De verwerende partij is, alhoewel behoorlijk opgeroepen, niet ter zitting verschenen. Krachtens artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van een procespartij de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter niet.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de vordering.

III. TUSSENKOMST

De heer [REDACTED], de heer [REDACTED] en de heer [REDACTED] verzoeken met een aangetekende brief van 25 januari 2011 om in het geding te mogen tussenkomen.

De voorzitter van de eerste kamer heeft met een beschikking van 25 januari 2011 vastgesteld dat er redenen zijn om dit verzoek in te willigen en dat de tussenkomende partijen beschouwd kunnen worden als belanghebbenden, zoals bepaald in artikel 4.8.16, §1, eerste lid VCRO.

IV. FEITEN

Op 20 november 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de tussenkomende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Damme een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het slopen van de bestaande bebouwing die bestaat uit een restaurant met bijhorende woning, een bijgebouw en vier schuilhokken, en het bouwen van een hotel met 94 kamers in een U-vorm met 1 ondergrondse bouwlaag”*.

De percelen zijn, volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgesteld gewestplan ‘Brugge – Oostkust’, deels gelegen in gebied voor verblijfsrecreatie en deels gelegen in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

De percelen zijn niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, noch binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 27 november tot 28 december 2009, wordt een bezwaarschrift ingediend met betrekking tot de inbreuk van het grootschalig project op de landelijke omgeving, de verstoring van de rust en de privacy van de omwonenden.

Het Damse Polderbestuur adviseert op 16 december 2009 gunstig met betrekking tot de watertoets.

De Brandweer van de stad Brugge adviseert ongunstig op 17 december 2009.

De Vlaamse Milieumaatschappij adviseert gunstig op 22 december 2009.

Het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling West-Vlaanderen – onroerend erfgoed, adviseert gunstig op 22 december 2009.

Op 22 januari 2010 preadviseert het college van burgemeester en schepenen van de stad Damme gunstig.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert als volgt ongunstig op 24 februari 2010:

“ ...

BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

...

FUNCTIONELE INPASBAARHEID

De aanvraag betreft het bouwen van een hotelcomplex, waarbij een conferentiezaal wordt voorzien. Echter, een conferentiezaal van die omvang is niet conform de bestemmingsvoorschriften van (verblijfs)recreatiegebied.

“Recreatiegebied omvat alle vormen van gedrag die primair gericht zijn op de eigen ontspanning en plaatsvinden in de vrije tijd (tijd die resteert na de verplichte fysiologische en maatschappelijke activiteiten). Deze activiteiten kunnen plaatsvinden binnen of buiten de eigen woonomgeving.” (Bron: Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan West-Vlaanderen).

Daarnaast wordt een busparking voorzien aan de straatkant, in agrarisch gebied. Uit de juridische bepalingen is gebleken dat dit niet gefaciliteerd kan worden door de VCRO (zie hierboven). Overigens werd in het drie-partijenoverleg van 29 mei 2009 besproken voorste zone (agrarisch gebied) ter plaatse van de af te breken woning en restaurant landelijk aan te leggen. Hiermee wordt bedoeld: geen vertuining (zie copie verslag in bijlage).

MOBILITEITSIMPACT

Hoewel een mobiliteitsstudie deel uitmaakt van de aanvraag, is deze inhoudelijk niet volledig. Zo ontbreekt een grondige vergelijking van de eigen mobiliteitsproductie met deze van de bestaande. Zo is het bijvoorbeeld niet duidelijk welke effecten verwacht worden wanneer én golfspelers én hotelgasten af- en/of aanrijden.

Bijkomend zijn de voorziene parkeerplaatsen (wij tellen er 50 ondergronds en 32 bovengronds) ontoereikend voor de geplande capaciteit van ca. 180 congresbezoekers. Het wordt weinig waarschijnlijk geacht dat deze met de bus zullen komen.

Gezien het belang van de mobiliteitsimpact op de landelijke omgeving wordt een goed onderbouwde studie primordiaal geacht om in aanmerking te komen voor een stedenbouwkundige vergunning.

SCHAAL

Het hotelcomplex voorziet 90 hotelkamers. Gezien het agrarische karakter van de streek, en de landschappelijk waardevolle omgeving, vormt dergelijke capaciteit een schaalbreuk met de bestaande ordening van het gebied. Voor de site is een richtcijfer van 30 hotelkamers wenselijk.

RUIMTEGEBRUIK EN BOUWDICHTHEID

Gezien de footprint van de bebouwing en de verhardingen wordt de bouwsite zwaar beladen. Zoals herhaaldelijk meegedeeld in vorige aanvragen en besprekingen, is een gepaste overgang naar de open ruimte dan ook noodzakelijk. Tot op heden wordt geen gepaste groeninkleding voorzien. De overgang naar het agrarisch landschappelijk waardevol gebied ten westen wordt onmogelijk gemaakt door de korte afstand (5m) van het hotelcomplex tot de open ruimte.

