

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 9 augustus 2016 met nummer RvVb/A/1516/1423
in de zaak met rolnummer 1314/0712/A/7/0673

Verzoekende partij	het college van burgemeester en schepenen van de stad BRUGGE vertegenwoordigd door advocaten Antoon LUST en Jelle SNAUWAERT met woonplaatskeuze op het kantoor te 8310 Assebroek-Brugge, Baron Ruzettelaan 27
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van WEST-VLAANDEREN
Tussenkomenende partij	MC DONALD'S BELGIUM, INC vertegenwoordigd door advocaat Kristof UYTTERHOEVEN met woonplaatskeuze op het kantoor te 2600 Antwerpen, Potvlietlaan 4

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 24 juli 2014 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 5 juni 2014.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkomenende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge van 13 januari 2014 ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond verklaard.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomenende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend onder voorwaarden voor het verbouwen van een bestaand handelspand tot een restaurant op een perceel gelegen te 8000 Brugge, Steenstraat 40, met als kadastrale omschrijving 4^{de} afdeling, sectie D, nr. 513E.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 12 september 2014 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomenende partij met een beschikking van 28 oktober 2014 toe in de debatten.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomenende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 12 juli 2016.

Advocaat Antoon LUST voert het woord voor de verzoekende partij. Advocaten Kristof UYTTERHOEVEN en Yannick GRAUWELS voeren het woord voor de tussenkomende partij.

De verwerende partij verschijnt schriftelijk.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

De tussenkomende partij dient op 3 september 2013 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Brugge een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het verbouwen van een bestaand handelspand tot een restaurant” op een perceel gelegen te 8000 Brugge, Steenstraat 40.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Brugge-Oostkust’, vastgesteld met koninklijk besluit van 7 april 1977 in woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 29 oktober 2013 tot en met 27 november 2013, wordt een bezwaarschrift laattijdig ingediend.

De dienst leefmilieu van stad Brugge adviseert op 13 september 2013 voorwaardelijk gunstig.

De brandweer van stad Brugge adviseert op 26 september 2013 voorwaardelijk gunstig.

De raadgevende commissie voor stedenschoon adviseert op 15 oktober 2013 voorwaardelijk gunstig.

Het agentschap Onroerend Erfgoed, afdeling West-Vlaanderen adviseert op 18 november 2013 voorwaardelijk gunstig.

De wegendienst van de stad Brugge adviseert op 22 november 2013 gunstig.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 5 december 2013 :

“ ...

Het dossier werd uitvoerig besproken met de diverse adviesinstanties en volledig aangepast aan hun opmerkingen. De verbouwingswerken en inrichtingswerken zijn relatief beperkt. Het pand werd in het verleden reeds ingrijpend verbouwd en voorzien van o.a. een lift en nieuwe trap. Er zijn leidingenkokers en technische ruimtes aanwezig waarop alle technieken zullen worden aangesloten.

De ruimtes op de verdiepingen worden ingericht als verbruiksruimtes voor de klanten. Aan de buitenzijde zijn de wijzigingen beperkt tot het openmaken van de beluikte raamopeningen op de verdiepingen en invulling met schrijnwerk. Dit is noodzakelijk om natuurlijk licht mogelijk te maken op de zolderverdieping.

Hiervoor geeft RCS een verdeeld advies maar voor het Agentschap Onroerend Erfgoed is dit aanvaardbaar. Enkel op deze manier kan de zolder bewoonbaar gemaakt worden.

Alle inspanningen werden geleverd om het pand in orde te stellen inzake de wetgeving op toegankelijkheid.

De verbruiksruimtes zijn in orde en ook het sanitair werd aangepast.

In het openbaar onderzoek werd één bezwaar ingediend, dit echter laattijdig aan ons bezorgd.

De inhoud werd evenwel meegenomen in het verslag van de GSA.

Het College gelieve een beslissing te nemen over volgende punten :

1. Afwijking op artikel 11 van de GV op het bouwen, ... : er worden geen pp. Voorzien bij de handelszaak, gunstig advies voor afwijking.

2. Afwijking op art. 9 van de reclameverordening nl. het voorzien van verlichte reclame :

- 4 spots op de gevel (up en downlighters) :

▪ akkoord gaan met voorstel van de aanvrager, is toelaatbaar op beschermd monument in toepassing van artikel 9.3. (bezwaar ongegrond);

▪ niet passend in de context van de handelspanden en dus ook niet toelaten in die context (bezwaar deels gegrond).

- Tekst MC Donalds in indirect verlichte holle doos-letters :

▪ akkoord gaan met voorstel in afwijking van de verordening op reclames : ongunstig advies van GSA hiervoor (bezwaar ongegrond);

▪ niet akkoord gaan met voorstel en enkel toelaten dat de tekst MC Donalds met 2 spots wordt belicht cfr. veel horecazaken (bezwaar deels gegrond).

- Helemaal geen verlichting toelaten op de volledige gevel in strikte toepassing van de reclameverordening, omwille van het straatbeeld in de Steenstraat waar niets verlicht is op heden.

Afhankelijk van de beslissing bezwaar over verlichting en opschriften gegrond of ongegrond verklaren.

...

De dienst lokale economie van stad Brugge adviseert op 6 januari 2014 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 13 januari 2014 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. Het college beslist:

“ ...

TOETSING VAN HET PROJECT MET ZIJN OMGEVING

Bestemming

Het dossier voorziet de functiewijziging van handel naar horeca voor het volledig pand.

Ingerepen

Concreet betekent dit dat er in de kelderverdieping technische ruimtes komen (vriescel, voorraad, ...) alsook de personeelsruimtes.

Deze worden beperkt tot de ruimtes aan straatzijde links. Rechts zit er een oude waterput die ook zichtbaar is vanuit de inkom op de gelijkvloerse verdieping. Onder de personeelsruimtes zit er nog een waterput, deze blijft behouden maar blijft niet langer zichtbaar. Er komt hierop een valse vloer in opbouw. In de kelder zit ook een hoogspanningscabine.

Op het gelijkvloerse niveau (straatniveau) komt de inkom en de keuken; de kassa waar je kan bestellen is ook hier voorzien.

De verbruiksruimtes liggen op het tussenniveau, de eerste verdieping en de zolderverdieping.

Deze ruimtes blijven ongewijzigd behalve aanpassingen aan de sassen rond de lift. Op de zolderverdieping wordt een beperkt volume (als box uitgewerkt) voorzien voor sanitair voor de klanten (dames, heren en mindervaliden).

