

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 186.114 van 8 september 2008
in de zaken A. 60.925/X-9728 (I)
A. 68.040/X-9722 (II)**

In zake (I+II) : de n.v. GRAVENHOF,
die woonplaats kiest bij
advocaat P. JONGBLOET,
kantoor houdende te 1000 BRUSSEL,
Jan Jacobsplein 5

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat P. DECLERCQ,
kantoor houdende te 3010 LEUVEN,
Tiensesteenweg 271.

D E R A A D V A N S T A T E, X e K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. GRAVENHOF op 18 november 1994 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 23 augustus 1994 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en Binnenlandse Aangelegenheden houdende verwerping van haar beroep tegen de beslissing van 6 april 1993 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Brabant, waarbij haar de vergunning was geweigerd voor het verbouwen van een voormalig koetshuis gelegen aan de Alsebergsesteenweg te Beersel (Dworp), kadastraal bekend sectie C, nrs. 33/a, 32/b, 24/e en 141/g (A.60.925);

Gezien het verzoekschrift dat de n.v. GRAVENHOF op 12 maart 1996 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 13 december 1995 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening houdende weigering van de vergunning voor de “rehabilitatie” van hetzelfde koetshuis (A. 68.040);

Gelet op het arrest nr. 52.257 van 16 maart 1995 waarbij de vordering tot schorsing van de tenuitvoerlegging van de bestreden beslissing wordt verworpen in de zaak A. 60.925;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord in beide zaken;

Gezien de verslagen opgemaakt door auditeur Ch. BAMPS;

Gelet op de beschikkingen van 8 september 2000 die de neerlegging ter griffie van de verslagen en van de dossiers gelasten;

Gelet op de kennisgeving van de verslagen aan partijen en gezien de laatste memories in beide zaken;

Gelet op de beschikkingen van 30 november 2007 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 14 december 2007;

Gehoord het verslag van staatsraad J. BOVIN in beide zaken;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P. WINDERICKX, die loco advocaat P. JONGBLOET verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat G. HAVET, die loco advocaat P. DECLERCQ verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur A. EYLENBOSCH in beide zaken;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973;

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. Samenvoeging

Aangezien beide annulatieberoepen de weigering van een bouwvergunning voor hetzelfde koetshuis tot voorwerp hebben, worden de beide beroepen gevoegd.

2. Feiten

2.1. Op 22 augustus 1991 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beersel een aanvraag in voor de “verbouwing van bestaande koetshuizen tot hotel met feestzalen (uitbreiding van bestaande hotel)” op een grond gelegen te Beersel (Dworp), Alsebergsesteenweg 676, kadastraal bekend sectie C, nrs. 33/a, 32/b, 24/e en 141/g/5.

2.2. Volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 maart 1977 vastgestelde gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, zijn de betrokken percelen gelegen in parkgebied. Zij zijn niet gelegen binnen een gebied waar een door de Koning -thans de Vlaamse regering- goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan bestaat en evenmin binnen het gebied van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

2.3. Op 18 juni 1992 brengt de gemachtigde ambtenaar een ongunstig advies uit, luidend als volgt:

“Het ingediend ontwerp, nl. de uitbreiding en wijziging van gebruik van het koetshuis, is strijdig met de bepalingen van artikel 14 van het K.B. 28.12.72 gezien de ligging in het parkgebied (gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse K.B. 7.3.77).

Het ingediend ontwerp betreft een feitelijke nieuwbouw van het koetshuis (uitbreiding platte grond en toevoeging van 2 woonlagen waarvan één in het dak). Tevens bestaat er geen echte binding met het ‘kasteel’ (afstand groter dan 30 m). De voorziene uitbreiding bestendigt door zijn bouwdiepte en ligging langsheen de Lotsesteenweg een gebrekkige toestand, aldus ONGUNSTIG”.

2.4. Bij besluit van 30 juli 1992 weigert het college van burgemeester en schepenen de gevraagde vergunning.

2.5. Op 31 augustus 1992 dient de verzoekende partij tegen voormeld besluit beroep in bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Brabant.

2.6. Bij besluit van 6 april 1993 van de bestendige deputatie wordt dit beroep verworpen op grond van volgende motieven:

“Overwegende dat krachtens artikel 14.4.4. van het koninklijk besluit van 28 december 1972, betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen de parkgebieden in hun staat moeten bewaard worden of bestemd zijn om zodanig ingericht te worden dat ze, in de al niet verstedelijkte gebieden, hun sociale functie kunnen vervullen;

Overwegende dat uit de toelichting bij het koninklijk besluit van 28 december 1972, blijkt dat horecabedrijven binnen deze gebieden slechts kunnen aanvaard worden wanneer dit gebeurt in functie van de openstelling van het park en binnen de bestaande gebouwen; dat het ontwerp, dat voorziet in de oprichting van feestzalen en hotelkamers geenszins betrekking heeft op een openstelling van het park en derhalve geen beroep kan doen op deze uitzondering;

Overwegende dat volgens artikel 23.1 van het voornoemd koninklijk besluit van 28 december 1972, bij uitzondering verkavelingen en bouwwerken kunnen worden toegestaan, voor zover deze de goede plaatselijke ordening niet schaden en de bestemming van het gebied niet in het gevaar brengen en voor zover de grond op de dag van de inwerkingtreding van het gewestplan of het ontwerp-gewestplan gelegen is binnen een huizengroep en aan dezelfde kant van een openbare weg, niet zijnde een aardeweg en die voldoende uitgerust is;