Tevens is het verhardingspercentage te hoog, en in vergelijking met de vorige vraag alleen maar toegenomen. Idealiter worden de verhardingen en de groenaanleg samen bekeken, en onder vorm van een beplantingsplan of tuinontwerp toegevoegd aan het dossier. Gezien de landschappelijke kwaliteit van de omgeving dient de groenaanleg deze van de omgeving te ondersteunen.

ALGEMENE CONCLUSIE

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag niet in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening.
...

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Damme weigert op 2 maart 2010, met overname van voormelde motivering van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar, een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partijen.

Tegen deze beslissing tekenen de tussenkomende partijen op 2 april 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

In zijn verslag van 3 juni 2010 adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar de verwerende partij als volgt het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

“ ...

3D CONCLUSIE EN VOORSTEL

De plaats van de aanvraag bevindt zich in Sijsele, in de ■■■ 11, op korte afstand van het centrum. Het betreft voornamelijk een gebied voor **verblijfsrecreatie**. Het geheel is gesitueerd langs een smalle weg, in een prachtige groene omgeving, met aan de overzijde van de straat de golfclub. Op het inplantingsplan ontbreekt de grens tussen agrarisch en recreatiegebied, die over het perceel loopt. De parking voor autobussen aan de straatzijde is gesitueerd in het **deeltje agrarisch gebied**, zoals te zien op de foto in bijlage.

Het **ontwerp** voorziet in het bouwen van een hotel met **94 kamers** en bijna evenveel parkeerplaatsen, waarvan slechts 50 ondergronds. Een conferentiezaal ondergronds voor 150 stoelen en een restaurant gelijkvloers voor 184 plaatsen maken deel uit van het complex.

De **voorzieningen voor mindervaliden** zijn treffelijk.

Besloten kan ook worden dat de **watertoets** positief is.

Het voorzien van een groot hotel op deze plaats werd reeds in 2008 gunstig geadviseerd middels een **stedenbouwkundig attest**, toen voor 72 kamers met behoud van het bestaande restaurant en woning. Wereldwijd is een tendens zichtbaar van hotels bij golfbanen. Hoe dan ook, de **gewestplanbestemming maakt dit voorstel juridisch mogelijk**, ook de ondergeschikte conferentieruimte en het noodzakelijke restaurant.

De **Brandweer van Brugge gaf negatief advies** op 17.12.09, en herhaalde dit op 15.02.10. Architect ■■■ weerlegde de bezwaren in een formeel schrijven aan het college, stellende dat de ondergrondse parking opgesplitst wordt in 2 entiteiten van 620m² en 598m², en ook dat het vigerende KB slechts vanaf 300m² een rook- en warmteafvoersysteem verplicht. Deze argumenten geven aanleiding tot een **gunstige beoordeling voor dit aspect**, zoals ook besloten in eerste aanleg door het schepencollege.

Een **mobiliteitsstudie** maakt deel uit van de aanvraag. Het moge duidelijk zijn dat geen pieken te verwachten zijn, wat niet wegneemt dat de impact van het mechanische verkeer op de kleine weg gevoelig zal verhogen. De weg is 5m breed, kruisen is mogelijk.

Problemen zijn niet te verwachten, al is het niet evident om een groot hotel te ontsluiten via een landelijke weg.

Het ontwerp voorziet in het bouwen van een hotel met 94 kamers en 50 ondergrondse parkeerplaatsen. In totaal werden slechts 90 parkeerplaatsen voorzien.

Naar **parkeren** toe dienen de wagens gestald van

- eventuele bijkomende bezoekers van de polyvalente zaal met 150 stoelen
- het restaurant met 184 stoelen
- de gebruikers van de 94 kamers
- personeel

Beroeper merkt op dat op de stalplaats voor autobussen ook een aantal wagens kunnen komen. Dit wordt niet verder gepreciseerd, hoeveel, waar, noch aangegeven op plan.

Het voorziene aantal, 89 op plan, 94 volgens beroeper, is duidelijk onvoldoende. Stellen dat er nog een aantal wagens kunnen parkeren op de busparking is niet onderbouwd. De aanleg dient bovendien geschikt te zijn, het betreft een parking aan de straat. Finaal zullen er meer wagen bovengronds parkeren dan ondergronds, en dat in deze uiterst groene omgeving.

Overigens werd op het 3PO-overleg dd 29.05.09 besproken de zone in agrarisch gebied landelijk aan te leggen, dus geen vertuining te voorzien. Volgens beroeper kan de bestaande verharding vanuit juridisch oogpunt behouden blijven, al dient nog aangetoond dat deze vergund werd.

