

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 192.409 van 20 april 2009
in de zaak A. 137.560/X-11.447.**

In zake : de n.v. COFER,
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 C. MARINOWER,
kantoor houdende te 2018 ANTWERPEN,
Consciencestraat 7.

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. COFER op 3 juni 2003 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van het besluit van 31 maart 2003 van de Vlaamse minister van Financiën en Begroting, Innovatie, Media en Ruimtelijke Ordening, houdende verwerping van haar beroep tegen de weigering van de stedenbouwkundige vergunning voor het slopen van fabrieksgebouwen te Mechelen, Koningin Astridlaan 132-135, kadastraal bekend sectie F, nrs. 625/x, 628/m, 625/w, 608/h en 608/e;

Gezien de memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur
A. VAN MINGEROET;

Gelet op de beschikking van 3 oktober 2006 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 4 februari 2009 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 20 maart 2009;

Gehoord het verslag van staatsraad P. LEFRANC;

Gehoord de opmerkingen van advocaat P. VAN WESEMAEL, die loco advocaat C. SERV AIS verschijnt voor de verzoekende partij, en van advocaat K. BOSMANS, die loco advocaat C. MARINOWER verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur A. VAN MINGEROET;

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

OVERWEEGT WAT VOLGT :

1. Rechtspleging

De verwerende partij heeft haar laatste memorie niet met een ter post aangetekende brief, zoals voorgeschreven, maar per taxipost aan de Raad van State toegezonden. Anders dan in het geval van de aangetekende zending, behoort het niet tot het wezen van de “express-koerierdienst (taxipost)” dat zij tegen ontvangstbewijs ter post wordt bezorgd. Dit kenmerk vormt het fundamenteel verschil tussen beide zendingen. De aangetekende zending, precies wegens dat specifiek kenmerk, wordt als enige geldige wijze van toesturen van de processtukken aan de Raad van State opgelegd. Voorts heeft deze laatste memorie geen vaste datum gekregen binnen de in het algemeen procedurereglement bepaalde termijn. De bij de taxipost toegestuurde laatste memorie wordt derhalve uit de debatten geweerd.

2. Feiten

2.1. De n.v. Cofer dient op 3 augustus 2001 (datum van het ontvangstbewijs) bij het college van burgemeester en schepenen van de stad

Mechelen een aanvraag in tot afbraak van bestaande fabrieksgebouwen gelegen aan de Koningin Astridlaan 132-135 te Mechelen.

2.2. De percelen zijn overeenkomstig het gewestplan Mechelen, vastgesteld bij koninklijk besluit van 5 augustus 1976, gelegen in industriegebied.

Luidens het bestreden besluit stelt het structuurplan Mechelen, goedgekeurd bij ministerieel besluit van 3 juli 2001 in zijn bindend gedeelte dat de gemeente zich engageert om de taakstelling inzake bijkomende woningen te realiseren door in een uitvoeringsplan (onder meer) de site Comet tot gebied voor gemengde stedelijke ontwikkeling te herbestemmen, met name van industriezone naar gemengde woon-, kantoor- en dienstzone.

2.3. Naar aanleiding van het openbaar onderzoek worden 3 bezwaren ingediend.

2.4. De afdeling Wegen en Verkeer Antwerpen verleent op 13 september 2001 een gunstig advies.

2.5. De stedelijke commissie voor monumentenzorg en de stedelijke dienst monumentenzorg verlenen respectievelijk op 3 september en 25 oktober 2001 een ongunstig advies.

De dienst Monumenten en Landschappen Antwerpen verleent op 30 november 2001 een ongunstig advies:

“De voorgestelde volledige afbraak is een onomkeerbare ingreep. De voorgestelde tabula rasa is onaanvaardbaar binnen de idee van een duurzame stadsontwikkeling die rekening houdt met de historiek en het kader van de site. Gezien de traditie van herbruik die deze site kenmerkt en de architecturale diversiteit die hier het resultaat van is, dient er gestreefd te worden naar een project waarbinnen de aanwezige waardevolle elementen geïntegreerd worden. Deze aanvraag bevat zelfs geen voorstel tot invulling”.