Technieken

Alle nodige technieken worden aangesloten op bestaande kokers (naast de liftkern) die lopen vanuit de kelder. Hierop worden ook de dampkappen van de keukens aangesloten. In het dak worden een aantal nieuwe dakdoorvoeren geplaatst. Het gaat om 6 doorvoeren die in het dakvlak als roostertje worden uitgewerkt. Er worden geen grote schouwen of dergelijke voorzien.

De lichtgroepen worden geplaatst in een bestaande technische ruimte tussen de daken van nummers 38 en 40. Dit is volledig akoestisch afgewerkt en niet zichtbaar vanop de openbare weg.

Bestemmingswijziging

Het voormalige bankgebouw/kantoorgebouw met loketfunctie wordt nu een horecazaak die zich uitstrekt over het volledige gebouw. De ingrepen noodzakelijk voor de realisatie worden voorzien met maximaal respect voor het historische erfgoedpand.

Vanuit de bezorgdheid voor het winkelgebeuren in de hoofdhandelsstraat worden vragen gesteld over het doorbreken van de handelsfunctie met horeca. Hierbij dient opgemerkt dat in de Steenstraat slechts een beperkt aantal horecazaken aanwezig zijn, al dan niet als autonome uitbating of gekoppeld aan een winkel (Hema).

Het vraagt afweging over wat de beste herbestemming kan zijn voor een dergelijk pand.

Voor sector Unesco en de dienst Monumentenzorg en Erfgoedzaken is het essentieel dat elke nieuwe bestemming maximaal het bestaande uitzicht en de erfgoedrelicten in situ kan respecteren en behouden.

Brugge wenst het handelsareaal verder uit te bouwen en kwalitatief te versterken.

Hoe men die kwalitatieve verankering kan waarmaken en afdwingen zal wellicht in het beoogde “winkel- en horecaplan” verder worden uitgewerkt.

...

ARCHITECTURAAL CONCEPT

Kunsthistorische beschrijving, evaluatie en randvoorwaarden

Het pand is beschermd als monument.

Steenstraat 40 – Ambachtshuis van de Schoenmakers (gevels en bedakingen beschermd als monument – Ministerieel Besluit dd. 9 juli 1974).

Nr. 40. Voormalig ambachtshuis van de schoenmakers. Diephuis van vijf traveeën en twee bouwl. onder zadeldak (Vlaamse pannen). Laatgotische trapgevel van “1527-1528” cf. gevelsteen; in opdracht van het ambacht gebouwd ter vervanging van het bouwvallige ambachtshuis. Als bouwmeesters worden o.m. G. Cauwe, A. Roelandts, W. Aerts, J. Van De Stichele en J. Quareyt genoemd. Gerestaureerd in 1892-1893 cf. gevelsteen n.o.v. architect L. Delacenserie (Brugge) m.b.t. voorgevel. 1981-1985 : herstellen van gevels en interieur op basis van sporen n.o.v. architect L. Dugardyn (Brugge) o.m. m.b.t. begane grond : deur en bordestrap.

Bakstenen trapgevel (13 tr. + topstuk) op hoge sokkel van natuursteen met twee rechthoekige openingen met houten luik. Gevelindeling vlg. Brugse trav., type III; traceringspatronen van maaswerk in het topstuk : l. : dubbele driepasboog gevat in twee verschillende spitsbogen; centraal : drie visblaasmotieven gevat in cirkel, en boven het zoldervenster : drie in één gestrengelde cirkels, symbool van de H. Drievuldigheid, samen met de patronen H. Crispinus en H. Crispinianus bijzonder vereerd door het ambacht; r. : flamboyante traceringspatronen. Herstelde rondboogdeur in een natuurstenen omlijsting met

geprofileerd beloop, op 5 tr. hoog bordes. Gepolychromeerde gevelsteen met ambachtswapen, samen met Brugs beertje en windvaan. Rechth. kruiskozijnen en bolkozijnen in de top.

Achtergevel : trapgevel van zes traveeën en drie bouwlagen, gemarkeerd door Brugse trav., type I; topstuk volgens type III. Muuropeningen van de begane grond en de tweede bouwlaag vormen per travée één rondboogvenster; rechthoekige bovenvensters onder strek en dubbele ontlastingsboog. Luikopeningen in topstuk bekroond door verschillende nissen : I. druppelvormig met punt naar boven, centraal ruitvormig, rechts eveneens druppelvormig met punt naar beneden.

Interieur. Aan straatzijde, twee kelders met tongewelf en waterput, waarvan één gesloopt in 1980. Sporen van vier haarden, telkens twee tegen beide langsmuren, met authentieke natuurstenen mijter.

Eikenhouten dakgebint uit XV, vermoedelijk vervaardigd o.l.v. meester-timmerman B. de Hane, met uitzonderlijk voorkomen op ieder bovenste schaargebinte van een koningsstijl die de nokbalk draagt.

Moer- en kinderbalken; balksleutels met peerkraalmotieven, rustend op arduinen kraagstenen, soms versierd door ambachtswapen.

Evaluatie behoud erfgoedwaarden versus architecturaal concept

Het pand is kunsthistorisch en stadslandschappelijk uitzonderlijk waardevol, en werkelijk één van de pilootrestauraties geweest in de jaren 1981-1985.

De geplande ingrepen in het pand zijn dermate uitgewerkt dat maximaal respect gaat naar alle intrinsieke erfgoedelementen van het pand.

Het aantal wijzigingen aan de architectuur is dan ook beperkt.

De nieuwe toegangsdeur in de rechtse travee (gelijkvloers) werd reeds vergund.

Ter hoogte van de opening links komt er een etalage. De toegangsdeur centraal in de gevel blijft ongewijzigd behouden en blijft ook functioneel.

Luiken/ramen op de zolderverdieping

Op de zolderverdieping komt een verbruikszaal. Op vandaag zijn er in de zolderverdieping openingen in de gevel, deze worden nu ingevuld met luiken. Er is dus nu geen natuurlijk daglicht in de zolder.

Om deze functioneel te kunnen gebruiken is de aanwezigheid van daglicht een must. In het dossier zit dan ook de vraag om hier ramen te plaatsen en de luiken langs de binnenzijde te plaatsen.

Het houten raam wordt uitgevoerd naar de vormgeving van de onderliggende verdiepingen, het luik wordt binnen in een nieuw kader gevat.

Het agentschap Onroerend Erfgoed geeft hierover een gunstig advies, de Raadgevende Commissie voor Stedenschoon geeft een verdeeld advies.

Vanuit de zaak is er geen doorgang naar de achtergelegen binnentuin en dit is ook niet mogelijk.

De binnentuin blijft behouden bij de appartementen kant Zilverstraat.

...