Een duidelijke visie inzake **de beeldkwaliteit naar de straat toe** en inzake **het aantal benodigde parkeerplaatsen** ontbreekt.

Afgezien van het parkeerprobleem en de groenaanleg kan gesteld worden dat het gebouw wat betreft de **architectuur passend** ontworpen werd. Een pluspunt is de in dit landschap geschikte dakvorm, zonder al te veel dakdoorbrekingen. Ook de inplanting in het landschap is knap te noemen. Zowel de volumes als vormgeving zijn aanvaardbaar.

Een gemeentelijk advies inzake groenaanleg stelt dat na de bouw van het hotel er nood zal zijn aan een goede landschappelijke inkleding door de aanplant van een aantal groene elementen.

Een aantal richtlijnen wordt hiervoor gegeven. Opgemerkt wordt ook dat de groenaanleg vooraan het hotel bestaande uit streekeigen beplanting in combinatie met grasdallen en gazon beter kan bestaan uit een nieuwe hoogstamboomgaard. Dit idee wordt mede ingegeven door de vaststelling dat achteraan het perceel een dergelijke boomgaard dient te verdwijnen voor het hotel zelf, en ook door het gegeven dat de huidige groenaanleg zal uitgroeien tot een weinig natuurlijk geheel. Dit standpunt kan bijgetreden worden. De **groenaanleg, meer bepaald aan de straatzijde, wordt te weinig uitgewerkt**, bovendien worden de te verwachten parkeerplaatsen voor personenwagens niet aangegeven.

Het voorstel is derhalve niet passend in zijn omgeving en niet verenigbaar met de ruimtelijke ordening. Dit omwille van het ontbreken van voldoende parkeerplaatsen, en gezien de behouden maar rekening houdend met de voorgestelde ontwikkeling niet geschikte omgevingsaanleg vooraan het terrein. Het is aangewezen de **vergunning te weigeren**.

Opgemerkt moet worden dat sinds de invoering van de Codex geen aangepaste plannen mogelijk zijn in beroep.

Indien de Bestendige Deputatie toch zou overwegen de vergunning te verlenen is een **voorwaarde aangewezen**. Zowel de gemeente als beroeper stemmen hiermee in

‘een kleine strook grond wordt gratis afgestaan (afmetingen nog toe te voegen) met het oog op de inlijving bij het openbaar domein, dit wordt aangegeven in de weigering in eerste aanleg pag. 8-1^e. Deze grond kan overgedragen worden na inzaaiing met gras’

...

Na de hoorzitting van 8 juni 2010 beslist de verwerende partij op 8 juli 2010 als volgt het beroep in te willigen en onder voorwaarden een stedenbouwkundige vergunning te verlenen:

“ ...

4B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN ...”

...

Het voorzien van een groot hotel op deze plaats werd reeds in 2008 gunstig geadviseerd middels een stedenbouwkundig attest, toen voor 72 kamers met behoud van het bestaande restaurant en woning. Voorliggend voorstel is een verbetering in die zin dat aan de straatzijde meer openheid en groen mogelijk wordt door het afbreken van de verouderde bebouwing. Het ontwerp wijkt in hoge mate af van wat toen voorgesteld werd, het betreft een nieuwe aanvraag.

De op plan aangegeven ‘conferentiezaal’ is mogelijk op deze plaats in een gebied voor verblijfsrecreatie, ter ondersteuning van een zeer groot hotel. De voorziene zaal is 17.8m bij 10m.

Op verdieping daarboven, het gelijkvloers, komt trouwens een restaurant van dezelfde oppervlakte voor. Gezien de omvang van het gehele complex kan gesteld worden dat beide functies ondergeschikt zijn aan deze hotelfunctie. Het betreft in geen geval een congreshotel. Begrepen kan worden dat de ondersteunende functies nuttig of nodig zijn voor de goede werking van het geheel.

Besloten kan worden dat een groot hotel met bijhorend restaurant en een kleine polyvalente zaal mogelijk zijn in een gebied voor verblijfsrecreatie.

Aanvullend dient opgemerkt dat bij de voorstellen tot afbakening van het regionaalstedelijk gebied een groot recreatiegebied, veel ruimer dan het huidige zou voorzien worden.

In de onderbouwing van de omvang van het hotel wordt verwezen naar de centrale ligging tussen Brugge, Knokke, Sluis en Gent met diverse trekpleisters in de buurt. In Damme komt momenteel haast geen verblijfsrecreatie voor. Bovendien speelt het aspect rendabiliteit een rol, het gaat hier om een hotel dat over faciliteiten zoals een bar, restaurant en permanente receptie zou beschikken. Wereldwijd is een tendens zichtbaar van hotels bij golfbanen. Hoe dan ook, de gewestplanbestemming maakt dit voorstel juridisch mogelijk. De ruimtelijke afweging staat hier los van.

...