2.6. De n.v. Zeekanaal en Watergebonden Grondbeheer Vlaanderen verleent op 23 januari 2002 een voorwaardelijk gunstig advies.

2.7. De verzoekende partij gaat op 13 februari 2001, bij ontstentenis van een beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen binnen de in artikel 52, § 1 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet)

bepaalde termijn, in beroep bij de bestendige deputatie van de provincieraad van Antwerpen.

2.8. Met een besluit van 19 februari 2002 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Mechelen alsnog de gevraagde sloopvergunning op volgende gronden:

“- De voorgestelde slooping is onaanvaardbaar binnen de idee van een duurzame stadsontwikkeling die rekening houdt met de historiek en het kader van de site.

Gezien de traditie van herbruik die deze site kenmerkt en de architecturale diversiteit die hier het resultaat van is, dient er gestreefd te worden naar een project waarbinnen de aanwezige waardevolle elementen geïntegreerd worden. Tevens laat het oriënterend bodemonderzoek niet vermoeden dat een afbraak van de bestaande gebouwen noodzakelijk zou zijn voor de bodemsanering.

- Het ruimtelijk structuurplan Mechelen duidt de site Comet aan als stedelijke site, goed voor de ontwikkeling van wonen en kantoren met een versterking van het waterfront aan het kanaal Leuven-Dijle. Dit structuurplan is in werking maar wijzigt nog niet de huidige bestemming volgens het gewestplan, met name zone voor milieubelastende industrie II. Voor deze bestemmingswijziging dient een RUP (ruimtelijk uitvoeringsplan) opgemaakt te worden. De opmaak hiervan is echter niet opgenomen in de prioriteitenlijst van 2002 en 2003”.

De verzoekende partij stelt op 29 maart 2002 ook tegen dit weigeringsbesluit beroep in bij de bestendige deputatie.

2.9. De verzoekende partij gaat op 6 juni 2002, bij gebreke van een beslissing van de bestendige deputatie over haar beroep van 13 februari 2002 na afloop van de termijn bepaald bij artikel 53, § 1 van het gecoördineerde decreet, in beroep bij de Vlaamse regering.

2.10. De bestendige deputatie willicht met een besluit van 10 juli 2002 het beroep van de verzoekende partij van 29 maart 2002 niet in.

2.11. Met het bestreden besluit verwerpt de minister het beroep van de verzoekende partij van 6 juni 2002.

3. Ten gronde

3.1.1. Het eerste middel is genomen uit de schending van de artikelen 4 en 31, laatste lid van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening (hierna: DRO), artikel 2 van het gecoördineerde decreet,

artikel 19, laatste lid van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna: het inrichtingsbesluit), het gewestplan Mechelen, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: de motiveringswet), het zorgvuldigheids- en gelijkheidsbeginsel.

De verzoekende partij betoogt dat het bestreden besluit de sloopvergunning weigert met verwijzing naar “het stedelijk beleid” of “het specifiek gericht beleid” dat evenwel “niet blijkt uit een of ander initiatief van de betrokken overheid” of “door geen enkel concreet element wordt gestaafd maar integendeel uit de (...) collegebesluiten en het bindend gedeelte van het structuurplan blijkt dat voor de site een gemengde stedelijke ontwikkeling wordt beoogd met de creatie van een gemengde woon-, kantoor- en dienstzone”, en de motieven “in verband met de beoordeling van de goede plaatselijke ordening (...) dat ‘een geïntegreerd bouwen met behoud van de waardevolle elementen een aanzienlijke meerwaarde aan de plaats kan toekennen’ en een ‘globale sloping van deze oude stedelijke structuur een zeldzame mogelijkheid tot duurzame stadsontwikkeling teniet doet’” niet kunnen “volstaan en als een loutere stijlformule moet worden beschouwd” omdat “geen enkel concreet feitelijk gegeven wordt aangevoerd om de voormelde ‘meerwaarde’ te staven of om aan te tonen waaruit de aangehaalde ‘waardevolle elementen’ dan wel zouden bestaan”.