Bestemmingswijziging

Vanuit de bezorgdheid voor het winkelgebeuren in de hoofdhandelsstraat worden vandaag opmerkingen geformuleerd over het doorbreken van de handelsfunctie met horeca. Zie advies Locale Economie.

Hierbij dient opgemerkt dat in de Steenstraat slechts een beperkt aantal horecazaken aanwezig zijn, al dan niet in autonome uitbating of gekoppeld aan een winkel (Hema). Brugge wenst het handelsareaal verder uit te bouwen en kwalitatief te versterken. Hoe men die kwalitatieve verankering kan waarmaken en afdwingen zal wellicht in het beoogde “winkel- en horecaplan” verder worden uitgewerkt. Het college van burgemeester en schepenen volgt in deze het ongunstig advies van de dienst lokale economie.

Er is mede de bezorgdheid van “raamverkoop” (take away) wat op deze locatie absoluut niet toegelaten is.

...

Tegen deze beslissing tekent de tussenkommende partij op 26 februari 2014 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 24 april 2014 om dit beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij adviseert:

...

“De plaats van de aanvraag bevindt zich op een perceel gelegen in Brugge, in de belangrijkste winkelstraat met name de Steenstraat 40. Het pand werd in 1974 reeds beschermd als monument, als Ambachtshuis van de Schoenmakers. Het betreft een diephuis met vijf traveeën, met een laatgotische trapgevel van 1527 cf gevelsteen. Het ambachtshuis werd opgericht ter vervanging van een bouwvallig exemplaar op dezelfde plaats. Het hoeft geen toelichting dat deze periode voor Brugge cruciaal was. Een gildenhuis des te meer.

Het symbool van de H. Drievuldigheid wordt verbeeld op de gevel (drie in een gestrengelde cirkels), samen met de patronen H. Crispinus en H. Crispinianus bijzonder vereerd door het ambacht der schoenmakers. Een gepolychromeerde gevelsteen met ambachtswaapen komt voor, samen met het Brugse beertje en een windvaan. Ook de achtergevel is origineel en waardevol, net als het interieur, met kelders met tongewelf en waterput. Het timmerwerk is schitterend.

De historiek leert dat in 2013 vergunning verleend werd voor een functiewijziging van kantoren naar handel, voor de panden Staanstraat 38 en 40. Op de zolder werd op dat moment geen handel voorzien, deze bleef ongebruikt.

Het ontwerp voorziet op de eerste plaats in het wijzigen van de functie van handel naar horeca (Mc Donald's) waarbij slechts kleine zaken bouwkundig zullen wijzigen. De zolder wordt ingericht als gebruikruimte (lobby) waarbij de luiken in de voorgevel vervangen worden door schrijnwerk met behoud van de luiken aan de binnenzijde (zie detail op plan 4/4). De sanitaire installatie wordt vernieuwd (met uitgebreide keuken op het gelijkvloers). Het huidige bancontact-automaat links wordt vervangen door een vitrine.

De gewestelijke erfgoedambtenaar merkte in haar advies dd 21.11.13 op dat de aanvraag grotendeels aan de gemaakte opmerkingen aangepast werd, maar wel een voorwaarde betreffende de ramen kan opgelegd worden:

-de nieuwe ramen in de vroegere luikopeningen (zolder) dienen zonder horizontale roedenverdeling uitgevoerd.

Omdat het een beschermd monument betreft is het noodzakelijk deze voorwaarde bij een eventuele vergunning over te nemen.

De aanvraag moet voldoen aan de gewestelijke verordening inzake toegankelijkheid. Een lift wordt voorzien, met ruime kooi. Het gelijkvloers is sowieso toegankelijk via de vergunde toegang rechts, met automatische schuifdeur. Als verbruiksruimte is enkel de tussenverdieping niet bereikbaar, de lift heeft daar geen stopplaats. Dergelijke afwijking is mogelijk volgens art. 33 van de gewestelijke verordening, het betreft een monument.

De aanvraag wijkt af van de Brugse verordening op het bouwen inzake parkeren. Dergelijke afwijking is mogelijk volgens art. 11, omwille van ruimtelijke en kunsthistorische redenen. De parkeerdruk neemt overigens niet aanzienlijk toe door de functiewijziging.

De aanvraag is strijdig met de verordening op reclames, uithangborden en opschriften.

De belangrijkste ingreep die voorgesteld wordt is de wijziging van handel naar horeca, waarbij fastfood aangeboden wordt. Louter vanuit juridisch standpunt is deze functiewijziging mogelijk, waarbij de vraag zich stelt of het voorstel verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening.

De bouwkundige en fysische ingrepen die voorgesteld worden zijn op zichzelf niet van dien aard dat de aanvraag ruimtelijk niet mogelijk is.

De stedelijke dienst lokale economie is ongunstig, waarbij op de eerste plaats gewezen wordt op de strijdigheid met de gemeentelijke beleidsnota Detailhandel dd 24.12.08. Dergelijke beleidsmatig gewenste ontwikkeling kan volgens de Codex RO in rekening gebracht kan worden bij een beoordeling. De beleidsnota stelt dat de Steenstraat als handelsas met bovenregionale uitstraling geselecteerd werd. Om deze regionale functie te verzekeren is het volgens de dienst noodzakelijk dat de hoofdwinkellus in hoofdzaak een winkelfunctie behoudt, en waar mogelijk versterkt. Een horecafunctie kan slechts op specifieke (rust)punten een meerwaarde betekenen. Het is duidelijk dat de huidige locatie geen rustpunt is.

Een fastfoodketen zal hoe dan ook eerder een vitrine-verkoop tot gevolg hebben, waarbij een grote dynamiek ontstaat die zich vermengt met het winkelend publiek. Het standpunt van de sector Unesco, de stedelijke stedenbouwkundige dienst, is genuanceerd. Het is voor hen essentieel dat de nieuwe bestemming het bestaande uitzicht en het erfgoed zelf in situ kan respecteren en behouden. Naar dynamiek of gebruik worden geen afwegingen geformuleerd. Alles hangt volgens de stedelijke dienst af van hoe het beoogde winkel- en horecaplan verder zal worden uitgewerkt.

Een vergelijking met andere panden gaat niet op. Het betreft in deze een uitzonderlijk monument, in een drukke winkelstraat (niet op een plein) waarbij de huidige situatie, inclusief bestaande horecazaken, in ogenschouw genomen moet worden. Zelfs een vergelijking met andere historische panden in andere toeristische wereldsteden houdt geen steek.