Overwegende dat de toepassing van de opvulregel in parkgebieden niet uitgesloten is; dat het kwestieus gebouw evenwel niet gelegen is binnen een huizengroep zoals bedoeld wordt in voornoemd artikel 23.1 en de toelichting ter zake; dat het gebouw gelegen is in de Lotsesteenweg; dat ten zuiden van het gebouw geen bestaande huizen ingeplant zijn; dat het kasteel zelf opgevat is in functie van de Alsebergsesteenweg; dat hierdoor en gelet op de grote afstand van het kasteel tot de Lotsesteenweg (± 135 m) dit gebouw geenszins in aanmerking kan genomen worden voor de toepassing van de opvulregel;

Overwegende dat in bijkomende orde dient gewezen op de stedenbouwtechnisch slechte inplanting van het gebouw, op amper 1,50 m van de boordsteen van de rijweg; dat de bestendiging van deze inplanting strijdig is met een goede stedenbouwkundige aanleg van de plaats;

Gelet op het ongunstig advies van de Provinciale technische Dienst voor de Gebouwen, Architectuur en Stedebouw, dd. 23 december 1992, ref. 5068/PA;

Overwegende dat het ontwerp in strijd is met de voorzieningen van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse; dat het advies van de Gemachtigde Ambtenaar dient te worden bijgetreden en de weigeringsbeslissing van het College van burgemeester en schepenen bevestigd”.

2.7. Op 30 april 1993 stelt de verzoekende partij beroep in tegen dat besluit bij de Vlaamse minister bevoegd voor de ruimtelijke ordening.

2.8. Bij het in de eerste zaak bestreden besluit van 23 augustus 1994 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Ruimtelijke Ordening en

Binnenlandse Aangelegenheden wordt het beroep van de verzoekende partij verworpen (zaak A. 60.925/X-9.728).

2.9. Op 31 maart 1995 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij een aanvraag in voor de “rehabilitatie van (een) bestaand koetshuis” op een grond gelegen te Beersel (Dworp), Alsebergsesteenweg 676, kadastraal bekend sectie C, nrs. 24/f-g.

2.10. Met een gunstig advies van 25 april 1995 wordt de aanvraag door het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Beersel in toepassing van artikel 79 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw (hierna: de stedenbouwwet) aan de minister overgemaakt.

2.11. Het college van deskundigen verleent op 21 november 1995 een ongunstig advies:

“Toepassing van het decreet van 13 juli 1994 houdende wijziging van artikel 79 en 87 van de Stedebouwwet.

Artikel 2 overgangspunt b - weigering ingevolgde het decreet van 23 juni 1993.

De aanvraag tot het wijzigen van het gebruik en tot het verbouwen van een gebouw (koetshuis) dat ligt in parkgebied dateert van 22 augustus 1991, dus van na de inwerkingtreding van het gewestplan en van vóór 24 augustus 1993. De definitieve weigering dateert van 23 augustus 1994 dus van na de spildatum. Dit besluit vindt zijn grond in onder meer het decreet van 23 juni 1993. De aanvraag is ontvankelijk.

Het totale bouwvolume van het gebouw na de werken bedraagt 2276 m³ wat beduidend hoger is dan 700 m³ die er na uitbreiding mag komen volgens het decreet van 13 juli 1994 (artikel 79). Het College van Deskundigen adviseert unaniem ongunstig”.

2.12. Bij het in de tweede zaak bestreden besluit van 13 december 1995 sluit de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening zich bij dit advies aan en wordt de gevraagde vergunning geweigerd (zaak A.68.040/X-9.722).

3. Ten gronde

3.1. Zaak A.60.925/X-9.728

3.1.1. Enig middel - standpunt van de partijen

3.1.1.1. De verzoekende partij voert in een enig middel aan wat volgt:

“Enig middel, genomen uit de schending van artikel 2 van de stedenbouwwet, uit de schending van het KB van 7 maart 1977 houdende vaststelling van het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse, uit de schending van artikel 14.4.4 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, uit de schending van de toelichting bij artikel 14 in de ministeriële omzendbrief van 3 augustus 1979 houdende toelichting bij het KB van 28 december 1972, uit de schending van het continuïteitsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, en wegens het gemis aan de rehtens vereiste feitelijke grondslag.

Doordat het bestreden besluit aan beroepster de bouwvergunning voor de verbouwing van het koetshuis-dienstenverblijf weigert, stellende dat deze werken strijdig zouden zijn met de bestemming van de gronden als parkgebied in het gewestplan.

Terwijl dit parkgebied in werkelijkheid bestaat uit een landschapstuin bij een kasteel met aanhorigheden.

En terwijl een parkgebied volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan een inherente sociale functie vervult, die volgens de omzendbrief van 3 augustus 1979 ook recreatieve activiteiten omvat.

En terwijl de sociale functie van het kasteelpark van het Gravenhof noodzakelijkerwijze mede bepaald wordt door de aanwezigheid en de functie van het kasteel met aanhorigheden.

En terwijl het kasteel een nieuwe functie heeft gekregen als hotel-restaurant, en het bestuur voor de daartoe noodzakelijke verbouwingen en uitbreidingen telkens bouwvergunningen heeft afgeleverd (...).

En terwijl het bestuur bij de afgifte van deze bouwtoelatingen de conformiteit van de werken met de bestemming van de gronden als parkgebied steeds aanvaard heeft.

