RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Xe KAMER

A R R E S T

nr. 211.819 van 4 maart 2011
in de zaak A. 192.255/X-14.148.

In zake : de n.v. A.H.
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Willy Van der Gucht
kantoor houdend te 9000 GENT
Voskenslaan 34-36
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN

I. Voorwerp van het beroep

1. Het beroep, ingesteld op 17 april 2009, strekt tot de nietigverklaring van "het besluit van 12 februari 2009 van de bestendige deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen, waarbij het beroep wordt verworpen dat door (de n.v. A.H.) werd ingediend tegen de beslissing van 13 november 2008 van het college van burgemeester en schepenen van Gent waarbij de vergunning wordt geweigerd tot het plaatsen van een uithangbord aan de gevel, op een perceel gelegen te Ledeberg (Gent) Brusselsesteenweg nr. 13, 20ste afdeling, sectie A, nr. 3M".

II. Verloop van de rechtspleging

2. De verwerende partij heeft een memorie van antwoord ingediend en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een verslag opgesteld.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van het geding en een laatste memorie ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 5 november 2010.

Staatsraad Jeroen Van Nieuwenhove heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Franky De Mil, die loco advocaat Willy Van der Gucht verschijnt voor de verzoekende partij, en Kaat Van Keymeulen, jurist, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Auditeur Ronny Vercruyssen heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973.

III. Feiten

3. De verzoekende partij exploiteert een rijschool in een pand op een perceel gelegen aan de Brusselsesteenweg 13 te Ledeberg, kadastraal bekend sectie A, nr. 3/m.

4. Op 17 september 2008 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning in voor de regularisatie van het plaatsen van een uithangbord aan de voorgevel van het betrokken pand.

Het betrokken perceel is gelegen binnen het gebied van het bij besluit van 16 december 2005 van de Vlaamse regering definitief vastgestelde

gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan “Afbakening grootstedelijk gebied Gent”, dat geen specifieke bestemming voor het perceel voorziet.

Het is tevens gelegen binnen de grenzen van het bij besluit van 9 februari 1996 van de bevoegde Vlaamse minister goedgekeurde bijzonder plan van aanleg “Sas- en Bassijnwijk”. Overeenkomstig de stedenbouwkundige voorschriften van dit plan is het perceel gelegen in multifunctionele zone en klasse 1 voor tuinstrook en binnenkern.

Het is niet gelegen binnen het gebied van een vergunde verkaveling.

5. Het betrokken uithangbord bedekt vrijwel de hele breedte van de gevel ter hoogte van de eerste verdieping, die een onafgewerkte woongelegenheid omvat. In de bij de aanvraag horende beschrijvende nota wordt gesteld dat het uithangbord werd opgehangen in onderlinge overeenkomst met de eigenaar van het pand en dat het moet worden verwijderd van zodra de eigenaar wenst over te gaan tot het afwerken en het verhuren van de woning.

6. Op 13 oktober 2008 geeft het agentschap Infrastructuur, afdeling Wegen en Verkeer – district Gent een gunstig advies over de aanvraag.

7. Bij beslissing van 13 november 2008 weigert het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent de gevraagde stedenbouwkundige vergunning op grond van de volgende met de goede ruimtelijke ordening verband houdende overwegingen:

> “3. Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening
> Het spandoek is bevestigd aan de voorgevel van het pand, voor de ramen van de woonentiteit op de eerste verdieping. Dit is vanuit stedenbouwkundig oogpunt onaanvaardbaar. Het spandoek neemt immers het natuurlijk licht in de (vergunde) woonentiteit op de eerste verdieping weg waardoor de woonkwaliteit drastisch vermindert.
> Het feit dat de woonentiteit zich momenteel in een onafgewerkte toestand bevindt en niet wordt bewoond is geen reden om het spandoek te aanvaarden. Het spandoek kan immers een vertragende factor vormen in het verder afwerken van de woonentiteit en daarom op korte termijn een grote hypotheek leggen op de woonentiteit. Om die reden komt het spandoek dan ook niet in aanmerking voor een tijdelijke vergunning.