Volgens het schepencollege kan horeca slechts op specifieke rustpunten een meerwaarde betekenen in de binnenstad. 'En dat is niet het geval in het midden van de Steenstraat. Ik wil beklemtonen dat McDonalds wel degelijk welkom is in Brugge maar op een andere locatie', zo stelde schepen van Ruimtelijke Ordening Franky Demon volgens een krantenartikel. Dat het om een politiek geladen discussie gaat is duidelijk.

Naast het politieke aspect van deze aanvraag dient gewezen op de samenhang van de verschillende factoren. Het gaat om het werkelijk unieke en voor Brugge hoogst belangrijke pand, om de specifieke locatie in de belangrijke winkelstraat, om het statuut van de stad als wereld-erfgoed, en tenslotte om het evenwicht tussen handel en horeca, om de beleving van de stad als dusdanig. Bovenstaande afwegingen doen besluiten dat het voorstel niet passend is in zijn omgeving en niet verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening, al is het van belang op de noodzaak van een grondige her-afweging te wijzen in deze.

Er wordt dan ook voorgesteld het beroep ongegrond te verklaren en de vergunning te weigeren, hiermede het standpunt van het schepencollege bijtredend. Verondersteld kan worden dat de stad Brugge bereid is mee te zoeken naar een meer geschikte locatie. Dat zou de beste oplossing zijn.

...

Na de hoorzitting van 29 april 2014 verklaart de verwerende partij het beroep op 5 juni 2014 gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

...

Zowel het college van burgemeester en schepenen en de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar achten de aanvraag niet vergunbaar omdat de voorgestelde functie ruimtelijk niet aangewezen is in een beschermd pand op een dergelijke centrale locatie.

Hiermee wordt het advies van de Stedelijke Dienst Lokale Economie gevolgd. Het verslag van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar stelt het volgende:

“De Stedelijke Dienst Lokale Economie is ongunstig, waarbij op de eerste plaats gewezen wordt op de strijdigheid met de gemeentelijke beleidsnota Detailhandel. Deze nota werd goedgekeurd door het schepencollege op 24.12.08 en kan dus beschouwd worden als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling. Bij een beoordeling kan (moet niet) dit standpunt in rekening gebracht worden. De beleidsnota stelt dat de Steenstraat als handelsas met bovenregionale uitstraling geselecteerd werd. Het betreft een van de belangrijkste shoppinggebieden in Vlaanderen. Om deze regionale functie te verzekeren is het volgens de dienst noodzakelijk dat de hoofdwinkellus in hoofdzaak een winkelfunctie behoudt, en waar mogelijk versterkt. Een horecafunctie kan slechts op specifieke (rust)punten een meerwaarde betekenen.

Het is duidelijk dat de huidige locatie geen rustpunt is. Dit is bijvoorbeeld eerder het geval aan een plein of in een andere dan handelsstraat. De dienst merkt tevens op dat winkelen in een historisch kader een belangrijke factor is waar Brugge zich kan onderscheiden.

De Stedelijke Dienst Lokale Economie merkt volledigheidshalve op dat het stadsbestuur meer kwaliteitszaken wil aantrekken om het detailhandelsaanbod kwalitatief op te trekken. Er is in Brugge op vandaag immers een beperkt aanbod in dit segment, terwijl er voor dergelijke winkels voldoende draagvlak bestaat.

Overigens is huidig pand uit 1527 uitermate geschikt voor een kwaliteitswinkel. De dienst merkt op dat een evenwicht tussen horeca en handel van belang is, en zich momenteel een tendens aftekent ten nadele van de handelsactiviteit.

Beschermd monument binnen het unesco-werelderfgoed

Het pand is beschermd als monument. Het advies van de gewestelijke dienst onroerend erfgoed is voorwaardelijk gunstig, waarbij de kleinhouten van de nieuwe ramen niet passend beschouwd worden. Opgemerkt werd boven dat de verlichting niet passend is, en ook de lichtreclames bijgestuurd moeten worden middels een voorwaarde.

Bijkomend dient de vraag toch gesteld welke functie passend is voor dergelijk schitterend pand. Het ambachtshuis van de schoenmakers is in uitstekende staat en dateert volgens de inventaris van het bouwkundig erfgoed van de vijftiende eeuw. Het betreft een gildehuis in een zuivere, prachtige en originele gotische stijl. Een zuiver en onaangetast typevoorbeeld, dat belangrijk is in de geschiedenis van Brugge. Daar waar de gewestelijke erfgoedambtenaar zonder verdere motivering of bijkomend onderzoek in een kort advies dd. 21.11.13 beslist tot een voorwaardelijk gunstig advies, dient de vraag gesteld welke functie precies aangewezen is, en welke te vermijden, op dit moment op die plaats, in dat pand. Een fastfoodketen zal hoe dan ook eerder een vitrine-verkoop tot gevolg hebben, waarbij een grote dynamiek ontstaat die zich vermengt met het winkelend publiek. Het is de vraag of dergelijk schitterend pand met een grote en belangrijke geschiedenis op een dergelijke manier gebruikt moet of kan worden. Hierbij zal hoe dan ook een deel van het eerder statige karakter dat het pand als bankgebouw, boekenwinkel of kwalitatieve handelszaak kan hebben teloor gaan.

Het standpunt van de Sector Unesco, de stedelijke stedenbouwkundige dienst, is genuanceerd. Het is voor hen essentieel dat de nieuwe bestemming het bestaande uitzicht en het erfgoed zelf in situ kan respecteren en behouden. Naar dynamiek of gebruik worden geen afwegingen geformuleerd. Alles hangt volgens de stedelijke dienst af van hoe het beoogde winkel-en horecaplan verder zal worden uitgewerkt. De functiewijziging van het pand wordt verder niet gekaderd in het raam van erfgoed of het unesco-statuuut van de stad. Voor wat betreft dit statuut is het zo dat niet enkel de top-gebouwen of top-zichten van belang zijn, maar ook de mineure architectuur. Zoals reeds hoger gesteld betreft het een zeer uitzonderlijk pand, van het grootste belang in de Brugse geschiedenis.

Vergelijking met andere horecazaken

Een vergelijking met andere panden gaat niet op. Het betreft in deze een uitzonderlijk monument, in een drukke winkelstraat (niet op een plein) waarbij de huidige situatie, inclusief bestaande horecazaken, in ogenschouw genomen moet worden. Zelfs een vergelijking met andere historische panden in wereldsteden houdt geen steek. De panden zijn nooit vergelijkbaar, niet hun locatie, noch de steden waarin ze voorkomen. Brugge is zonder meer uitzonderlijk, ook het pand in deze. Een evenwicht tussen handel en horeca is van belang, waarbij, zoals terecht door de stedelijke dienst economie, horeca eerder gewenst is op rustpunten.”

