

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 186.681 van 30 september 2008
in de zaak A. 78.540/X-8142.**

In zake : de n.v. WHITE HORSE,
die woonplaats kiest bij
advocaat C. SERVAIS,
kantoor houdende te 2600 ANTWERPEN,
Roderveldlaan 3

tegen :

het Vlaamse Gewest, vertegenwoordigd door de Vlaamse regering,
dat woonplaats kiest bij
advocaat J. CLAES,
kantoor houdende te 2550 KONTICH,
Mechelsesteenweg 160.

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. WHITE HORSE op 8 mei 1998 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 20 februari 1998 van de Vlaamse minister van Openbare Werken, Vervoer en Ruimtelijke Ordening houdende inwilliging van het beroep van de gemachtigde ambtenaar tegen de beslissing van 23 januari 1997 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen waarbij haar beroep tegen het besluit van 8 mei 1996 van het college van burgemeester en schepenen van Antwerpen tot weigering van de vergunning voor het overdekken van een terras aan de Beukenlaan te Antwerpen, kadastraal bekend sectie M, nrs. 129/a en deel van 130/b, werd ingewilligd;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur P. BARRA;

Gelet op de beschikking van 26 april 2002 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de laatste memorie van de verzoekende partij;

Gelet op de beschikking van 16 juni 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 5 september 2008;

Gehoord het verslag van staatsraad J. VAN NIEUWENHOVE;

Gehoord de opmerkingen van advocaat Ph. VAN WESEMAEL, die loco advocaat C. SERVAIS verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat G. HAVET, die loco advocaat J. CLAES verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van eerste auditeur P. BARRA;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. De feiten

1.1. Het terrein is volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan Antwerpen, vastgesteld bij koninklijk besluit van 3 oktober 1979, gelegen in parkgebied. Het is niet gelegen in het beheersingsgebied van een door de Vlaamse regering - voorheen de Koning - goedgekeurd bijzonder plan van aanleg. Het is evenmin gelegen in het beheersingsgebied van een behoorlijk vergunde, niet vervallen verkaveling.

1.2. Op 19 mei 1992 geeft de stad Antwerpen het koetshuis in het park “Den Brandt” in concessie aan de bvba DANIELI, die deel uitmaakt van dezelfde groep als de verzoekende partij.

Op 13 maart 1992 wordt hieromtrent een concessie-overeenkomst afgesloten tussen de stad Antwerpen en Mela RENZO (die tekent voor de “bvba WHITE HORSE”) met een bijvoegsel, ondertekend op 1 april 1992. Volgens deze overeenkomst wordt het gebouw in concessie gegeven voor het uitbaten van horeca-activiteiten maar mogen er geen activiteiten in georganiseerd worden die storend zijn voor het publiek karakter van het park of meer in het bijzonder voor de buurt en omwonenden.

1.3. Op 11 februari 1993 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen een eerste bouwvergunning aan de verzoekende partij voor de verbouwing van het koetshuis tot een restaurant.

1.4. Op 13 april 1993 stellen Edward VERWEIRDE en Christiana Maria VAN PUYVELDE een beroep tot nietigverklaring in tegen deze eerste bouwvergunning (zaak gekend onder rolnummer A. 51.127/X-8.945).

In het arrest nr. 161.345 van 13 juli 2006 willigt de Raad van State de afstand van het geding door de verzoekende partijen in.

1.5. Op 24 februari 1994 verleent het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen een tweede bouwvergunning voor het oprichten van een berging en van een houten afscherming en voor aanplanting. Over deze bouwaanvraag werd het advies van de gemachtigde ambtenaar niet ingewonnen, omdat het werken van geringe omvang betrof.

1.6. Op 19 mei 1995 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij een derde bouwaanvraag in bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen tot het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning voor het overdekken van een terras. De aanvraag betreft het overdekken van de op 24 februari 1994 vergunde constructie met een glazen lessenaarsdak, gesteund op metalen profielen, alsook de indeling ervan in een berging, een koelkamer en een wc.