3.1.2. Het tweede middel is genomen uit de schending van artikel 2 van het gecoördineerde decreet, artikel 31 DRO, het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten (hierna: het monumentendecreet), de artikelen 2 en 3 van de motiveringswet, het rechtszekerheids-, redelijkheids en zorgvuldigheidsbeginsel “en wegens het ontbreken van de rechtens vereiste grondslag”.

De verzoekende partij betoogt dat de vergunning wordt geweigerd “onder verwijzing naar het ‘beschermingswaarde’ karakter van de betrokken site en ‘het specifiek gericht beleid’ van de stad Mechelen hieromtrent” terwijl “dit ‘beleid’ zich tot op heden nog steeds niet heeft veruitwendigd in enige beleidsdaad” en “tot op heden nog geen enkele stap is ondernomen om het betrokken pand te beschermen” en zodoende uitsluitend gebaseerd is “op een loutere intentieverklaring van een lokale overheid, die daarenboven door geen enkel concreet gegeven wordt gestaafd”.

3.1.3. De verzoekende partij voert de schending aan van de artikelen 4 en 31 DRO, artikel 2 van het gecoördineerde decreet, het monumentendecreet, het gewestplan Mechelen, het zorgvuldigheids- en gelijkheidsbeginsel, doch laat na concreet uiteen te zetten hoe het bestreden besluit de voormelde bepalingen en beginselen schendt. In zoverre zijn het eerste en tweede middel onontvankelijk.

Gelet op het voorgaande is er overeenkomstig artikel 26, § 2, 1/ van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, geen aanleiding tot het stellen van de door de verzoekende partij in de laatste memorie opgeworpen prejudiciële vraag nopens de schending door artikel 4 DRO van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet “gelezen in samenhang met het legaliteitsbeginsel en het artikel 1 van een Eerste Aanvullend Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden”.

3.1.4. De artikelen 2 en 3 van de motiveringswet bepalen dat eenzijdige rechtshandelingen met individuele strekking die uitgaan van een bestuur en die beogen rechtsgevolgen te hebben voor één of meer bestuurden of voor een ander bestuur, uitdrukkelijk moeten worden gemotiveerd, dat in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moeten worden vermeld die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat deze afdoende moeten zijn. Artikel 6 van dezelfde wet bepaalt dat deze “slechts van toepassing (is) op de bijzondere regelingen waarbij de uitdrukkelijke motivering van bepaalde bestuurshandelingen is voorgeschreven, in zoverre deze regelingen minder strenge verplichtingen opleggen”. Uit een en ander volgt dat wat de motiveringsverplichting betreft de motiveringswet een wet van suppletoire aard is.

Artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet legt aan de bestendige deputatie en aan de Vlaamse regering, wanneer zij in beroep uitspraak doen over bouw- en verkavelingsaanvragen, een motiveringsverplichting op die niet minder streng is dan deze voorgeschreven door de motiveringswet. Deze beslissingen vallen derhalve niet onder de toepassing van laatstgenoemde wet.

Uit wat voorafgaat volgt dat de ingeroepen schending van de motiveringsverplichting geacht moet worden te zijn afgeleid uit de schending van artikel 53, § 3 van het gecoördineerde decreet.

Aan de voorgeschreven motiveringsplicht is voldaan, wanneer de beslissing duidelijk de met de goede plaatselijke ordening verband houdende redenen opgeeft waarop de vergunningverlenende overheid haar beslissing steunt, derwijze dat het voor de aanvrager mogelijk is met kennis van zaken tegen de bestreden beslissing op te komen. De Raad van State vermag in de uitoefening van

het hem opgedragen wettigheidsstoezicht niet zijn beoordeling van de goede plaatselijke ordening in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. Hij is wel bevoegd na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

3.1.5. De bestreden beslissing is als volgt gemotiveerd:

“(…)