En terwijl het getuigt van een manifest gebrek aan continuïteit in het bestuur om voor verbouwingen aan het kasteel níét, maar voor verbouwingen aan het koetshuis wél een vermeende strijdigheid met de bestemming als parkgebied te weerhouden.

En terwijl het koetshuis-dienstenverblijf historisch-functioneel moet beschouwd worden als een apart staand bijgebouw van het kasteel, en de verminkte en onaangepaste staat van dit bijgebouw in elk geval maatregelen noodzaakt teneinde de sociale functie van het geheel te herstellen.

En terwijl bij het koetshuis historisch gezien ook de twee bijgebouwen moeten gerekend worden, die wegens de onteigeningen voor het rehttrekken van de steenweg en dus buiten de wil van de eigenaars reeds eerder afgebroken dienden te worden (...).

En terwijl de aangevraagde werken objectief gezien in zekere zin ‘bestemmingsongevoelig’ zijn, nu deze er enkel toe strekken een bestaand doch disfunctioneel gebouw terug in het bestaande park te integreren.

En terwijl het bestreden besluit afbreuk doet aan de specifieke sociale functie van het park Gravenhof, door een bouw- en verbouwingsverbod op te leggen dat een noodzakelijke herbouwing van het koetshuis onmogelijk maakt”.

3.1.1.2. De verwerende partij repliceert in haar memorie van antwoord:

“Voor zover het middel door verzoekende partij is uiteengezet blijkt zij te stellen dat de aangevraagde vergunning ten onrechte werd geweigerd op de overweging dat de gevraagde bouw niet in overeenstemming is met het bestemmingsvoorschrift ‘parkgebied’.

Uit de toelichting van het middel gegeven door verzoekende partij blijkt dat verzoekende partij van mening is dat de vergunning wel diende te worden verleend omdat het beoogde gebouw de sociale functie van het park vervult, hetgeen precies door de beslissende overheid, na grondig onderzoek, niet wordt weerhouden.

Het goed waarvoor de aanvraag is ingediend is volgens het gewestplan Halle-Vilvoorde-Asse gelegen in een parkgebied.

Luidens artikel 14 van het Koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, moeten de parkgebieden bewaard worden in hun staat of zijn zij bestemd om zodanig ingericht te worden dat ze hun sociale functie kunnen vervullen.

Terecht werd in (...) (het) bestreden besluit overwogen dat door de Raad van state (...), (...), geoordeeld werd, enerzijds dat artikel 14 van het K.B. van 28.12.1972 geen definitie geeft van het begrip ‘parkgebied’ zodat moet worden aangenomen dat de term in spraakgebruikelijke betekenis moet worden begrepen en derhalve een terrein bedoelt dat men door beplanting met bomen en heesters tot een publieke wandelplaats heeft ingericht, anderzijds, dat artikel 14 de verplichting oplegt om het terrein dat reeds als park bestaat, als zodanig te bewaren ofwel om het terrein waaraan men de bestemming van park gegeven heeft, zodanig in te richten dat het ook inderdaad die functie voor de hele bevolking kan vervullen.

De taak van de Raad van State is natuurlijk niet zich in de plaats te stellen van de overheid, doch binnen de wettigheidscontrole na te gaan of de overheid redelijkerwijze de beslissing naar recht kon nemen (...).

De bestreden beslissing is zeer uitvoerig ingegaan op de door verzoekende partij voor haar aangehaalde grieven en uit de motivering van de beslissing blijkt dat zij zeer redelijk heeft kunnen beslissen dat de door verzoekende partij voor haar ingeroepen grieven om toch het ontworpen gebouw te vergunnen niet konden worden weerhouden.

De motivering van de beslissing wordt overigens door verzoekende partij blijkbaar terecht als afdoende beschouwd.

Zo is de door verzoekende partij ingeroepen schending van het continuïteitsbeginsel evenmin gegrond en werd er in de bestreden beslissing zeer precies uiteengezet waarin het verschil bestaat tussen enerzijds de vroegere beslissingen en anderzijds de huidige aanvraag. Daar waar bij vorige beslissingen nog kon worden aangenomen dat het park werd opengesteld en de gevraagde bouwwerken het park zodanig inrichtten dat ze haar sociale functie kon vervullen, blijkt uit de zeer concrete omstandigheden, alle uitdrukkelijk overwogen in de bestreden beslissing, dat bij de huidige aanvraag waarover de beslissing uitspraak deed, de sociale functie van het gebied nu net in het gedrang wordt gebracht.

In de bestreden beslissing wordt overwogen dat reeds een aanzienlijk grote oppervlakte ingenomen is door gebouwen, toegangswegen, parkings, de

speeltuin en een groot kasteel; dat de maximale draagkracht van dit betrekkelijk kleine park lijkt te zijn benaderd; dat in een ruime mate bijkomende (verkeersattractieve) functies het parkgebied dreigen te vertrappelen of te verstikken; dat de opnamecapaciteit van het park inderdaad nagenoeg een maximum heeft bereikt en een te grote toename in activiteiten, zoals de geplande, een totale teloorgang van het parkgebied kan betekenen dat het nieuwe gedeelte, door zijn aard (een groot aantal te herbergen activiteiten) het karakter van dit park eerder ten ongunste zal beïnvloeden dan dat het een verrijking van het park zal meebrengen; dat de sociale functie van het park aldus in het gedrang dreigt te komen;

In de beslissing wordt voorts nog geargumenteed dat zulks niet inhoudt dat een verbouwing of renovatie op zich niet mogelijk zou zijn, doch enkel dat de voorgestelde werken niet in overeenstemming zijn met de in het gewestplan vastgestelde bestemming van parkgebied.