1.7. Op 23 februari 1996 geeft de gemachtigde ambtenaar een negatief advies over de bouwaanvraag. De motivering luidt als volgt:

- “- overwegende dat het eigendom gelegen is in een parkgebied volgens het vastgestelde gewestplan;
- overwegende dat parkgebieden in hun staat moeten bewaard worden of bestemd zijn om zodanig ingericht te worden, dat ze in de al dan niet verstedelijkte gebieden hun sociale functie kunnen vervullen;
- overwegende dat de aanvraag een uitbreiding betreft bij een bestaand restaurant; dat een restaurant in een parkgebied als zonevreemd gebouw moet beschouwd worden; dat op 17.02.93 reeds een aanzienlijke uitbreiding werd vergund;
- overwegende dat volgens het decreet van 13.7.94 (BS 17.9.94) slechts mag worden afgeweken van de voorschriften van een ontwerp-gewestplan of gewestplan voor het uitbreiden van een bestaand vergund gebouw met uitzondering van woningbouw op voorwaarde dat de uitbreiding een

noodzakelijk gevolg is van de voorgeschreven algemene, sectoriële of bijzondere voorwaarden in de milieuvergunning;

- overwegende dat de gevraagde uitbreiding geen gevolg is van de voorwaarden in de milieuvergunning;

ONGUNSTIG, de bouwvergunning moet worden geweigerd.

De aanvraag is in strijd met de voorschriften van het gewestplan”.

1.8. Op 8 mei 1996 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Antwerpen de bouwvergunning wegens strijdigheid met de gewestplanvoorschriften, met verwijzing naar het advies van de gemachtigde ambtenaar.

1.9. Met een brief van 4 juni 1996 stelt de verzoekende partij beroep in tegen deze beslissing bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen.

1.10. Op 23 januari 1997 beslist de bestendige deputatie het beroep in te willigen en verleent zij de bouwvergunning. De motivering luidt als volgt:

“Overwegende dat artikel 14 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen bepaalt dat de parkgebieden in hun staat moeten bewaard worden of bestemd zijn om zodanig ingericht te worden, dat ze in de al dan niet verstedelijkte gebieden hun sociale functie kunnen vervullen; dat luidens het bovenvermeld koninklijk besluit horecabedrijven opgericht binnen deze gebieden slechts aanvaard worden, wanneer dit gebeurt, in functie van de openstelling van het park, binnen de bestaande gebouwen; dat dit ook het geval is voor aanvullende accommodaties;

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen in zitting van 11 februari 1993 vergunning heeft verleend tot het verbouwen van het koetshuis tot restaurant;

Overwegende dat de ruimte binnenin het hoofdgebouw volledig ingenomen wordt voor keuken en verbruiksruimte; dat bij gebrek aan opslagruimte afval en reserve buiten het gebouw worden gedeponneerd; dat dit resulteert in een onesthetisch uitzicht, geur- en geluidshinder;

Overwegende dat het college van burgemeester en schepenen derhalve op 24 februari 1994 vergunning heeft verleend tot het bijbouwen van de berging;

Overwegende dat de omwonenden echter een meer afdoende oplossing eisen gezien voor hen de hinderlijkheden ongewijzigd blijven; dat daarom een ontwerp werd ingediend waardoor de bestaande berging een meer verzorgd uitzicht zou krijgen en de hinderlijkheden worden vermeden;

Overwegende dat de gevraagde, beperkte overkoepeling een noodzakelijke aanpassing is teneinde de nieuwe bestemming mogelijk te maken en om het park zijn sociale functie te vervullen;

Overwegende dat de aanvraag in overeenstemming is met de bestemming van het gewestplan; dat bovendien de goede aanleg van de plaats niet in het gedrang wordt gebracht”.

1.11. Met een brief van 10 maart 1997 stelt de gemachtigde ambtenaar bij de minister beroep in tegen deze beslissing. Hij voert in zijn beroepschrift aan dat de toelichtingsnota bij het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen stelt dat horecabedrijven binnen een parkgebied slechts kunnen aanvaard worden “in functie van de openstelling van het park en binnen de bestaande gebouwen”. Aan deze voorwaarden is volgens de gemachtigde ambtenaar niet voldaan.