Overwegende dat het gaat om een sinds lang in de omgeving vergroeid fabriekscomplex, met een karakteristieke straatgevel en met oude loodsen, waarvan bepaalde zeer kenmerkende architecturale elementen bevatten; dat de grond volgens het gewestplan Mechelen (...) gelegen is in een industriegebied;

“(…)

Overwegende dat het structuurplan Mechelen (...) in zijn bindend gedeelte stelt dat de gemeente zich engageert om de taakstelling inzake bijkomende woningen te realiseren door in een uitvoeringsplan (onder meer) de site Comet tot gebied voor gemengde stedelijke ontwikkeling te herbestemmen, met name van industriezone naar gemengde woon-, kantoor- en dienstzone;

Overwegende dat de sloping gans het complex zou doen verdwijnen om een vrije bouwplaats te creëren, waarop dan functies als wonen, diensten en kantoren zouden kunnen gevestigd worden; dat de aanvraagster haar intenties in die zin heeft kenbaar gemaakt; dat bij de nu voorliggende slopingaanvraag geen concreet invullend ontwerp is ingediend;

Overwegende dat de sloping van de bestaande gebouwen op zich niet belet dat zowel de planologische bestemming volgens het gewestplan als de voorgestelde uitbouw volgens het structuurplan kunnen gerealiseerd worden;

“(…) dat de stad ervan uitgaat dat de sloping onaanvaardbaar is binnen de idee van een duurzame stadsontwikkeling die rekening houdt met de historiek en het kader van de site, en dat slechts een project mogelijk is waarbinnen de aanwezige waardevolle elementen dienen geïntegreerd;

Overwegende dat de aanvraagster tegen deze stelling aanvoert dat de architecturale waarde van het huidige complex zeer relatief is en zich voor de achtergebouwen beperkt tot bepaalde dragende constructieve onderdelen die als herbruik bij de bouw van enkele loodsen zijn aangewend; dat de aanvraagster het geheel geen reële stedenbouwkundige waarde toemeet en stelt dat geen enkel deel van de site wettelijk is beschermd;

Overwegende dat het complex in zijn oude fabriekshal en in de opvallende uitbouw aan de Koningin Astridlaan zeker bouwkundige en historische waardevolle kenmerken omvat en een beeldbepalend element op de kleine ring van Mechelen vormt; dat het geheel voorkomt op de stedelijke inventaris van beschermingswaardige gebouwen; dat de stad tot de vrijwaring van het stedelijk erfgoed, ook al is dit niet wettelijk beschermd, bevoegd blijft een specifiek gericht beleid te voeren;

Overwegende dat volgens artikel 4 van het decreet van 18 mei 1999 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening (...) de ruimtelijke ordening gericht is op een duurzame ruimtelijke ontwikkeling. (...)

Overwegende dat het stedelijk beleid duidelijk kadert binnen dit artikel; dat een geïntegreerd bouwen met behoud van de waardevolle elementen een

aanzienlijke meerwaarde aan de plaats kan toekennen; dat de geplande globale sloping van deze oude stedelijke structuur, een zeldzame mogelijkheid tot duurzame stadsontwikkeling tenietdoet en dat in die zin de goede plaatselijke aanleg in het gedrang komt; dat het ontbreken van een nieuw bouwontwerp de overheid in het ongewisse laat binnen welke vorm en termijn er een passende invulling voor de vrijgekomen ruimte kan verwacht worden; (...)

3.1.6. Uit de aangehaalde overwegingen blijkt dat de minister vaststelt dat de aanvraag niet strijdig is met het gewestplan maar de aanvraag niettemin weigert wegens strijdigheid met de goede plaatselijke aanleg.

3.1.7. Het bestreden besluit refereert uitdrukkelijk aan het beleid van de stad Mechelen dat wordt ingegeven door een duurzame stadsontwikkeling waarbij rekening wordt gehouden met de historiek en het kader van de betrokken site waar een project slechts mogelijk wordt geacht mits integratie van de aanwezige waardevolle elementen. De afwezigheid van enig ander initiatief ter uitvoering van dit stedelijk beleid voor deze site tast op zich niet de wettigheid van dit motief aan.