De deputatie acht de aanvraag wel verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening.

De aanvraag wordt door het college en de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar functioneel niet inpasbaar geacht omdat de aanvraag zou ingaan tegen de beleidsmatig gewenste ontwikkelingen die de stad nastreeft. Deze beleidskeuze werd veruitwendigd in een gemeentelijk beleidsnota detailhandel (CBS 24 december 2008). Er wordt aangestuurd op een toepassing van artikel 4.3.1, §2, 2° VCRO.

In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat er geenszins een verplichting bestaat om met een dergelijke beleidsvisie rekening te houden, dit geldt des te meer nu het een interne beleidslijn betreft die niet kenbaar werd gemaakt aan de bevolking en die ook niet vertaald werd middels enig planinitiatief (RvVB dd. 16/10/2012, nr. A/2012/0411 en RvVB dd. 24/4/2012, nr. A/2012/0157).

Daarenboven moet worden vastgesteld dat in de beleidsvisie waarvan sprake, horeca niet wordt uitgesloten, evenmin dat horeca enkel en alleen op “rustpunten” kan worden voorzien. De beleidsnota stelt op dit punt het volgende:

“Om haar regionale functie te verzekeren moet de hoofdwinkellus in hoofdzaak een winkelfunctie blijven en waar mogelijk verder versterkt worden. De horecafunctie kan op specifieke (rust)punten een meerwaarde betekenen.

In het binnengebied van de hoofdwinkellus kan uitbreiding van de winkel- en horecafunctie zonder het evenwicht met het wonen te verstoren. Speciaalzaken en kleinere handelszaken lijken hiervoor het meest aangewezen.”

Huidige aanvraag voorziet in een bijkomende horecafunctie in een straat die, op enkele andere horecazaken na, wordt gedomineerd door handelszaken al dan niet met woongelegenheden op de verdieping (cfr. supra). Het pand werd voorheen reeds gebruikt als kantoor. In die optiek stelt de deputatie vast dat door het toekennen van een nieuwe publieke functie aan het pand het bestaand evenwicht met de woon- en winkelfunctie niet wordt verstoord. Meer zelfs, in het advies van de Dienst Economie wordt gesteld dat een evenwicht tussen handel en horeca van belang is. De bestaande omgevingstoestand leert dat op heden de handelsfunctie het overwicht heeft in het straatbeeld. Een horecazaak op de gevraagde locatie kan dit onevenwicht zelfs bijstellen zoals het beleidsplan kennelijk beoogt.

De deputatie stelt vast dat de horecazaak ook een meerwaarde betekent. In de eerste plaats bevindt het pand zich op zéér korte afstand van een zogenaamd “rustpunt”, het Simon Stevinplein nvdr., alwaar zich reeds tal van horecazaken bevinden. Daar waar het college overweegt dat een horecazaak enkel op een rustpunt een meerwaarde kan betekenen, merkt de deputatie op dat de huidige locatie en meer specifiek de aard van het pand zelf, ook een meerwaarde vormt. Met beperkte ingrepen krijgt het pand een nieuwe publieke functie. Het bestaande uitzicht en de erfgoedrelicten worden maximaal behouden, zo blijkt ook uit de diverse adviezen. De vrees van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar dat ingevolge de uitbating het pand haar statig karakter zal verliezen wordt in deze adviezen uitdrukkelijk tegengesproken en ook de bouwplannen tonen het tegendeel aan. Het pand blijft ook na realisatie van de aanvraag een typevoorbeeld van een gildehuis in gotische stijl, de reclame blijft minimaal en erg sober vormgegeven.

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar stelt in navolging van het college dat de stad zich kan onderscheiden van andere steden doordat zij de mogelijkheid biedt om in een historisch kader te winkelen. Los van het feit dat deze aanvraag hier geen enkele afbreuk aan doet vermits het aantal winkels in de Steenstraat blijft behouden (het pand was voorheen overigens ook niet als winkel maar als kantoor ingericht), merkt de deputatie op dat door het voorzien van een horecazaak in een beschermd monument de stad zich evenzeer van andere steden kan onderscheiden. Wat de dynamiek ingevolge vitrineverkoop betreft, zie infra, wordt vastgesteld dat er geen raamverkoop wordt voorzien en dit nogmaals bij voorwaarde expliciet wordt verboden.

De deputatie stelt dan ook vast dat een horecafunctie op deze plaats functioneel inpasbaar is.

Inzake de cultureel historische en de visueel-vormelijk aspecten van de aanvraag werd reeds herhaaldelijk gewezen op de beperkte ingrepen die aan de gevraagde functiewijziging verbonden zijn. Dit geldt zowel wat de voor- als achtergevel van het gebouw betreft. De opmerking van de gewestelijke erfgoedambtenaar werd door de aanvrager reeds geïncorporeerd in het aangepast plan dat na de hoorzitting werd bezorgd. De erfgoedwaarden van het gebouw blijven maximaal gevrijwaard, dit als resultaat van doorgedreven voorafgaandelijk overleg. Het aanbrengen van het logo van de aanvrager dwars op de gevel en het voorzien van de merknaam in holle letters is in overeenstemming

met de gemeentelijke verordening en wordt geen afbreuk gedaan de kwaliteiten van het gebouw. Door de omvang van de handelsnaam te beperken tot 169cm bij 20cm en het bord dwars te bevestigen op de voorgevel blijft de publiciteit sober en tot het minimum beperkt.

Op het vlak van hinder stelt de deputatie geen problemen vast. De aanvraag beoogt vooral passanten, zowel stadsbewoners als toeristen. Er wordt geen raamverkoop voorzien, dit wordt nogmaals geëxpliciteerd in een voorwaarde en hierdoor zal de doorgaande voetgangersdynamiek niet worden belemmerd. Wat de verordening op het aantal parkeer- en fietsstalplaatsen betreft, wordt een afwijking op de verordening toegestaan. Net voor het gebouw zijn een aantal publieke fietsstallingen aanwezig, op het Simon Stevinplein dat zich op ca. 40m bevindt zijn nog meer fietsstalplaatsen ter beschikking.

Op het vlak van geur- en geluidshinder wordt op basis van de stukken van het dossier vastgesteld dat er geen onaanvaardbare hinder zal worden veroorzaakt. Door het uitsluiten van raamverkoop is er geen sprake van geurhinder voor passanten. In de toelichtende nota bij het project wordt gesteld dat binnenin op milieutechnisch vlak wordt gewerkt met een ozonfilter in de ventilatiekanalen om vet en geur te elimineren.