4C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Er werd in tegenstelling tot bij de vorige aanvraag slechts één bezwaarschrift ingediend.

Het bezwaar handelt onder meer over:

- inbeuk op landelijke omgeving door grootschalig project*
- verstoring van rust en privacy van de omwonenden*
- te ver gelegen van het centrum van Brugge om te kunnen fungeren als opvang van toeristen bij grote evenementen.*

Het bezwaar werd door het college van burgemeester en schepenen ongegrond bevonden.

Dit standpunt kan worden bijgetreden. De volumetrie van het ontwerp is intussen grondig verbeterd, landelijk, minder kazerne-achtig, passend in de groene omgeving, die ruim genoeg is om dergelijke korrel te bevatten, die zich op enige afstand van de straat bevindt.

Een aantal aspecten van het bezwaar zijn van burgerrechtelijke aard.

Een mobiliteitsstudie maakt deel uit van deze aanvraag. Een vergelijking van de eigen mobiliteitsproductie met deze van de omgeving ontbreekt. Zo is bijvoorbeeld niet duidelijk welke effecten verwacht worden wanneer én golfspelers én hotelgasten af- en/of aanrijden.

Anderzijds moge het duidelijk zijn dat geen pieken te verwachten zijn, wat niet wegneemt dat impact van het mechanische verkeer op de kleine weg gevoelig zal verhogen. Beroeper stelt dat uit zijn studie blijkt dat de max. piekbelasting 90/wagens/uur zal bedragen. De weg is 5 m breed, kruisen is zonder probleem mogelijk. Problemen zijn niet te verwachten.

De mobiliteitsstudie werd door het schepencollege beoordeeld en goed bevonden.

Voorgesteld werd om een kleine strook grond gratis af te staan met het oog op de inlijving bij het openbaar domein, dit wordt aangegeven in de weigering in eerste aanleg pag. 8-1e.

Beroeper stemt hiermee in. Deze grond kan overgedragen worden na inzaaiing met gras.

Dit dient als voorwaarde opgelegd.

Het ontwerp voorziet in het bouwen van een hotel met 94 kamers en 50 ondergrondse en 46 bovengrondse parkeerplaatsen. Op de hoorzitting onderstreepte raadsman van aanvragers dat ook rekening dient gehouden met de 4 grote parkeerplaatsen voor autobussen. Met raadsman mag aangenomen worden dat indien de hotelgasten per bus komen, en zich geen enkel parkeertekort kan voordoen. Omgekeerd, als de busparkings niet worden benut, kunnen ze dienst doen als autoparkeerplaats, wat een extra 30 parkeerplaatsen oplevert. Bovendien werd onderstreept dat zowel conferentiezaal als restaurant volledig in functie staan van het hotel. In alle redelijkheid dient dan ook besloten dat er voldoende parkeerplaatsen werden voorzien.

Architecturaal werd het gebouw passend ontworpen. De gevels zijn sober en toch voldoende gevarieerd, zo ook de volumes. Een absoluut pluspunt is de in dit landschap uiterst geschikte dakvorm, zonder al te veel dakdoorbrekingen. Ook de inplanting in het landschap is knap te noemen, geopend naar het golflandschap aan deze zijde van de straat. Het concept van een aangelegde vijver in de groene binnenplaats van het U-vormige gebouw, geopend naar de golfterreinen is prima.

De achtergevel komt lager dan de voorgevel, waar ook gevarieerd werd inzake kroonlijsthoogte door bijvoorbeeld de keuken als verlaagde annex uit te bouwen en de inkom te accentueren door een luifel. Gezien de ruime omgeving met veel groen en agrarische percelen, de setting op enige afstand van de straat ook, en anderzijds de gepaste variatie qua kroonlijsthoogtes en de bescheiden daken en hoogtes, kan de schaal niet als storend omschreven worden. Samenvattend kan gesteld dat zowel de volumes, materialen als vormgeving aanvaardbaar is. Het resultaat is, na enkele

geweigerde voorstellen en tal van besprekingen, doordacht en passend in de omgeving te noemen.

Een geslaagde evenwichtsoefening tussen de benodigde schaal van de uitbating en de landelijke omgeving anderzijds.

Een gemeentelijk advies inzake groenaanleg, bezorgd in het kader van deze voorliggende beroepsprocedure, stelt dat na de bouw van het hotel er nood zal zijn aan een goede landschappelijke inkleding door de aanplant van een van een aantal groene elementen.

Een aantal richtlijnen wordt hiervoor gegeven. Opgemerkt wordt ook dat de groenaanleg vooraan het hotel bestaande uit streekeigen beplanting in combinatie met grasdallen en gazon beter kan bestaan uit een nieuwe hoogstamboomgaard. Dit idee wordt mede ingegeven door de vaststelling dat achteraan het perceel een dergelijke boomgaard dient te verdwijnen voor het hotel zelf, en ook door het gegeven dat de huidige groenaanleg zal uitgroeien tot een weinig natuurlijk geheel. Het is dan ook aangewezen dat rondom de bestaande verharde zone en dus ook op de plaatsen waar de bestaande bebouwing stond, een variatie van streekeigen groen wordt aangeplant.