3.1.8. De verzoekende partij betwist de omschrijvingen niet van de site in het bestreden besluit als een sinds lang in de omgeving vergroeid fabriekscomplex met een karakteristieke straatgevel en oude loodsen, als een oude fabriekshal en een opvallende uitbouw aan de Koningin Astridlaan, en als een beeldbepalend element op de kleine ring van Mechelen. Uit de gegevens van het dossier blijkt dat het geheel voorkomt op de stedelijke inventaris van beschermingswaardige gebouwen. Eén en ander wijst op de genoemde “bepaalde zeer kenmerkende architecturale elementen” en “zekere bouwkundige en historische waardevolle kenmerken” van het complex.

3.1.9. In de gegeven omstandigheden is het weigeringsmotief dat een geïntegreerd bouwen met behoud van waardevolle elementen een aanzienlijke meerwaarde aan de plaats kan toekennen en de geplande globale sloping van deze oude stedelijke structuur een zeldzame mogelijkheid tot duurzame stadsontwikkeling teniet doet, geen loutere stijlformule, maar een duidelijk met de goede plaatselijke ordening verband houdende reden tot weigering van de vergunning waaruit een zekere beleidskeuze blijkt die niet kennelijk onredelijk is. De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat de minister te dezen bij de beoordeling van de goede plaatselijke ordening de grenzen van de redelijkheid te buiten is gegaan.

3.1.10. Een overheid die de vigerende reglementering toepast, handelt niet in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

3.1.11. Het eerste en tweede middel zijn niet gegrond.

3.1.12. In zoverre de verzoekende partij in de memorie van wederantwoord aanvoert dat de minister “(g)een eigen afweging heeft gemaakt van de aanvraag in het licht van het vereiste van artikel 4 DRO” en “door geen eigen onderzoek naar de zaak te voeren, maar louter te verwijzen naar het ‘beleid’ van het schepencollege, tekort is geschoten in zijn beoordelingsplicht als beroepsinstantie”, formuleert zij een nieuw middel dat niet van openbare orde is. Het kan om die reden niet voor het eerst worden ingeroepen in de memorie van wederantwoord. Het middel is derhalve niet ontvankelijk.

3.2.1. Het derde middel is genomen uit de schending van artikel 99, § 1, 1/ DRO, het gelijkheids-, zorgvuldigheids-, rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel “en wegens het ontbreken van de rechtens vereiste grondslag”.

De verzoekende partij betoogt dat de verwerende partij door de sloopvergunning te weigeren “op basis van de overweging dat ‘het ontbreken van een nieuw bouwontwerp de overheid in het ongewisse laat binnen welke vorm en termijn er een passende invulling voor de vrijgekomen ruimte kan verwacht worden’ (...) een bijkomende vereiste stelt aan de aanvraag die door geen enkele wettelijke bepaling wordt ondersteund”.

3.2.2. Wat het deel van de motivering van de bestreden beslissing betreft, dat de verzoekende partij bestrijdt in het derde middel, stelt de Raad van State vast dat dit een overtollig motief uitmaakt. Het bestreden besluit wordt immers gedragen door het decisieve, in het eerste en tweede middel bekritiseerde, weigeringsmotief van de strijdigheid met de goede plaatselijke aanleg. De kritiek die de verzoekende partij op dat overtollig motief uitoefent, kan niet tot vernietiging leiden en is derhalve onontvankelijk, bij gebrek aan belang.

3.2.3. Het derde middel is onontvankelijk.

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

Artikel 1.

Het beroep wordt verworpen.

Artikel 2.

De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op twintig april 2009, door de Xe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	R. STEVENS,	kamervoorzitter,
	J. BOVIN,	staatsraad,
	P. LEFRANC,	staatsraad,
Mevr.	S. DE CLERCQ,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

S. DE CLERCQ.

R. STEVENS.