Het middel is dan ook ongegrond”.

3.1.1.3. De verzoekende partij dupliceert in de memorie van wederantwoord:

“1. Weerlegging van de memorie van antwoord.

De memorie van het Vlaams Gewest beperkt zich tot een beknopte weergave van het middel van beroepster, gevolgd door een bloemlezing uit de bestreden beslissing, waaruit zou moeten blijken dat het middel dat beroepster tegen (de) bestreden beslissing heeft aangevoerd, volledig ongegrond is.

Klaarblijkelijk gaat het Vlaams gewest er echter van uit dat de bestreden beslissing volledig wettelijk is omdat zij zeer uitvoerig formeel is gemotiveerd.

Zo volstaat het Vlaams Gewest met de bewoordingen van de bestreden beslissing te hernemen om aan te tonen dat de restauratie en ingebruikname van het koetshuis bij het gerestaureerde kasteel inderdaad onverenigbaar zou zijn met bestemming van het gebied als ‘parkgebied’ op het gewestplan, en dit zonder op enige wijze in te gaan op de argumentatie die beroepster in verband met de redenering in de bestreden beslissing naar voor bracht.

Het Vlaams Gewest gaat niet in op het argument van beroepster dat de Omzendbrief van 3 augustus 1979 ook recreatieve activiteiten omschrijft als een activiteit die kadert in de sociale functie die inherent aan een parkgebied is verbonden.

Uit de feiten blijkt nochtans duidelijk dat de restauratie en ingebruikname van het koetshuis de sociale functie van het park helemaal niet zal uithollen, zoals in de bestreden beslissing volledig ten onrechte wordt beweerd.

(...) De plannen die beroepster met het koetshuis heeft, zullen niemand beletten op dezelfde wijze van het park te genieten als voorheen.

Het is dan ook volledig onjuist dat de restauratie en ingebruikname van het koetshuis in tegenstrijd zou zijn met de bestemming van het gebied, en dat dit bovendien een einde zou maken aan de tot op vandaag zeer goed vervulde functie van parkgebied.

Bovendien gaat het Vlaams Gewest om duistere redenen totaal niet in op de argumentatie van beroepster dat de weigering een schending uitmaakt van het continuïteitsbeginsel, nu het bestuur blijkens de vroeger afgeleverde vergunningen volledig achter de restauratie en ingebruikname van het kasteel en het park zelf stond, doch vervolgens een volledig weigerachtige houding aanneemt wanneer beroepster het initiatief neemt om de restauratie te vervolledigen, en na kasteel en park ook het koetshuis volledig te herstellen in de staat die het voor de gedeeltelijke afbraak had.

Het spreekt nochtans voor zich dat de restauratie van het koetshuis en de lichte verplaatsing ervan ingevolge de tussentijdse onteigening het algemeen beeld van het kasteelpark 'Gravenhof' ten zeerste ten goede zou komen. Op dit ogenblik bieden de gebouwen van wat vroeger het koetshuis van het kasteel was een zeer treurige aanblik in het geheel van de kasteeltuin, en vormt dit gebouw dan ook zeker een storend element in het geheel.

Vermits echter dit koetshuis echter volledig bezijden de kasteeltuin is opgericht zou de restauratie ervan het geheel netter een harmonischer uitzicht geven, zonder dat de restauratie van het dak (volumevergroting) het uitzicht zou storen.

Het is dan ook onbegrijpelijk dat het Vlaams Gewest, na de werken die nodig waren voor de openstelling van het park volledig te hebben ondersteund de afwerking van dit project niet meer genegen blijkt te zijn, nu de uitvoering van deze werken niet onontbeerlijk meer is voor de openstelling van het park, hoewel het de uitstraling van het park aanzienlijk zou vergroten.

Het is dan ook duidelijk dat de bestreden beslissing een schending uitmaakt van het continuïteitsbeginsel.

Tenslotte vermeldt de memorie van antwoord totaal niets over de argumentatie van beroepster dat de restauratie en ingebruikname van het koetshuis volledig bestemmingsongevoelig is, en dus totaal geen gevolgen zou hebben voor de momenteel perfect vervulde bestemming van het parkgebied.

Zoals hierboven reeds uitdrukkelijk aangegeven, zal de restauratie en ingebruikname van het koetshuis enkel tot gevolg hebben dat het geheel van het domein Gravenhof een harmonischer en netter aanblik verkrijgt, zonder dat dit de gemeenschap, voor wie de parkgebieden zijn ingericht, zal verhinderd worden op een minder intensieve wijze van het park 'Gravenhof' te genieten als voorheen.

Het is dan ook duidelijk dat de weigeringsbeslissing meer is ingegeven door middelmatigheidsdrang op bestuursniveau dan wel door de vrees vanwege het bestuur dat door de restauratie en herinrichting van het koetshuis een parkgebied voor de bevolking zou teloorgaan.

2. toepassing van artikel 32 van de Grondwet

In het kader van artikel 32 van de gecoördineerde Grondwet verzoekt beroepster het Auditoraat dan ook het (...) Vlaams Gewest te verplichten alle administratieve rechtspraak waarbij uitspraak wordt gedaan over restauratie, gedeeltelijke herbouwing en heringebruikname van oorspronkelijke aanhorigheden van gerestaureerde historische gebouwen toe te voegen aan het administratief dossier”.