...

BESLUIT

Artikel 1: *het beroep, ingesteld door ..., wordt ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond verklaard.*

De vergunning wordt verleend onder volgende voorwaarden:

1. Het stuk grond, zoals afgelijnd op het inplantingsplan langs de straat, wordt gratis afgestaan met oog op de inlijving bij het openbaar domein. Deze grond kan overgedragen worden na inzaaiing met gras.

2. Rondom de bestaande verharde zone en op de plaatsen waar de bestaande bebouwing stond wordt een variatie van streekeigen groen aangeplant.

...

Dit is de bestreden beslissing.

Mevrouw [REDACTED] heeft bij aangetekende brief van 12 augustus 2010 eveneens een beroep ingesteld dat strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van deze bestreden beslissing. Deze zaak is bij de Raad gekend onder het rolnummer 2010/0737/SA/1/0714.

De heer [REDACTED] heeft bij aangetekende brief van 12 augustus 2010 eveneens een beroep ingesteld dat strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van deze bestreden beslissing. Deze zaak is bij de Raad gekend onder het rolnummer 2010/0738/SA/1/0713.

De heer [REDACTED] heeft bij aangetekende brief van 12 augustus 2010 eveneens een beroep ingesteld dat strekt tot de schorsing van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van deze bestreden beslissing. Deze zaak is bij de Raad gekend onder het rolnummer 2010/0739/SA/1/0706.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De verzoekende partij is een belanghebbende derde, voor wie de beroepstermijn, overeenkomstig artikel 4.8.16, §2, 1°, b) VCRO, begint te lopen vanaf “de dag na deze van aanplakking”, die, volgens het attest van aanplakking, dateert van 16 juli 2010, zodat de verzoekende partij tijdig beroep heeft ingesteld bij aangetekende brief van 13 augustus 2010.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

De Raad oordeelt dat de verzoekende partij in haar verzoekschrift voldoende aannemelijk maakt dat zij, als buur, hinder of nadelen, zoals onder meer mogelijke verstoring van de rust, visuele hinder en mobiliteitshinder, kan ondervinden als gevolg van de bestreden vergunningsbeslissing.

Er valt ook niet te betwisten dat er een causaal verband kan bestaan met de realisatie van de werken die door de bestreden beslissing vergund worden.

De door de verzoekende partij opgesomde mogelijke hinder en nadelen zijn voldoende persoonlijk, direct en actueel en zij beschikt dan ook over het rechtens vereiste belang, zoals bepaald in artikel 4.8.16 §1, eerste lid, 3° VCRO, om bij de Raad beroep in te stellen.

VI. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij roept als volgt de schending in van artikel 11.4.1, artikel 15.4.6, artikel 16.5.0 en artikel 16.5.2 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen en een goede ruimtelijke ordening:

“ ...

De aanvraag betreft het bouwen van een hotelcomplex, waarbij een conferentiezaal is gepland. Een conferentiezaal van de voorziene omvang is echter niet verenigbaar met de bestemmingsvoorschriften van een (verblijfs)-recreatiegebied. Volgens het Provinciaal Ruimtelijk Structuurplan van West-Vlaanderen omvat een recreatiegebied immers alle vormen van gedrag die primair gericht zijn op de eigen ontspanning en plaatsvinden tijdens de vrije tijd ...

...

Gelet op de omvang en het opzet van het hotel en de zaal, wordt duidelijk gemikt op het organiseren van zakelijke conferenties. Daarvoor is geen plaats in een (verblijfs)-recreatiegebied.

...

2.2. Het deel aan de straatzijde waar een parking voor autobussen wordt voorzien, ligt evenwel gedeeltelijk in een landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

...

Een autocarparking aanleggen op dergelijk terrein is derhalve uiteraard in strijd met de voorschriften betreffende de ruimtelijke ordening. Hieromtrent ontbreekt echter elke

motivering in de beslissing van de Deputatie. Zij heeft geen rekening gehouden met deze vaststelling, zodat de voorschriften inzake ruimtelijke ordening geschonden zijn.