Mits het uitsluiten van raamverkoop is de aanvraag verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening.

5D CONCLUSIE

Overwegende dat de aanvraag strekt tot wijzigen van de functie van een bestaande handelspand naar een horecafunctie met inbegrip van beperkte verbouwingswerken; dat de aanvraag volgens het gewestplan gelegen is in woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde; dat gelet op de omgevingstoestand die zich op heden kenmerkt door een ondergeschikte woonfunctie met de nadruk op winkels en toeristische voorzieningen alsook de vaststelling dat de aanvraag de architecturale waarde van het pand niet aantast de aanvraag verenigbaar is met de gewestplanbestemming; dat het voorzien van 4 up- en downspots strijdig is met de gemeentelijke verordening op reclames, uithangborden en opschriften en dit wordt uitgesloten van vergunning; dat de handelsnaam "Mc Donalds" boven de rechter toegangsdeur noch direct noch indirect mag worden verlicht; dat de stipte naleving van het advies van de Brandweer (inclusief evacuatieplan) en de Dienst Leefmilieu als voorwaarde bij de vergunning wordt opgelegd; dat er in toepassing van artikel 4.3.1, §2, 2° VCRO geenszins een verplichting bestaat om met de gemeentelijke beleidsnota detailhandel rekening te houden, des te meer nu het een interne beleidslijn betreft die niet kenbaar werd gemaakt aan de bevolking en die ook niet vertaald werd middels enig planinitiatief (RvVB dd. 16/10/2012, nr. A/2012/0411 en RvVB dd. 24/4/2012, nr. A/2012/0157); dat in ondergeschikte orde wordt vastgesteld dat de huidige aanvraag de algemene principes die in deze nota staan niet hypothekeert; dat door het voorzien van een horecazaak in een beschermd monument de stad zich evenzeer van andere steden kan onderscheiden; dat de voorwaarde van de gewestelijk erfgoedambtenaar middels een aangepast plan 4/4 wordt geïmplementeerd en ook de omvang van de merknaamvermelding boven de rechter inkomdeur in omvang wordt gereduceerd waardoor de aanvraag de erfgoedwaarden van het gebouw maximaal vrijwaart zoals ook blijkt uit de geformuleerde adviezen; dat het verbod op raamverkoop als voorwaarde bij de vergunning wordt opgelegd; dat onder de gestelde voorwaarden de aanvraag verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening;

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen. Het verzoek tot tussenkomst is ontvankelijk.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig en regelmatig is ingesteld. Er worden geen excepties opgeworpen. De vordering is ontvankelijk.

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij beroept zich op de schending van “*artikel 4.2.5 VCRO, artikel 4.3.1, § 1, lid 1, 1° en § 2 VCRO, artikel 4.7.21, § 1, VCRO, artikel 6 van de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening op het bouwen, verkavelen en op de beplantingen dd. 25 januari 2011, BS 19 april 2011, het zorgvuldigheidsbeginsel, het subsidiariteitsbeginsel, artikel 5 Europees Unieverdrag, artikel 3.1 Europees Handvest inzake lokale autonomie.*”

De verzoekende partij verwijst naar het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van Brugge, de Beleidsnota Detailhandel (goedgekeurd door de verzoekende partij op 24 december 2008) en de gemeentelijke stedenbouwkundige verordening op het bouwen, verkavelen en op de beplantingen van 25 januari 2011 (hierna: de gemeentelijke verordening).

De verzoekende partij heeft de vergunningsaanvraag geweigerd omwille van de strijdigheid met de Beleidsnota Detailhandel omdat het betrokken perceel gelegen is in een hoofdwinkellus waar ze de winkelfunctie wenst te versterken en geen horecafunctie wenst toe te laten. Zij volgt hierbij het advies van de afdeling lokale economie van de stad Brugge.

In de bestreden beslissing wordt voorbijgegaan aan dit beleid. Er zou volgens de bestreden beslissing geen verplichting zijn om met een dergelijke beleidsvisie rekening te houden, te meer nu het een interne beleidslijn betreft die niet kenbaar werd gemaakt aan de bevolking en die ook niet vertaald werd middels enig planinitiatief. Tevens stelt de verwerende partij in de bestreden beslissing dat in de beleidsvisie waarvan sprake, horeca niet wordt uitgesloten.

Volgens de verzoekende partij is de beleidsvisie wel degelijk geschonden. Horeca is enkel mogelijk op rustpunten én in het binnengebied. Het aangevraagde restaurant is niet op een rustpunt, doch wel in een hoofdwinkelstraat gelegen.

Men kan ook niet zomaar voorbijgaan aan het beleid van de verzoekende partij omdat het een zuiver interne beleidslijn betreft. Het beleid vindt zijn grondslag in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van Brugge en wordt volgens de verzoekende partij uitgevoerd door artikel 6, §1 van de gemeentelijke verordening dat een vergunningsplicht oplegt voor zeer specifieke

functiewijzigingen (in casu de functiewijziging van handel naar horeca). Men dient dan ook bijzondere aandacht te besteden aan de specifiek vergunde functie. Tenslotte zou dit ook strijdig zijn met het subsidiariteitsbeginsel.

2.

De verwerende partij verwijst naar artikel 2.1.2, §7 VCRO dat stelt dat een gemeentelijk ruimtelijk structuurplan geen beoordelingsgrond voor een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag kan vormen. In toepassing van artikel 4.3.1, §2, 2° VCRO kunnen beleidsmatig gewenste ontwikkelingen wel in aanmerking worden genomen bij de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening, doch deze gewenste ontwikkelingen moeten het voorwerp uitmaken van een document dat publiek kenbaar werd gemaakt, wat niet het geval is bij de Beleidsnota Detailhandel. Wat betreft de gemeentelijke verordening, impliceert het louter vergunningsplichtig stellen van een bepaalde handeling op zich niet dat die handeling niet of slechts in bepaalde gevallen kan worden vergund, dit maakt deel uit van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. Het subsidiariteitsbeginsel kan niet primeren op het devolutief karakter van een administratief beroep.

3.

De tussenkomen partij wijst erop dat er in het eerste middel geen concrete stedenbouwkundige bezwaren worden ontwikkeld, doch enkel dat de verwerende partij onvoldoende rekening heeft gehouden met het beleid van de verzoekende partij. Zij stelt dat de verzoekende partij bij haar weigeringsbeslissing onvoldoende rekening heeft gehouden met de in de omgeving bestaande toestand. Beleidsmatig gewenste ontwikkelingen dienen bekend gemaakt te worden, wat niet gebeurde bij de Beleidsnota Detailhandel. Dit is een loutere visienota die nog moet omgezet worden in beleidsgerichte documenten en instrumenten. Verder mag een beleidsregel niet blind toegepast worden en ontslaat het de vergunningverlenende bestuursorgaan niet om de zaak op haar eigen merites te beoordelen. Er is geen verplichting om met deze beleidsmatig gewenste ontwikkelingen rekening te houden. Verder is zij van mening dat de Beleidsnota Detailhandel wel degelijk horeca op de handelsassen toelaat.