3.1.1.4. In haar laatste memorie stelt de verzoekende partij nog:

“Beroepster heeft belang wanneer ze in het kader van artikel 32 van de gecoördineerde Grondwet het Auditoraat verzoekt om het Vlaamse Gewest te verplichten alle administratieve rechtspraak waarbij uitspraak wordt gedaan over restauratie, gedeeltelijke herbouwing en heringebruikname van oorspronkelijke aanhorigheden van gerestaureerde historische gebouwen toe te voegen aan het administratief dossier.

Dat de modaliteiten van de openbaarheid van bestuur voorzien in artikel 32 van de grondwet nader geregeld werden door de wet van 11 april 1994 en thans door het decreet van 18 mei 1999 waarin ondermeer bepaald wordt dat dergelijk verzoek dient gericht te worden aan de administratieve overheid die over de gevraagde documenten beschikt, doet geen afbreuk aan het nut van deze documenten in het kader van de procedure. Deze documenten zijn

belangrijk omdat ze het manifest gebrek aan continuïteit in het bestuur aantonen.

Het kasteel kreeg in casu een nieuwe functie als hotel-restaurant, en het bestuur heeft voor de daartoe noodzakelijke verbouwingen en uitbreidingen telkenmale bouwvergunningen (verleend). Bij de afgifte van deze bouwtoelatingen werd de conformiteit van de werken met de bestemming van de gronden als parkgebied reeds aanvaard. Het getuigt wel degelijk van een gebrek aan continuïteit wanneer de verbouwingen aan het koetshuis worden geweigerd wegens een vermeende strijdigheid met de bestemming als parkgebied.

Volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan vervult elk parkgebied een inherente sociale functie, die volgens de omzendbrief van 3 augustus 1979 ook recreatieve activiteiten omvat.

Artikel 14.4.4 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen stelt: 'De parkgebieden moeten in hun staat bewaard worden of zijn bestemd om zodanig ingericht te worden, dat ze, in de al dan niet verstedelijkte gebieden, hun sociale functie vervullen'.

Als toelichting bij dit artikel stelt de omzendbrief van 3 augustus 1979: 'artikel 14.4.4. houdt geen absoluut bouwverbod in, maar beperkt het de bouwmogelijkheden niettemin aanzienlijk. Enkel deze handelingen en werken die behoren of bijdragen tot de inrichting van het parkgebied, zijn er toegelaten, met uitsluiting van alle werken en handelingen met een andere bestemming, weze het een residentiële, industriële, agrarische, commerciële en zelfs culturele bestemming. Het is geenszins de bedoeling parkgebieden te transformeren in gebieden voor actieve recreatie. Inplantingen van horecabedrijven binnen deze gebieden kunnen slechts aanvaard worden, wanneer dit gebeurt, in functie van de openstelling van het park, binnen de bestaande gebouwen'.

Deze sociale functie van het kasteelpark van het Gravenhof wordt noodzakelijkerwijze mede bepaald wordt door de aanwezigheid en de functie van het kasteel met aanhorigheden.

De restauratie van het koetshuis op exact dezelfde plaats draagt ongetwijfeld bij tot de inrichting van het parkgebied. De restauratie is in overeenstemming met het bepaalde in artikel 14.4.4 van het voornoemd koninklijk besluit. Er dient op gewezen te worden dat het koetshuis aan herstelling toe was, waarom kan dit niet volgens een constructie die de harmonie tussen kasteel, koetshuis en tuin herstelt en bovendien bijdraagt tot de inrichting van het parkgebied?

Beroepster gaat niet akkoord wanneer de Auditeur stelt dat de minister geldig besloten heeft tot de onverenigbaarheid van het bouwproject met de bestemming van het gebied.

Het bestreden besluit stelt '... dat in ruime mate bijkomende (verkeersattractieve) functies dreigen het parkgebied als dusdanig te 'vertrappelen' of te 'verstikken' ... dat de voorziene feestzalen en het hotelgedeelte op zich immers niet bijdragen tot een (nog) verdere openstelling van het domein; dat zoals gesteld deze inrichting niet wordt ingebracht binnen een bestaand gebouw, echter dit bestaand gebouw erdoor in een ruime mate wordt uitgebreid'.

Het wordt niet aangetoond dat een bijkomende functie, zijnde de restauratie van het bestaande koetshuis tot hotel met feestzaal, het parkgebied zou vertrappelen, verstikken. Het spreekt nochtans voor zich dat de restauratie van het koetshuis het algemeen beeld van het kasteelpark 'Gravenhof' ten zeerste te goede zou komen. Op dit ogenblik bieden de gebouwen van wat vroeger een koetshuis van het kasteel was een zeer treurige aanblik in het geheel van de kasteeltuinen, en vormt dit gebouw dan ook zeker een storend element in het geheel.

Vermits dit koetshuis volledig bezijden de kasteeltuin is opgericht zou de restauratie ervan het geheel een harmonischer uitzicht geven, zonder dat de restauratie van het dak (volumevergroting) het uitzicht zou storen.

Het is bezwaarlijk wanneer het bestreden besluit stelt dat de inrichting niet wordt ingebracht binnen een bestaand gebouw. Zoals hoger reeds gesteld draagt de restauratie van het koetshuis ongetwijfeld bij tot de inrichting van het parkgebied.

Uit de rechtspraak van de Raad van State blijkt duidelijk dat een gebouw dat principieel zoneconform is (...) niet zonevreemd kan worden door de toename van zijn omvang alleen (...).