1.12. Op 20 februari 1998 beslist de minister het beroep in te willigen en de bouwvergunning te weigeren. De motivering luidt als volgt:

“Overwegende dat huidig ontwerp voorziet in de omvorming van voormelde constructie, die dus werd vergund als klein werk, naar een overdekte bergplaats; dat hiertoe het houten schutsel behouden blijft en via een metalen skelet het geheel overdekt wordt met een glazen lessenaarsdak; dat volgens het grondplan dit bouwwerk - aansluitend op de keuken en voorkeuken - wordt opgedeeld in bergingen, koelkamer en WC;

Overwegende dat het hier een bestaand esthetisch waardevol gebouw betrof waaraan reeds een belangrijke uitbreiding is gebeurd onder de vorm van de eerder vermelde veranda; dat die veranda in vormgeving en uitvoering nog enige esthetisch aanvaardbare aansluiting inhield met het bestaande gebouw - onafgezien de vergunde gebruikswijziging; dat evenwel de nu gevraagde constructie in vormgeving en materiaalgebruik noch als zelfstandig noch als uitbreidend bouwwerk enige architecturale waarde voorstaat of toevoegt aan het geheel; dat daarentegen het concept van houten wanden, in de vorm van tuinafsluitingspanelen geplaatst op een betonnen vloer en een lichthellende bedaking in glas die aansluit op de kopgevel van het gebouw met gedeeltelijke afdekking van de aanwezige vensters - in belangrijke mate afbreuk doet aan de architecturale waarde van het geheel;

Overwegende dat de esthetisch verantwoorde uitvoering van een bouwwerk als voornaam element van goede ordening dient opgenomen in de beoordeling van een bouwaanvraag; dat in casu aan dit criterium op geen voldoeninggevende wijze wordt voldaan; dat het ontwerp niet verenigbaar wordt geacht met een goede plaatselijke aanleg en bijgevolg de beslissing van de bestendige deputatie het algemeen belang schaadt en in strijd is met een degelijk bestuur inzake ruimtelijke ordening en stedenbouw; dat het beroep van de gemachtigde ambtenaar dient ingewilligd”.

2. Ten gronde

2.1.1.1. In een eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van de artikelen 1 tot 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, het motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij betoogt dat het bestreden besluit zonder draagkrachtige en afdoende motivering werd genomen en meegedeeld. Er werd slechts één grond voor de weigering van de bouwvergunning weergegeven, met name de bewering dat er geen esthetisch verantwoorde uitvoering van het voorgenomen bouwwerk zou bestaan, terwijl de gemachtigde ambtenaar in zijn advies met geen woord rept over de esthetische aspecten en enkel inging op de vraag of het restaurant als een zonevreemd gebouw moest worden beschouwd. De verzoekende partij heeft zich niet kunnen voorbereiden op deze arbitraire motivering, die het haar onmogelijk maakte haar verdediging voor te bereiden. De motivering houdt in dat de bouwaanvraag enkel zou zijn ingewilligd indien de werken een toegevoegde esthetische waarde zouden geven aan de bestaande constructie of indien ze op zich een hoge architecturale waarde zouden voorstaan. Voor een dergelijke motivering ontbreekt evenwel elke feitelijke of juridische grondslag.

2.1.1.2. De verwerende partij stelt dat alle partijen hun standpunt hebben kunnen uiteenzetten op de hoorzitting en dat de minister bij die hoorzitting niet kan vooruitlopen op zijn beslissing. De esthetisch verantwoorde uitvoering van een bouwwerk is een zeer belangrijk element bij de beoordeling van de bouwaanvraag. Het feit dat één of meer motieven niet voorkomen in het bestreden besluit vormt op zich geen schending van de motiveringsplicht. De motieven die er wel in voorkomen volstaan op zich om de beslissing te schragen.

2.1.1.3. De verzoekende partij repliceert dat het beroepschrift van de gemachtigde ambtenaar gebaseerd was op de strijdigheid van de bouwaanvraag met de bestemmingsvoorschriften. De minister vermeldt in het bestreden besluit enkel dat er geen esthetisch verantwoorde uitvoering van het bouwwerk zou bestaan, zonder nog in te gaan op de argumentatie van de gemachtigde ambtenaar en van de verzoekende partij met betrekking tot de bestemming. De verzoekende partij had haar argumentatie volledig toegespitst op de weerlegging van het standpunt van de gemachtigde ambtenaar. Op de hoorzitting werd evenwel met geen woord gerept over de esthetische en architecturale aspecten. Het feit dat de motivering van het bestreden besluit enkel daar op is gebaseerd, houdt een inbreuk in op het zorgvuldigheidsbeginsel en op de rechten van de verdediging.