De verwerende partij heeft een minder doorslaggevende rol toebedeeld aan de Beleidsnota Detailhandel en de aanvraag gedegen getoetst aan de onmiddellijke omgeving. Nergens wordt aangetoond dat horeca in strijd is of niet inpasbaar zou zijn met de handelsfunctie van de straat, integendeel een horecafunctie zou op deze plaats functioneel inpasbaar zijn.

Het subsidiariteitsbeginsel is op geen enkele wijze geschonden. De verwerende partij heeft gebruik gemaakt van haar appreciatiebevoegdheid. Artikel 5 Europees Unieverdrag is niet van toepassing aangezien het gaat om een louter internrechtelijke materie. Ook het subsidiariteitsbeginsel in het Europees Handvest inzake lokale autonomie wordt ingeperkt door artikel 4.3.1, §2 VCRO.

4.

De verzoekende partij herhaalt dat de verwerende partij een verkeerde lezing geeft aan het beleid en zij zich onvoldoende terughoudend heeft opgesteld bij het nemen van de bestreden beslissing.

Een motief van goede ruimtelijke ordening dat volledig is uitgewerkt, op zichzelf kan staan en de opportuniteitsmarge niet overschrijdt, moet niet geweerd worden omdat er één of andere relatie is met wat in een ruimtelijk structuurplan staat neergeschreven.

Uit het toch vergunningsplichtig stellen van handelingen die normaliter vrijgesteld zijn van stedenbouwkundige vergunningsplicht, blijkt dat deze handelingen wel verondersteld moeten worden een significante ruimtelijke impact te hebben en dat die impact daarenboven groot is dat de verzoekende partij deze handelingen wenst te beoordelen via een stedenbouwkundige

vergunningsprocedure, hetgeen nogmaals duidelijk aangeeft dat zij ter zake een zeker beleid wenst te voeren.

De bewering dat de Beleidsnota Detailhandel wel degelijk horeca op de handelsassen toelaat, wordt bestreden. Ten slotte acht zij de subsidiariteit en de devolutieve werking van het administratief beroep niet strijdig met elkaar, met dien verstande dat de verwerende partij zelf geen andere beleidsmatig gewenste ontwikkelingen naar voor mag schuiven.

Beoordeling door de Raad

De verzoekende partij beperkt zich in dit middel tot de kritiek dat in de bestreden beslissing wordt voorbijgegaan aan het beleid zoals geformuleerd in het gemeentelijk ruimtelijk structuurplan van Brugge, de Beleidsnota Detailhandel en de gemeentelijke verordening.

Artikel 2.1.2 §7, VCRO is duidelijk: een ruimtelijk structuurplan is geen beoordelingsgrond voor de vergunningsaanvraag die geleid heeft tot de bestreden beslissing. De verwerende partij is niet verplicht de richtinggevende bepalingen van dit structuurplan in overweging te nemen bij haar beslissing over administratief beroep.

Met betrekking tot de Beleidsnota Detailhandel, stelt de Raad vast dat artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° VCRO enkel de mogelijkheid biedt om rekening te houden met beleidsmatig gewenste ontwikkelingen, doch dat zulks allerminst als een verplichting kan worden geïnterpreteerd en dat de verwerende partij bijgevolg evenmin moet motiveren waarom ze geen toepassing heeft gemaakt van vermelde bepaling. Tevens wijst de verwerende partij terecht op het feit dat deze beleidsvisie niet kenbaar werd gemaakt aan de bevolking, wat er voor zorgt dat de verwerende partij geenszins gebonden kan zijn door de inhoud van deze beleidsnota. Overigens stelt de Raad vast dat deze beleidsnota geen absoluut verbod bevat voor de inplanting van een horecazaak op het betrokken perceel en dat de bestreden beslissing een uitvoerige motivering voorziet met betrekking tot de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, die niet kennelijk onredelijk is en op zich niet ernstig betwist wordt door de verzoekende partij in dit eerste middel.

Artikel 6, §1 van de gemeentelijke verordening legt een vergunningsplicht op voor een aantal specifieke functiewijzigingen. Deze bepaling wordt nageleefd, getuige de beschrijving van de aanvraag in de bestreden beslissing, met name dat de aanvraag voorziet in het *“wijzigen van de functie van een bestaand handelspand naar een horecafunctie”*. Het kan niet betwist worden dat uit de bestreden beslissing duidelijk blijkt dat de verwerende partij rekening heeft gehouden met de functiewijziging naar een restaurant. Het enkele feit dat deze specifieke functiewijziging vergunningsplichtig werd gesteld, zorgt er niet voor dat de Beleidsnota Detailhandel een bindend document zou vormen waarmee de verwerende partij rekening dient te houden. Daargelaten dat de verzoekende partij geen enkele band aantoonde tussen de bovenvermelde bepaling en de Beleidsnota Detailhandel, werd hierboven reeds aangetoond dat deze beleidsnota niet aanzien kan worden als een beleidsmatig gewenste ontwikkeling in de zin van artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° VCRO.

Ingevolge de devolutieve werking van het administratief beroep onderzoekt de verwerende partij daarbij de aanvraag in haar volledigheid. Dit houdt in dat de verwerende partij de aanvraag opnieuw beoordeelt naar legaliteit en opportuniteit, zonder daarbij gebonden te zijn door de motivering vervat in de beslissing van de verzoekende partij, of door de voor haar aangevoerde beroepsargumenten. Het subsidiariteitsbeginsel kan daar op geen enkele wijze afbreuk aan doen. De verwerende partij motiveert in de bestreden beslissing overigens omstandig en afdoend waarom zij de visie van het college van burgemeester en schepenen niet volgt.

Artikel 5 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie heeft enkel betrekking op de afbakening van de bevoegdheden van de Unie en heeft dus geen uitstaans met de bevoegdheidsverdeling tussen de verzoekende en de verwerende partij. Ook het Europees Handvest inzake lokale autonomie kan *in casu* niet geschonden zijn. Dit handvest waarborgt de onafhankelijkheid van de lokale autoriteiten. Daargelaten de vraag of dit handvest voldoende specifieke rechtsregels bevat om afdwingbaar te zijn, is het handvest niet enkel van toepassing op de verzoekende partij, doch ook op de verwerende partij als lokale autoriteit die, zoals reeds vermeld, niet gebonden is door de motivering verrat in de beslissing van de verzoekende partij genomen in eerste aanleg, en waarbij zij haar andersluidende beoordeling op afdoende wijze onderbouwt.