Minstens in de mate dat het Vlaamse Gewest aldus de horeca-functie van het kasteel met bijhorend park, die in het verleden steeds als conform met het gewestplan werd beschouwd, plots en enkel omwille van de uitbreiding van deze functie als zonevreemd bestempelt, (zijn) de in het middel aangevoerde wetsbepalingen en beginselen geschonden.

Beroepster wenst aanvullend te benadrukken dat het koetshuis-dienstenverblijf historisch functioneel moet beschouwd worden als een apart staand bijgebouw van het kasteel, en dat de verminkte en onaangepaste staat van dit bijgebouw in elk geval maatregelen noodzaakt teneinde de sociale functie van het geheel te herstellen.

De aangevraagde werken zijn in dit perspectief objectief gezien in zekere zin 'bestemmingsongevoelig', nu deze er enkel toe strekken een bestaand doch disfunctioneel gebouw terug in het bestaande park te integreren.

Conclusie moet dan ook zijn dat het bestreden besluit afbreuk doet aan de specifieke sociale functie van het park Gravenhof, door een noodzakelijke rehabilitatie van het koetshuis, op dezelfde plaats en met exact dezelfde afmetingen en uiterlijke kenmerken, onmogelijk te maken.

Bovendien heeft de auditeur in zijn beoordeling het Verdrag van Granada van 3 oktober 1985 over het hoofd gezien.

Artikel 11 van het Verdrag stelt:

'Rekening houdend met de architectonische en historische aard van het erfgoed, verplicht iedere partij zich tot het bevorderen van:

- het gebruik van de beschermde goederen, rekening houdend met de behoeften van het hedendaagse leven;
- het zodanig aanpassen van oude gebouwen dat deze voor nieuwe doeleinden kunnen worden gebruikt.'

Dit artikel legt ondubbelzinnig het principe vast naar luid waarvan men, om een oud gebouw in stand te houden, de mogelijkheid moet hebben dat gebouw aan te passen aan de eisen van de hedendaagse samenleving en het een economisch rendabele bestemming te geven.

In casu wil men de restauratie van het vroegere hellend dak in plaats van het onesthetisch plat dak, de administratie verzet zich hiertegen om de reden dat het bestaand volume niet mag verhoogd worden in een parkgebied.

Het Verdrag, totstandgekomen in de Raad van Europa, heeft als doel de richtlijnen te bepalen van een gezamenlijke politiek die de bescherming en de opwaardering van het bouwkundig erfgoed moet bevorderen.

Het is overduidelijk dat de gewesten door het Verdrag van Granada zijn gebonden.

Het besluit is strijdig met de voorschriften van het gewestplan (die verkeerd worden toegepast) en met het continuïteitsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur (omdat op ongemotiveerde wijze wordt afgestapt van de houding die het bestuur heeft aangenomen in verband met de verenigbaarheid met de planologische bestemming in eerdere administratieve beslissingen), maar is bovendien strijdig met het Verdrag van Granada van 3 oktober 1985.

Overigens dient beroepster vast te stellen dat het Vlaamse Gewest zijn vergunningsbeleid hieraan heeft aangepast, zoals blijkt uit de vergunning die

na gunstig advies van alle vergunningverlenende instanties werd afgeleverd aan de CO.BR.HA., voor de renovatie tot horeca aangelegenheid van de Gemptmolen te St-Joris Winge, eveneens in parkgebied gelegen, en dit bij besluit van het College van Burgemeester en Schepenen van de gemeente Tielt-Winge dd. 23 december 1977”.

3.1.1.5. In haar laatste memorie stelt de verwerende partij nog:

“Verwerende partij sluit zich aan bij het Auditoraatsverslag waarbij wordt besloten tot de verwerping van het verzoek tot nietigverklaring;

Terecht wordt in het auditoraatsverslag dat niet moet worden ingegaan op het verzoek van de verzoekende partij tot mededeling van overigens niet nader gespecificeerde stukken;

Evenmin kan het middel van de verzoekende partij in zoverre het een gebrek aan continuïteit inhoudt, worden weerhouden.

Volgens de stelling van de verzoekende partij zou deze, op basis van verleende vergunningen met betrekking tot werken in het parkgebied, telkenmale opnieuw in datzelfde parkgebied vergunningen tot bouwwerken moeten verkrijgen en dit tot in eeuwigheid, daarbij de appreciatiebevoegdheid van de beslissende overheid bij elke nieuwe aanvraag volkomen ten onrechte beperkende.

Die stelling zou overigens tot de absurde toestand komen dat uiteindelijk het park verdwijnt.

In de bestreden beslissing wordt uitdrukkelijk overwogen waarom bij de voorliggende aanvraag wordt geoordeeld dat er strijdigheid is met de bestemming parkgebied, dit in tegenstelling tot bij vroegere aanvragen tot het uitvoeren van werken in hetzelfde parkgebied.

Daarenboven wenst de verzoekende partij het koetshuis blijkbaar te verbouwen, stellende dat het om exact dezelfde afmetingen en uiterlijke kenmerken gaat, wat strijdig is met de feitelijke gegevens van de zaak, aangezien het onbetwistbaar om een volumevergroting gaat.

Evenmin kan de verzoekende partij gevolgd worden wanneer zij, om een eventuele toets met betrekking tot de (on)verenigbaarheid met de bestemming van het parkgebied te ontlopen, stelt dat het gevraagde bouwwerk bestemmingsongevoelig zou zijn.