Het stadsbeeld in de omgeving wordt gekenmerkt door het gemengde karakter (wonen en handel) van de Brusselsesteenweg. Er zijn reeds verschillende uithangborden en reclame-inrichtingen allerhande in de omgeving aanwezig. Net daarom moet selectief worden onderzocht welke bijkomende inrichtingen kunnen aanvaard worden.
Naast het cruciale gegeven dat het spandoek aan de voorgevel en voor de ramen van een woonentiteit wordt geplaatst, zijn de afmetingen van het spandoek erg grootschalig. Het doek is bijna even breed als de voorgevel en houdt slechts ca. 35 cm afstand tot de kroonlijst van het gebouw. De schaal van doek is dan ook niet in verhouding met de schaal van het pand. Hierdoor wordt het pand en de omgeving visueel te veel gedomineerd door het spandoek en verstoort het doek de goede ruimtelijke ordening".

8. Met een schrijven van 4 december 2008 tekent de verzoekende partij bij de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen administratief beroep aan tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent. In het beroepschrift wordt het volgende gesteld:

"(…)
Op basis van 'beoordeling van de goede ruimtelijke ordening' wordt de vergunning geweigerd. Als argument wordt aangehaald dat het doek verdere afwerking van de achtergelegen woongelegenheid kan vertragen. Ik kan het hiermee niet eens zijn. Allereerst werden er sinds het verlenen van vergunning op 18/4/2002 voor verbouwing naar handelspand met twee woongelegenheden door de eigenaar nog geen stappen ondernomen om deze aangevraagde verbouwing te concretiseren. Er is dus in meer dan zes jaar geen verbouwing uitgevoerd en het pand kan sinds al deze tijd niet bewoond worden gezien het zich in onafgewerkte staat bevindt. Verder is er de uitdrukkelijke overeenkomst tussen Rijschool A.H. en dhr. Marinus (eigenaar van het gebouw) dat het doek wordt weggehaald zodra er plannen zijn om de afwerking van de verdiepingen verder te zetten.
Op dezelfde gewestweg in de rechtstreekse omgeving zijn meerdere uithangborden te zien die er reeds jaren hangen en zijn er grote handelszaken die veel meer aandacht trekken of dus een grotere visibiliteit genieten dan mijn spandoek, ongeacht de verhouding t.o.v. het huis of ongeacht de afmetingen van het doek. De argumentatie dat er voor nieuwe vergunningen selectief moet worden onderzocht welke wel of niet mogen bijkomen, omdat er reeds veel uithangborden hangen in de rechtstreekse omgeving, heeft meer weg van willekeur dan van regel want anders zouden ook de bestaande andere borden moeten verdwijnen. Indien het doek de goede ruimtelijke ordening verstoort dan vrees ik dat er nog heel wat andere doeken moeten verdwijnen o.a. alle publiciteitsdoeken op stellingen enz.
(…)".

9. Op 28 januari 2009 adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar de verwerping van het beroep.

10. Op 5 en 12 februari 2009 wordt telkens een hoorzitting georganiseerd. De verzoekende partij legt een nota neer.

11. Bij het bestreden besluit van 12 februari 2009 beslist de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen het administratief beroep van de verzoekende partij te verwerpen en de gevraagde vergunning te weigeren, onder meer op grond van de volgende overwegingen:

> "2.4 Beoordeling
> (…)
> 2.4.3 De goede ruimtelijke ordening
> Er kan niet voorbijgegaan worden aan de behoefte die bestaat aan uithangborden en deze die blijkt te bestaan voor reclamepanelen. Het is eigen aan deze elementen dat zij streven naar een hoge graad van zichtbaarheid. Toch moet het realiseren van deze behoefte zo gebeuren dat zij zich op kwalitatieve wijze inpast in het straatbeeld zonder dat zij het ruimtelijk functioneren van het betrokken perceel, pand, omgeving nadelig beïnvloedt en de ideale plaatselijke aanleg hypothekeert.
> Vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening is het onaanvaardbaar dat span- of zeildoeken met reclame erop vóór de ramen van een woongelegenheid worden geplaatst. Indien de woongelegenheid bewoond wordt tast dit de leefkwaliteit ervan ernstig aan, indien de woongelegenheid niet bewoond wordt – zoals hier het geval is – leidt dit tot een bestendiging van een toestand van leegstand en/of verkrotting, terwijl een goed ruimtelijk woonbeleid er juist moet op gericht zijn om dergelijke toestanden tegen te gaan.
> De aanvraag druist eveneens in tegen de beleidsoptie van de stad Gent om uithangborden bij handelszaken enkel toe te laten op het niveau (de bouwlaag) van de handelsruimte, inclusief de ruimte tot aan de onderkant van de raamdorpels van de erboven gelegen bouwlaag.
> Tenslotte wordt het standpunt van het college van burgemeester en schepenen bijgetreden dat de omvang van de spandoek te grootschalig is in vergelijking met de omvang van de voorgevel en hierdoor visueel zeer storend in het straatbeeld is.
> Appellant verwijst naar de andere uithangborden in de omgeving, maar ter plaatse blijkt duidelijk dat onderhavig uithangbord veel grootschaliger is dan de andere uithangborden.
> Op ruimere afstand, nl. tegen de handelswoning Brusselsesteenweg 251 te Ledeberg, hangt wel een gelijkaardig spandoek tegen de voorgevel. Het betreft een bijna identieke situatie als hier (het spandoek op naam van 'Floo' is 22,5 m² groot, hangt vóór de ramen van een leegstaand appartement op de bovenverdieping van een handelspand van 2 bouwlagen

hoog, …). De aanvraag tot plaatsing van dit spandoek werd door het college van burgemeester en schepenen geweigerd op 26 oktober 2006. Op 1 februari 2007 besliste ook de deputatie in fase van beroep om de vergunning te weigeren. Nadien werd toch het spandoek tegen de gevel aangebracht. Uit zonder vergunning geplaatste constructies kunnen geen rechten geput worden voor het toestaan van gelijkaardige constructies. (…)".

IV. Ontvankelijkheid van het beroep

12. De verwerende partij betwist in de memorie van antwoord de tijdigheid van het annulatieberoep. Ter terechtzitting verklaart de verwerende partij aan die exceptie te verzaken.

V. Onderzoek van het enig middel

Uiteenzetting van het middel

13. In een enig middel wordt de schending aangevoerd van artikel 53, § 3 van het decreet betreffende de ruimtelijke ordening, gecoördineerd op 22 oktober 1996 (hierna: het gecoördineerde decreet), van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen en van "de algemene beginselen van behoorlijk bestuur".

In een eerste middelonderdeel stelt de verzoekende partij dat de argumentatie die ze heeft ontwikkeld in haar beroepschrift en in de nota die haar raadsman naar aanleiding van de hoorzitting heeft ingediend, niet in de beoordeling van het bestreden besluit werd betrokken, evenmin als het op dezelfde hoorzitting neergelegde uitgebreide fotodossier. De verwerende partij heeft zich in het bestreden besluit zonder meer aangesloten bij het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. Aangezien de op de hoorzitting door de raadsman van de verzoekende partij mondeling toegelichte argumenten evenmin in de beoordeling werden betrokken, schendt het bestreden besluit tevens de hoorplicht.

In de laatste memorie voegt de verzoekende partij daar nog aan toe dat de nota die ze naar aanleiding van de hoorzitting heeft ingediend, nieuwe

elementen bevat ten opzichte van haar beroepschrift. Aangezien uit de motivering van het bestreden besluit niet blijkt dat de verwerende partij die nieuwe elementen bij de beoordeling heeft betrokken, werd de hoorplicht herleid tot een loutere formaliteit.