2.3. Verder is het project niet te verenigen met de goede ruimtelijke ordening en past het niet in de omgeving.

Het project zal ongetwijfeld een grote negatieve impact hebben op de mobiliteit in de omgeving. In een hotel met congresruimte arriveren en vertrekken de meeste gasten geconcentreerd tussen 7 en 10 uur 's morgens en tussen 18 en 21 uur 's avonds. Gezien de autobusparking wordt kennelijk gemikt op groepen gasten die met grote bussen worden aangevoerd. De ■■■ is daar allerm minst toe uitgerust. Het hotel is enkel bereikbaar via een woonwijk en een landelijke weg met verschillende bochten, niet geschikt voor autocars. De weg is amper 5 meter breed en niet verdeeld in rijstroken, zodat kruisen – zeker van autobussen (waarop toch wordt gemikt) – praktisch onmogelijk wordt.

Een grondige studie van de mobiliteitsimpact op de landelijke omgeving is primordiaal om een stedenbouwkundige vergunning te overwegen. Een vergelijking van de eigen mobiliteitsproductie met deze van de omgeving ontbreekt evenwel. Zo is niet duidelijk of de plaatsgesteldheid wel de toevloed aan hotelgasten en golfers (van het nabijgelegen golfcomplex) aankan. Alles wijst er op dat dit niet het geval is.

Bovendien zijn de voorziene parkeerplaatsen (slechts een 90-tal) ontoereikend voor de geplande capaciteit van 94 hotelkamers, om en bij de 180 congresbezoekers, een restaurant met 184 stoelen en het personeel. De adviezen van de stedenbouwkundige ambtenaren van 24 februari en 3 juni 2010 bevestigen dit uitdrukkelijk. Het aantal voorziene parkeerplaatsen volstaat niet, zodat te veel wagens bovengronds zullen moeten parkeren en dat in een uiterst groene omgeving. Langs de kant van de weg is echter geen parkeermogelijkheid, zeker niet gelet op het feit dat autobussen frequent op en af zullen rijden.

2.4. Ook werd de groenaanleg aan de straatzijde te weinig uitgewerkt.

...

Tevens is het verhardingspercentage te hoog in vergelijking met het percentage groen.

Door de grootte van de gebouwen wordt de bouwsite bovendien zwaar beladen.

...

2.5. Ten tijde van de behandeling van de bouw aanvraag bij de stad Damme werd nog geen hotelvergunning aangevraagd ... Ook ontbrak de verplichte haalbaarheidsstudie voor alternatieve energiesystemen bij Vlaamse Energieagentschap, net zoals een dakenplan met berekening van het percentage hellend en plat dak. Zoals eerder vermeld werd evenmin een gemotiveerde mobiliteitsstudie voorgelegd.

..."

2.

De tussenkomende partijen repliceren dat de conferentiezaal een ondergeschikte accommodatie is bij een hotelfunctie, waarvan iedereen erkent dat ze in een zone voor verblijfsrecreatie thuishoort.

De zonevreemde busparking heeft volgens de tussenkomende partijen betrekking op een bestaande verharding, waaraan niets wordt veranderd, zodat ze niet kon worden geweigerd.

Met betrekking tot de mobiliteitsimpact verwijzen de tussenkomende partijen naar de inhoud van de mobiliteitsstudie. Alleen hotelgasten kunnen in principe gebruik maken van de conferentiezaal en het restaurant, zodat het aantal parkeerplaatsen (126) volgens de tussenkomende partijen voldoende is om de maximale parkeerdruk (104) te dragen.

De tussenkomende partijen verwijzen verder naar de opgelegde groenaanleg en de beroepsnota waaruit zou moeten blijken dat het verhardingspercentage aanvaardbaar is. Volgens de tussenkomende partijen wordt er een gepaste overgang gerealiseerd richting het agrarisch gebied door de afbouw van de kroonlijsthoogte en de bouwvrije zone met streekeigen beplanting.

3.

De verzoekende partij herhaalt in haar toelichtende nota dat een conferentiezaal geen betrekking heeft op toerisme in de ware zin van het woord, zoals gedefinieerd in het provinciaal ruimtelijk structuurplan. De verzoekende partij wijst er op dat de conferentiezaal bedoeld is voor 150 personen, terwijl het hotel slechts 94 kamers heeft.

Verder herhaalt de verzoekende partij dat de bouwplaats deels gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied, zodat de schoonheidswaarde van het landschap niet in het gedrang mag worden gebracht.

Volgens de verzoekende partij bewijst de noodzaak om een groenscherm op te leggen dat een dergelijk bouwwerk niet in de omgeving past. Deze voorwaarde zou bovendien strijdig zijn met artikel 4.2.19 §1 VCRO omdat ze niet voldoende precies is.

Met betrekking tot de verkeershinder herhaalt de verzoekende partij dat de impact onredelijk groot zal zijn, gelet op de smalle toegangsweg en de groene landelijke omgeving. Wanneer het hotel en de congreszaal op volle capaciteit draaien, is de parking, volgens de verzoekende partij, onvoldoende groot.

Tot slot herhaalt de verzoekende partij dat een grootschalig hotel niet in de omgeving past.

Beoordeling door de Raad

1.