Ook dit zou de negatie zelf inhouden van de appreciatiebevoegdheid van de beslissende overheid om over de (on)verenigbaarheid met de bestemming, in casu parkgebied, te oordelen.

In de laatste memorie verwijst verzoekende partij naar het Verdrag van Granada van 3 oktober 1985, meer bepaald artikel 11.

Nog daargelaten het aspect of dit artikel van het Verdrag bindend is voor de beslissende overheid, moet worden vastgesteld dat in zoverre de schending van dit Verdrag voor het eerst in een laatste memorie wordt naar voren gebracht, dit een nieuw middel is dat onontvankelijk is omdat de middelen in het inleidend verzoekschrift dienen te worden aangehaald.

Daarenboven is het middel onontvankelijk omdat niet door verzoekende partij wordt uiteengezet in welke mate de ingeroepen rechtsregel zou geschonden zijn.

Tenslotte is het evident dat het artikel dat verzoekende partij aanhaalt uiteraard niet geschonden is.

In de lezing die verzoekende partij wil geven aan het artikel zou geen enkele beperking kunnen worden opgelegd aan de bepaling van het artikel 11 van het Verdrag aangehaald door de verzoekende partij, hetgeen geenszins het geval is.

Nog blijft de vraag wat precies onder de Verdragsbepaling bepaald is en of de verzoekende partij zich er wel kan op beroepen.

Verzoekende partij legt niet uit in welke mate de regel die zij aanhaalt zou geschonden zijn en verabsoluteert ten onrechte de door haar aangehaalde Verdragstekst”.

3.1.2. Onderzoek van het middel

3.1.2.1. Artikel 2 van de stedenbouwwet luidde op het ogenblik van het bestreden besluit als volgt:

“§ 1. De Vlaamse Regering verleent bindende kracht aan de streek-, gewest- en gemeenteplannen.

Alle voorschriften van de plannen van aanleg hebben dezelfde bindende kracht, ongeacht of zij grafisch zijn voorgesteld of niet.

De plannen hebben verordenende kracht. Zij blijven gelden totdat zij door andere plannen kunnen worden vervangen na een herziening. Er mag alleen van worden afgeweken in de gevallen en in de vormen door deze wet bepaald.

Bij het onderzoek van bouw- of verkavelingsaanvragen, andere dan voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare diensten kan geen toepassing worden gemaakt van regelen in verband met de inrichting en de toepassing van ontwerp-gewestplannen en gewestplannen die de mogelijkheid scheppen om van deze plannen af te wijken of uitzonderingen toe te laten waardoor kan worden gebouwd of verkaveld. Het niet toepassen van de regelen kan geen aanleiding geven tot schadevergoeding als bedoeld in artikel 37.

De voorschriften van een plan van aanleg waarvan overeenkomstig de artikelen 12, laatste lid, 15, laatste lid, en 16, vierde lid, wordt afgeweken, houden op te gelden.

§ 2. De ontwerpen van streek- of gewestplannen die door de Vlaamse Regering voorlopig zijn vastgesteld hebben slechts bindende en verordenende kracht binnen de grenzen bepaald in de artikelen 45 en 46 van deze wet”.

Artikel 14.4.4 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit) bepaalt:

“De parkgebieden moeten in hun staat bewaard worden of zijn bestemd om zodanig ingericht te worden, dat ze, in de al dan niet verstedelijkte gebieden, hun sociale functie kunnen vervullen”.

3.1.2.2. Wat betreft het in de memorie van wederantwoord aan het auditoraat gerichte verzoek om, “in het kader van artikel 32 van de gecoördineerde Grondwet”, de verwerende partij te verplichten bepaalde stukken toe te voegen aan het administratief dossier, dient vooreerst te worden vastgesteld dat deze stukken, zoals hierna zal blijken, niet noodzakelijk zijn voor het onderzoek van de zaak. Daarenboven werden de modaliteiten van de openbaarheid van bestuur, die zijn voorzien in het voormelde grondwetsartikel, nader geregeld door de wet van 11 april

1994 betreffende de openbaarheid van bestuur, thans door het decreet van 26 maart 2004 betreffende de openbaarheid van bestuur waarin in artikel 17, §3, eerste lid ondermeer wordt bepaald dat dergelijk verzoek moet worden “gericht aan de instantie die over het bestuursdocument beschikt”.

3.1.2.3. In zoverre de verzoekende partij de schending inroept van “de toelichting bij artikel 14 in de ministeriële omzendbrief van 3 augustus 1979” is het middel niet ontvankelijk aangezien deze omzendbrief uit zijn aard zelf geen verordenende kracht bezit.

3.1.2.4. Met de verwerende partij moet voorts worden vastgesteld dat artikel 14.4.4 van het inrichtingsbesluit geen definitie van “parkgebieden” geeft, zodat moet worden aangenomen dat de term in zijn spraakgebruikelijke betekenis moet worden begrepen en dus een terrein bedoelt dat door beplanting met bomen en heesters tot een wandel- en rustplaats is ingericht. Die bepaling legt de verplichting op om, ofwel, het terrein dat reeds als park bestaat, als zodanig te bewaren, ofwel, het terrein waaraan men de bestemming van park heeft gegeven, zodanig in te richten dat het ook inderdaad die functie voor de gehele bevolking kan vervullen. Hieruit volgt dat in een parkgebied slechts handelingen en werken kunnen worden vergund die behoren of bijdragen tot de inrichting van het parkgebied.