In een tweede middelonderdeel betwist de verzoekende partij dat de plaatsing van het spandoek leidt tot een bestendiging van een toestand van leegstand of verkrotting, zoals in het bestreden besluit wordt voorgehouden. Op het ogenblik dat het spandoek werd geplaatst, stond de woongelegenheid op de eerste verdieping immers al meerdere jaren leeg in een onafgewerkte toestand. Er bestaat derhalve geen causaal verband tussen de plaatsing van het doek en de leegstand van de woongelegenheid. De eigenaar van het gebouw heeft tot op heden nooit de intentie gehad om de woongelegenheid af te werken, bewoonbaar te maken of te verhuren. Bovendien is de verzoekende partij er in dat geval toe verbonden het spandoek te verwijderen ingevolge een overeenkomst gesloten met de eigenaar van het pand. Voorts is de beleidsoptie om uithangborden bij handelszaken enkel toe te laten op het niveau van de handelsruimte niet opgenomen in een plan, een stedenbouwkundige verordening of een lokaal voorschrift. Bijgevolg is die beleidskeuze niet afdwingbaar en vormt ze geen geldige rechtsgrond voor de bestreden weigeringsbeslissing. Overigens heeft het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent in de weigeringsbeslissing zelf niet verwezen naar deze beleidsoptie. Uit het aangebrachte fotomateriaal blijkt bovendien dat van die beleidsoptie vaak wordt afgeweken, nu er in de buurt meerdere handelspanden zijn waar een uithangbord is aangebracht ter hoogte van de eerste verdieping. Voorts wordt de buurt gekenmerkt door een aaneenschakeling van verscheidene handelszaken met uithangborden, die vaak verlicht zijn en dwars op de gevel zijn geplaatst, waardoor ze veel meer opvallen dan het spandoek van de verzoekende partij. Bovendien zijn op verscheidene plaatsen grote reclamepanelen geplaatst die groter zijn dan het spandoek. Het motief dat het spandoek veel grootschaliger is dan de andere uithangborden in de omgeving is evenmin correct.

Beoordeling

14. Een middel bestaat uit de voldoende en duidelijke omschrijving van de geschonden geachte rechtsregel en van de wijze waarop die rechtsregel naar het oordeel van de verzoekende partij door het bestreden besluit wordt geschonden. In zoverre de verzoekende partij in het middel de schending van “de algemene beginselen van behoorlijk bestuur” aanvoert, zonder precieze aanduiding van het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dat zij geschonden acht, is het middel niet ontvankelijk.

15. Wanneer de deputatie over een op grond van het toentertijd geldende artikel 53, § 1 van het gecoördineerde decreet ingesteld administratief beroep uitspraak doet, treedt zij op, niet als administratief rechtscollege, maar als orgaan van het actief bestuur. Om te voldoen aan de haar opgelegde motiveringsverplichting is zij er niet toe gehouden alle door de partijen aangevoerde argumenten te beantwoorden, maar volstaat het dat zij in haar besluit de met de goede ruimtelijke ordening verband houdende redenen vermeldt waarop het is gesteund.

Aan de hoorplicht is voldaan indien degene die verzoekt te worden gehoord, op het ogenblik dat hij wordt gehoord, beschikt over alle gegevens en stukken die door de bevoegde overheid bij de beoordeling van de aanvraag zullen worden betrokken en hij aan de bevoegde overheid zijn opmerkingen met betrekking tot de zaak heeft kunnen toelichten. De verzoekende partij geeft zelf aan dat haar raadsman werd gehoord op de zittingen van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 5 en 12 februari 2009 en dat haar raadsman een nota heeft neergelegd waarin de motieven op grond waarvan de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseerde het beroep af te wijzen, worden weerlegd. Die motieven werden eveneens mondeling toegelicht op de hoorzittingen. Samen met de nota werd tevens een uitgebreid fotodossier neergelegd. Bijgevolg is voldaan aan de hoorplicht. Het feit dat uit het bestreden besluit niet blijkt dat de argumenten die de verzoekende partij op de hoorzittingen heeft aangevoerd in de beoordeling werden betrokken en dat het bestreden besluit

het standpunt volgt dat werd ingenomen in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, doet aan die vaststelling geen afbreuk.