De procespartijen betwisten niet dat het door de bestreden beslissing vergund hotelgebouw gelegen is in een gebied bestemd voor verblijfsrecreatie.

Artikel 16.5.2 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna het Inrichtingsbesluit) bepaalt hierover:

“De gebieden voor dag- en verblijfsrecreatie zijn bestemd voor de recreatieve en toeristische accommodatie alsmede de verblijfsaccommodatie met inbegrip van de kampeerterreinen, de gegroepeerde chalets, de kampeerverblijfparken en de weekendverblijfparken.”

De Raad oordeelt dat zakentoeisme als toerisme kan worden beschouwd, zoals bepaald in artikel 16.5.2 Inrichtingsbesluit.

Dat het door de bestreden beslissing vergund hotel zich, door de inrichting van een grote conferentiezaal, vooral richt tot zakenmensen, belet derhalve niet dat het hotelcomplex beschouwd kan worden als toeristische accommodatie.

2.

Wanneer de verwerende partij oordeelt dat de aanvraag verenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften, moet zij, overeenkomstig artikel 4.3.1 §1 en §2 VCRO, onderzoeken of de aanvraag verenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening.

Bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met een goede ruimtelijke ordening, moet uitgegaan worden van de in de omgeving bestaande toestand.

De 'in de omgeving bestaande toestand' is de voor het dossier 'relevante' in de omgeving bestaande toestand, rekening houdend met de specifieke gegevens van het dossier én met de aandachtspunten en criteria uit artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO, die, voor zover noodzakelijk of relevant, voor de aanvraag onderzocht moeten worden: de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder met inachtneming van de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO.

Omwille van de discretionaire beoordelingsbevoegdheid van de vergunningverlenende overheid oefent de Raad slechts een marginale controle uit op het onderzoek naar de verenigbaarheid met een goede ruimtelijke ordening.

Wanneer de verwerende partij op basis van de artikelen 4.7.21, §1 en 4.7.23, §1 VCRO beslist over een bij haar ingesteld administratief beroep tegen een beslissing van het college van burgemeester en schepenen, treedt zij op als orgaan van actief bestuur en niet als administratief rechtscollege. Bij de behandeling van het administratief beroep onderzoekt de verwerende partij de aanvraag volledig.

De motiveringsplicht van de verwerende partij impliceert niet dat zij, als vergunningverlenend bestuursorgaan, alle tot staving van het administratief beroep aangevoerde middelen of argumenten rechtstreeks en punt na punt moet beantwoorden. Evenmin is zij daarbij gebonden door de motivering van de beslissing van het college van burgemeester en schepenen.

Uit de bestreden beslissing moet duidelijk blijken op welke met een goede ruimtelijke ordening verband houdende overwegingen de verwerende partij zich baseert om al dan niet een stedenbouwkundige vergunning te verlenen, zodat de Raad, bij de uitoefening van zijn legaliteitstoezicht, kan onderzoeken of het vergunningverlenend bestuursorgaan de ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid behoorlijk heeft uitgeoefend en meer bepaald of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en op basis daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk de bestreden beslissing heeft kunnen nemen.

3.

De tussenkomende partijen erkennen dat de conferentiezaal van het hotel plaats biedt aan 180 bezoekers.

In de mobiliteitsstudie wordt bevestigd dat in deze zaal evenementen zullen worden georganiseerd, zoals "(congres, incentive, ...)".

Omwille van de omvang van de conferentiezaal, is de stelling van de tussenkomende partijen dat deze conferentiezaal alleen toegankelijk zal zijn voor hotelgasten, weinig geloofwaardig.

De mobiliteitstoets en het onderzoek naar het aantal parkeerplaatsen moet dus eveneens rekening houden met de bezoekers van de conferentiezaal, die geen hotelgasten zijn.

4.

In hun administratief beroepsverzoekschrift stellen de tussenkomenende partijen dat er 94 parkeerplaatsen (waarvan 50 ondergrondse) voorzien worden, terwijl ze in hun schriftelijke uiteenzetting in de procedure voor de Raad 96 parkeerplaatsen vermelden.

Zowel de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar als de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar menen dat de voorziene parkeerplaatsen ontoereikend zijn voor de geplande capaciteit van ca. 180 congresbezoekers.

Om aan deze opmerkingen tegemoet te komen, houdt de verwerende partij in de bestreden beslissing rekening met de vier grote parkeerplaatsen voor autobussen, die 30 bijkomende autostaanplaatsen zouden kunnen opleveren.

5.

Er wordt niet betwist dat een deel van deze parking voor autobussen gelegen is in landschappelijk waardevol agrarisch gebied.

Voor landschappelijk waardevolle agrarische gebieden gelden de bestemmingsvoorschriften, zoals vermeld in de artikelen 11.4.1 en 15.4.6.1 van het Inrichtingsbesluit.