2.1.1.4. De verzoekende partij voegt daar in haar laatste memorie aan toe dat het bestreden besluit geen rekening houdt met de functionele redenen die tot de bouwaanvraag hebben geleid, met name een geluidsdichting en het voorkomen van geurhinder ten voordele van de natuur in het park, de bezoekers en de omwonenden.

2.1.2.1. De verzoekende partij voert pas in de memorie van wederantwoord een schending van de rechten van de verdediging aan. In de mate dat het middel hierop is gebaseerd, is het onontvankelijk, nu deze argumentatie niet raakt aan de openbare orde.

2.1.2.2. Voor wat betreft de door de verzoekende partij aangevoerde schending van de motiveringsplicht en van de zorgvuldigheidsplicht blijkt uit artikel 53, § 3, eerste lid van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996, dat de beslissing van de Vlaamse regering met redenen omkleed moet zijn. Aan deze motiveringsverplichting is voldaan wanneer de overheid die als beroepsinstantie optreedt, duidelijk de met de plaatselijke aanleg of de ruimtelijke ordening verband houdende redenen opgeeft waarop zij haar beslissing steunt, zodat de aanvrager met kennis van zaken tegen deze beslissing in rechte kan optreden en dat de Raad van State de hem opgedragen wettigheidscontrole kan uitoefenen. Dit laatste houdt in dat hij kan nagaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond van die gegevens in redelijkheid tot het bestreden besluit is kunnen komen.

De door de verzoekende partij aangehaalde wetsbepalingen houden in dat die motivering afdoende moet zijn, wat betekent dat de motivering evenredig moet zijn met het belang van de genomen beslissing en dat zij moet volstaan om de beslissing te dragen.

2.1.2.3. Uit het voorgaande vloeit evenwel niet voort dat de overheid verplicht is om alle door de partijen aangevoerde feitelijke en juridische argumenten te beantwoorden.

Gelet op de devolutieve werking van het administratief beroep is de overheid die als beroepsinstantie optreedt, niet gebonden door de argumenten die in de beroepsprocedure worden aangevoerd. Wel is vereist dat de overheid haar beslissing neemt op grond van argumenten die op zich beschouwd draagkrachtig en afdoende zijn.

2.1.2.4. Het bestreden besluit is in essentie gebaseerd op de overweging dat de “gevraagde constructie in vormgeving en materiaalgebruik noch als zelfstandig noch als uitbreidend bouwwerk enige architecturale waarde voorstaat of toevoegt aan het geheel” en zelfs “in belangrijke mate afbreuk doet aan de architecturale waarde van het geheel”. Het ontwerp wordt “niet verenigbaar (...) geacht met een goede plaatselijke aanleg”.

De vergunningverlenende overheid moet bij de beoordeling van bouwaanvragen niet alleen rekening houden met de bestemmingsvoorschriften voor het betrokken perceel als parkgebied, overeenkomstig artikel 14.4.4 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen, maar zij moet ook nagaan of de uitvoering van de handelingen en werken verenigbaar is met de goede plaatselijke ordening, overeenkomstig artikel 19, derde lid van hetzelfde besluit.

De verzoekende partij laat na om te verduidelijken in welke mate het bestreden besluit in dezen uitgaat van onjuiste gegevens, dan wel of die gegevens niet correct zijn beoordeeld, dan wel of op grond van die gegevens niet geredelijk kon worden aangenomen dat de bouwaanvraag onverenigbaar is met een goede plaatselijke aanleg. De bewering dat “elke feitelijke, juridische of wettelijke grondslag ontbreekt” volstaat allerm minst om aan te tonen dat de motivering van het bestreden besluit niet draagkrachtig of afdoende zou zijn.

2.1.3. Het eerste middel is niet gegrond.

2.2.1.1. In een tweede middel voert de verzoekende partij machtsoverschrijding aan, alsook de schending van het legaliteitsbeginsel, van de artikelen 14.4.4 en volgende van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen en van de bepalingen van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996.