Het eerste middelonderdeel is niet gegrond.

16. Vermits de vergunningverlenende overheid over een discretionaire bevoegdheid beschikt, vermag de Raad van State zijn beoordeling van de eisen van een goede plaatselijke aanleg of ruimtelijke ordening niet in de plaats te stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. De Raad van State is in de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidstoezicht op een voor hem aangevochten stedenbouwkundige vergunning enkel bevoegd om na te gaan of de bevoegde overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot het bestreden besluit is kunnen komen dat de aanvraag niet verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening.

Uit de beoordeling in het bestreden besluit van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening blijkt dat de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd omdat de plaatsing van het gevraagde spandoek voor de ramen van een woongelegenheid zou leiden tot een bestendiging van de leegstand of verkrotting van het betrokken pand, omdat de aanvraag indruist tegen de beleidsoptie van de stad Gent om uithangborden bij handelszaken enkel toe te laten op het niveau van de handelsruimte tot aan de onderkant van de raamdorpels van de erboven gelegen bouwlaag, omdat de grootte van het betrokken spandoek niet in verhouding staat tot de voorgevel van het pand waaraan het is bevestigd, waardoor het doek visueel zeer storend is in het straatbeeld, omdat het gevraagde uithangbord veel grootschaliger is dan de uithangborden waarnaar de verzoekende partij verwijst en omdat uit een bijna identieke situatie die wordt ingeroepen geen rechten kunnen worden geput voor de betrokken aanvraag, aangezien het spandoek waaraan wordt gerefereerd niet vergund is.

Het betoog van de verzoekende partij dat de eerste verdieping van het betrokken pand zich reeds meerdere jaren in onafgewerkte staat en in een toestand van leegstand bevindt, impliceert niet dat het motief in het bestreden besluit dat de plaatsing van het gevraagde spandoek zou leiden tot een

bestendiging van die toestand, kennelijk onredelijk of onjuist zou zijn. Het bestaan van een overeenkomst tussen de verzoekende partij en de eigenaar van het betrokken pand, waardoor het spandoek moet worden verwijderd zodra de eigenaar de intentie heeft het gebouw verder af te werken of zodra het pand wordt bewoond, is stedenbouwkundig niet relevant en doet derhalve niets af aan de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

Voorts blijkt uit de gegevens van het administratief dossier dat het betrokken spandoek 6,80 meter breed en 3,50 meter hoog is en derhalve een oppervlakte heeft van 23,80 m². Uit de bij de aanvraag gevoegde foto's blijkt tevens dat het doek vrijwel de hele breedte van de voorgevel van het pand beslaat en dat het van net boven het raam van de winkelruimte op de gelijkvloerse verdieping tot aan de kroonlijst van het gebouw reikt. Hieruit blijkt dat de grootte van het spandoek in het bestreden besluit niet kennelijk onredelijk of onjuist werd beoordeeld.

Deze motieven volstaan om de beslissing dat de aanvraag in strijd is met de goede ruimtelijke ordening afdoende te verantwoorden. Het motief over de beleidsoptie van de stad Gent betreft bijgevolg een overtollig motief. De kritiek van de verzoekende partij dienaangaande kan derhalve evenmin tot de vernietiging van het bestreden besluit leiden.

Voor het overige berust het betoog van de verzoekende partij veeleer op een eigen appreciatie van de goede ruimtelijke ordening, waaruit niet blijkt dat de in het bestreden besluit aangewende motieven kennelijk onredelijk of onjuist zouden zijn.

Het tweede middelonderdeel is evenmin gegrond.

Het enig middel is niet gegrond.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het beroep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het beroep tot nietigverklaring, begroot op 175 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van vier maart 2011, door de Raad van State, Xe kamer, samengesteld uit:

Roger Stevens,	kamervoorzitter,
Johan Bovin,	staatsraad,
Jeroen Van Nieuwenhove,	staatsraad,

bijgestaan door

Tiny Temmerman,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Tiny Temmerman	**Roger Stevens**