Artikel 15.4.6.1. van het Inrichtingsbesluit bepaalt:

“De landschappelijk waardevol agrarische gebieden zijn gebieden waarvoor bepaalde beperkingen gelden met het doel het landschap te beschermen of aan landschapontwikkeling te doen. In deze gebieden mogen alle handelingen en werken worden uitgevoerd die overeenstemmen met de in grondkleur aangegeven bestemming, voor zover zij de schoonheidswaarde van het landschap niet in het gevaar brengen.”

De Raad oordeelt dat uit de samenlezing van de artikelen 11.4.1 en 15.4.6.1 van het Inrichtingsbesluit volgt dat de toelaatbaarheid van bouwwerken in landschappelijk waardevolle agrarische gebieden aan een dubbel criterium moet worden getoetst:

1) een planologisch, dat veronderstelt dat de vergunningverlenende overheid onderzoekt of de te vergunnen werken in overeenstemming zijn met de bestemming agrarisch gebied, en

2) een esthetisch, hetgeen betekent dat de werken in overeenstemming moeten kunnen worden gebracht met de eisen ter vrijwaring van het landschap.

6.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar stelt dat de *“busparking voorzien aan de straatkant, in agrarisch gebied. ... juridisch ... niet gefaciliteerd kan worden door de VCRO”*.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt met betrekking tot deze parking:

“ ...

Een moeilijk gegeven, ook juridisch, is de autobusverharding in agrarisch gebied.

Overigens werd op het 3PO-overleg dd 29.05.09 besproken de zone in agrarisch gebied landelijk aan te leggen, dus geen vertuining te voorzien. Volgens beroeper kunnen de bestaande verhardingen eenvoudigweg behouden blijven.”

Volgens de tussenkomenende partijen heeft de busparking betrekking op een bestaande verharding waaraan niets wordt gewijzigd, zodat de aanleg van een nieuwe verharding geen deel uitmaakt van de aanvraag en dus niet kon geweigerd worden.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar stelt hieromtrent dat “zoals te zien op de foto’s van het plaatsbezoek en ook op foto 2 bij de aanvraag (...) de bestaande verharding echter niet zo groot (is) als deze aangegeven op de plannen [eigen onderlijning van de Raad], het (...) nog maar de vraag (is) in welke mate de bestaande verharding vergund of geacht vergund is”. Verder merkt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar nog als volgt op dat een degelijk groenaanlegplan ontbreekt en dat de busparkeerplaats, ondanks de impact van het project, wordt heraangelegd zonder groenelementen:

“De groenaanleg, meer bepaald aan de straatzijde, wordt te weinig uitgewerkt, bovendien worden de te verwachten parkeerplaatsen voor personenwagens niet aangegeven.

Het voorstel is derhalve niet passend in zijn omgeving en niet verenigbaar met de ruimtelijke ordening. Dit omwille van het ontbreken van voldoende parkeerplaatsen, en gezien de behouden maar rekening houdend met de voorgestelde ontwikkeling niet geschikte omgevingsaanleg vooraan het terrein. Het is aangewezen de vergunning te weigeren.”

Uit het administratief dossier blijkt dus dat zowel de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar als de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar negatief adviseren met betrekking tot de overeenstemming van de autobusparking met de gewestplanbestemming.

De op de verwerende partij rustende motiveringsplicht vergt dan dat zij, wanneer zij een andere beslissing neemt, nog concreter, preciezer en zorgvuldiger haar motieven vermeldt met betrekking tot de verenigbaarheid met de gewestplanbestemming.

De Raad oordeelt dat de verwerende partij in de bestreden beslissing op geen enkele manier onderzoekt of de “vier grote parkeerplaatsen voor autobussen, die 30 bijkomende autostaanplaatsen zouden kunnen opleveren” verenigbaar zijn met de gewestplanbestemming, met alle gevolgen vanden dien voor de mobiliteitstoets, die in casu van belang is voor het onderzoek naar de verenigbaarheid met een goede ruimtelijke ordening

Het eerste middel is dan ook in de aangegeven mate gegrond.

B. Overig middel

De Raad onderzoekt het overig middel niet omdat het niet tot een ruimere vernietiging van de bestreden beslissing kan leiden.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 8 juli 2010, waarbij aan de tussenkomende partijen een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het slopen van de bestaande bebouwing en het bouwen van een hotel met 94 kamers op de percelen gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].
3. De Raad beveelt de verwerende partij binnen drie maanden vanaf de betekening van dit arrest een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partijen.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 27 augustus 2013, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, eerste kamer, samengesteld uit:

Eddy STORMS, voorzitter van de eerste kamer,
met bijstand van

Ingrid VAN AKEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier, De voorzitter van de eerste kamer,

Ingrid VAN AKEN

Eddy STORMS