Zij stelt dat de bouwaanvraag wel degelijk beantwoordde aan de bestemmingsvoorschriften bedoeld in artikel 14.4.4 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen. Een essentieel element van die voorschriften vormt de sociale functie die parkgebieden dienen te vervullen. De vestiging van horecabedrijven in parkgebieden wordt expliciet in de regelgeving aanvaard, op voorwaarde dat ze gebeurt in bestaande gebouwen bij de openstelling van een park, zoals in dezen het geval is. Aldus werd het koetshuis geherwaardeerd

en kon het park “Den Brandt” ten volle worden opengesteld voor de bevolking. De overheid heeft dit erkend door het verlenen van een concessie met het expliciete doel van de uitbating van een horecabedrijf en door het verlenen van een bouwvergunning op 11 februari 1993 voor de aanbouw van een veranda achter het koetshuis en van een bouwvergunning op 24 februari 1994 voor het bijbouwen van een berging en voor aanplanting. De laatste bouwvergunning werd nooit aangevochten en moet dus geacht worden definitief verworven te zijn. De huidige bouwaanvraag betreft het overdekken van het terras en beoogt een geluidsdichting en een afsluiting van geurhinder, wat zowel de natuur in het park als de bezoekers en de omwonenden ten goede komt. Doordat met deze belangrijke elementen geen rekening werd gehouden, ligt een schending voor van de voormelde beginselen en bepalingen.

2.2.1.2. De verwerende partij werpt op dat de reeds vergunde uitbreidingen nog redelijk genoemd konden worden, esthetisch aanvaardbaar en in overeenstemming met de bestemming als parkgebied, maar dat de huidige bouwaanvraag geen enkele redelijke esthetische aansluiting meer vertoont met het hoofdgebouw en een architecturaal onaanvaardbare toestand inhoudt die de goede plaatselijke ordening in het gedrang zou brengen. De overheid mocht dan ook de bouwvergunning om die reden weigeren.

2.2.1.3. De verzoekende partij repliceert dat de overheid met de concessie van het koetshuis ook zijn restauratie beoogde en dat met de reeds gedane en geplande investeringen van de verzoekende partij het koetshuis van verder verval wordt gevrijwaard. De huidige bouwaanvraag voldoet in alle opzichten aan de stedenbouwkundige vereisten, aangezien het bestreden besluit hierover met geen woord rept.

2.2.2.1. Het feit dat de stad Antwerpen het koetshuis in concessie heeft gegeven aan de verzoekende partij en reeds eerder twee bouwvergunningen heeft afgeleverd die inmiddels geacht moeten worden definitief te zijn (zie het feitenrelaas, punten 1.4 en 1.5), houdt voor de overheid geen verplichting in om ook een volgende bouwaanvraag voor hetzelfde perceel in te willigen. De vergunningverlenende overheid kan bij ontstentenis van een bijzonder plan van aanleg of een verkavelingsvergunning immers van oordeel zijn dat de bouwaanvraag niet verenigbaar is met de goede plaatselijke ruimtelijke ordening, overeenkomstig

artikel 19, derde lid van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen.

Wanneer de overheid op grond van de voormelde bepaling een bouwvergunning weigert, houdt dit nog geen schending in van de bestemmingsvoorschriften bedoeld in artikel 14.4.4 van het voormelde besluit, aangezien beide bepalingen cumulatief gelden.

2.2.2.2. Hieruit volgt dat de onwettigheid van een weigering van de bouwvergunning op grond van artikel 19, derde lid van het voormelde besluit niet kan worden aangetoond door de stelling dat de bouwaanvraag zou voldoen aan de voorwaarden bedoeld in artikel 14.4.4 van hetzelfde besluit, maar dat moet worden aangetoond dat de overheid op kennelijk onredelijke wijze gebruikt heeft gemaakt van haar discretionaire bevoegdheid bedoeld in artikel 19, derde lid.

De door de verzoekende partij aangevoerde argumenten volstaan niet om te besluiten tot een schending van die laatste bepaling.

2.2.3. Het tweede middel is niet gegrond.

**OM DIE REDENEN
BESLIST DE RAAD VAN STATE :**

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

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

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	J. VAN NIEUWENHOVE,	staatsraad,
Mevr.	A. TRUYENS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

A. TRUYENS.

R. STEVENS.