3.1.2.5. Het bestreden besluit weigert de gevraagde bouwvergunning op grond van volgende motieven:

“dat het domein, gelet op de functie van het kasteel (bar, restaurant, feestzalen, hotel, congressen), reeds in een ruime mate is opengesteld voor het publiek; (...); dat door de omvang van de reeds bestaande voorzieningen (...) de maximale draagkracht van dit betrekkelijk kleine park reeds lijkt te zijn benaderd; dat in een ruime mate bijkomende (verkeersattractieve) functies dreigen het parkgebied als dusdanig te ‘vertrappelen’ of te ‘verstikken’; (...) dat het geplande complex niet enkel het behoud en/of herstel in de vroegere staat van de bestaande constructie, evenwel een gevoelige uitbreiding aan bebouwing (én aan functies) beoogt; dat het voorgestelde horecabedrijf (hotel + feestzaal) niet wordt voorzien louter in functie van de openstelling van het park, aangezien de bestaande horecazaak (in het kasteel) deze functie reeds in een voldoende mate vervult; dat de voorziene feestzalen en het hotelgedeelte op zich immers niet bijdragen tot een (nog) verdere openstelling van het domein; dat zoals gesteld deze inrichting niet wordt ingebracht binnen een bestaand gebouw, echter dit bestaand gebouw erdoor in ruime mate wordt uitgebreid”.

De door de verzoekende partij aangevoerde argumenten tonen niet aan dat voormelde weigeringsmotieven, die, wat de juistheid van de feiten betreft

door de verzoekende partij niet wezenlijk worden betwist, zijn gesteund op een verkeerde interpretatie van het begrip “parkgebied” in de zin van artikel 14.4.4 van het inrichtingsbesluit.

3.1.2.6. Het feit dat de sociale functie van het kwestieuze parkgebied mede wordt bepaald door de aanwezigheid van het kasteel en de aanhorigheden betekent niet dat het begrip parkgebied alsdan op een andere wijze dient te worden geïnterpreteerd.

3.1.2.7. Met betrekking tot de reeds afgeleverde vergunningen voor het kasteel stelt het bestreden besluit:

“Overwegende dat de door appellant aangehaalde vergunningen, strekkende tot het (beperkt) verbouwen en verfraaien van het kasteel, zijn verleend met de sociale functie van het park in beschouwing genomen; dat het kasteel immers, door dit een aangepaste functie te geven, er toe heeft bijgedragen dat het park zijn sociale functie kon vervullen (voor het publiek openstellen van een parkdomein)”.

Uit deze en de hierboven aangehaalde motieven blijkt voldoende waarom het bestuur voor de verbouwingen aan het kasteel nog wel vergunningen heeft afgeleverd, maar de nu gevraagde vergunning voor het koetshuis heeft geweigerd. Er kan dan ook geen “manifest gebrek aan continuïteit in het bestuur” worden vastgesteld zoals de verzoekende partij beweert.

3.1.2.8. Gezien hetgeen voorafgaat, kan de verzoekende partij bezwaarlijk volhouden dat de geplande verbouwingen tot feestzalen en hotelruimte “bestemmingsongevoelig” zijn.

3.1.2.9. Ten overvloede kan worden vastgesteld dat de verwerende partij met het bestreden besluit geenszins elke verbouwing aan het koetshuis onmogelijk maakt, waardoor zij “afbreuk (zou doen) aan de specifieke sociale functie van het park Gravenhof”. In dat verband wordt in het bestreden besluit uitdrukkelijk vermeld “dat een meer beperkte renovatie/herstelling van het bestaande bijgebouw, zelfs met het aan dit gebouw een nieuw gebruik, kaderend in de sociale functie van het kasteelpark, toekennen, minder druk op het betrokken park zal teweegbrengen en aldus wel zou kunnen aanvaard worden”.

3.1.2.10. De voor het eerst in de laatste memorie aangevoerde schending van artikel 11 van het “Verdrag van Granada van 3 oktober 1985”, had de

verzoekende partij al in haar verzoekschrift kunnen aanvoeren. Dit onderdeel van het middel is dan ook niet ontvankelijk.

3.1.2.11. Het enig middel dient te worden verworpen.

3.2. Zaak A. 68.040/X-9.722

3.2.1. Het decreet van 13 juli 1994 houdende wijziging van artikel 79 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, waarvan de bepalingen werden opgenomen in bijlage 2 gevoegd bij het decreet betreffende de ruimtelijke ordening gecoördineerd op 22 oktober 1996, werd opgeheven door artikel 171 van het decreet van 18 mei 1999 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening.

Een eventuele vernietiging van het bestreden besluit zou de bevoegde minister niet toelaten een nieuw besluit te nemen op grond van het voornoemde decreet van 13 juli 1994, omdat dit decreet niet meer voorziet in een bijzondere procedure met een college van deskundigen dat, na advies van het college van burgemeester en schepenen, rechtstreeks aan de bevoegde minister advies verleent. Daar deze procedure niet meer van toepassing is, zal de verzoekende partij hoe dan ook een nieuwe stedenbouwkundige vergunningsaanvraag moeten indienen.

3.2.2. Om de voormelde redenen is het beroep tot nietigverklaring onontvankelijk wegens het ontbreken van het wettelijk vereiste actueel belang.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

De zaken A. 60.925 en A. 68.040 worden gevoegd.

Artikel 2.

De beroepen worden verworpen.

Artikel 3.

De kosten van de beroepen, bepaald op 198,32 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op acht september 2008, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	D. MOONS,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

R. STEVENS.