De Raad stelt voor het overige vast dat de overige motieven opgenomen in de bestreden beslissing niet betwist worden in dit eerste middel.

Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij beroept zich op de schending van “*de artikelen 9 en 11 van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten (hierna: "Monumentendecreet"); het M.B. van 9 juli 1974, BS 19 september 1974 (stuk 2); artikel 4.3.1, § 1 en § 2, lid 1, 1° VCRO; artikel 4.7.23, § 1, lid 1 VCRO; artikel 4.7.23, § 1 VCRO, minstens het materieel motiveringsbeginsel, zoals ook verrat in artikel 3, tweede lid van voormelde wet; het zorgvuldigheidsbeginsel.*”

Het betrokken gebouw is beschermd als monument bij ministerieel besluit van 9 juli 1974. De verzoekende partij benadrukt het waardevol en zeer uitzonderlijk karakter van het gebouw.

Volgens de verzoekende partij heeft de bestreden beslissing het beschermingsbesluit van 9 juli 1974 volledig uitgehold door toe te staan dat er een fastfoodfranchise in wordt gevestigd, waarbij aan de gevels en daken een waslijst aan wijzigingen worden toegestaan enerzijds en die specifieke functie bovendien ook de gehele uitstraling van het pand volstrekt ondergraaft.

Zij verwijst naar het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, waarin volgens de verzoekende partij gesteld wordt dat er ernstige afbreuk wordt gedaan aan de statigheid en de erfgoedwaarde van het pand. Een waterput wordt weggemoffeld onder een valse vloer. De verlichting van alle verdiepingen tot s 'avonds laat zal ertoe leiden dat de gevel niet meer bewonderd kan worden (lichtvervuiling), terwijl de verwerende partij er kennelijk vanuit gegaan is dat de functiewijziging enkel een impact heeft op de binnenkant van het gebouw. In de bestreden beslissing wordt enkel verwezen naar een aantal gunstige adviezen, wat geen afdoende motivering vormt.

2.

De verwerende partij antwoordt dat de ingrepen aan het beschermd monument geen ingrijpende werken zijn. Deze werken doen geen afbreuk aan de erfgoedwaarde van het pand zoals blijkt uit de gunstige adviezen van Onroerend Erfgoed en de Raadgevende Commissie Stedenschoon.

Met betrekking tot de lichtvervuiling, stelt de verwerende partij dat het pand van buitenaf niet wordt verlicht. Verder hebben verschillende panden in de Steenstraat op de verdieping een woonfunctie.

3.

De tussenkomende partij verwijst naar de gunstige adviezen van de dienst Erfgoed, de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar. Verder zijn de nodige technische ruimtes reeds aanwezig om de technieken op aan te sluiten en de verbouwingen relatief beperkt zijn. De verwerende partij oordeelt terecht dat de horecafunctie functioneel inpasbaar is.

4.

De verzoekende partij voegt niets wezenlijks toe in haar wederantwoordnota.

Beoordeling door de Raad

1.

In het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar wordt de erfgoedwaarde van het betrokken pand als volgt besproken:

“ ...

Beschermd monument binnen het unesco-werelderfgoed

Het pand is beschermd als monument. Het advies van de gewestelijke dienst onroerend erfgoed is voorwaardelijk gunstig, waarbij de kleinhouten van de nieuwe ramen niet passend beschouwd worden. Opgemerkt werd boven dat de verlichting niet passend is, en ook de lichtreclames bijgestuurd moeten worden middels een voorwaarde.

Bijkomend dient de vraag toch gesteld welke functie passend is voor dergelijk schitterend pand. Het ambachtshuis van de schoenmakers is in uitstekende staat en dateert volgens de inventaris van het bouwkundig erfgoed van de vijftiende eeuw. Het betreft een gildehuis in een zuivere, prachtige en originele gotische stijl. Een zuiver en onaangetast typevoorbeeld, dat belangrijk is in de geschiedenis van Brugge. Daar waar de gewestelijke erfgoedambtenaar zonder verdere motivering of bijkomend onderzoek in een kort advies dd 21.11.13 beslist tot een voorwaardelijk gunstig advies, dient de vraag gesteld welke functie precies aangewezen is, en welke te vermijden, op dit moment op die plaats, in dat pand. Een fastfoodketen zal hoe dan ook eerder een vitrine-verkoop tot gevolg hebben, waarbij een grote dynamiek ontstaat die zich vermengt met het winkelend publiek. Het is de vraag of dergelijk schitterend pand met een grote en belangrijke geschiedenis op een dergelijke manier gebruikt moet of kan worden. Hierbij zal hoe dan ook een deel van het eerder statige karakter dat het pand als bankgebouw, boekenwinkel of kwalitatieve handelszaak kan hebben teloor gaan.

Het standpunt van de Sector Unesco, de stedelijke stedenbouwkundige dienst, is genuanceerd. Het is voor hen essentieel dat de nieuwe bestemming het bestaande uitzicht en het erfgoed zelf in situ kan respecteren en behouden. Naar dynamiek of gebruik worden geen afwegingen geformuleerd. Alles hangt volgens de stedelijke dienst af van hoe het beoogde winkel-en horecaplan verder zal worden uitgewerkt. De functiewijziging van het pand wordt verder niet gekaderd in het raam van erfgoed of het unesco-statuuut van de stad. Voor wat betreft dit statuut is het zo dat niet enkel de top-gebouwen of top-zichten van belang zijn, maar ook de mineure architectuur. Zoals reeds hoger gesteld betreft het een zeer uitzonderlijk pand, van het grootste belang in de Brugse geschiedenis.

Vergelijking met andere horecazaken

Een vergelijking met andere panden gaat niet op. Het betreft in deze een uitzonderlijk monument, in een drukke winkelstraat (niet op een plein) waarbij de huidige situatie, inclusief bestaande horecazaken, in ogenschouw genomen moet worden. Zelfs een

vergelijking met andere historische panden in wereldsteden houdt geen steek. De panden zijn nooit vergelijkbaar, niet hun locatie, noch de steden waarin ze voorkomen. Brugge is zonder meer uitzonderlijk, ook het pand in deze. Een evenwicht tussen handel en horeca is van belang, waarbij, zoals terecht door de stedelijke dienst economie, horeca eerder gewenst is op rustpunten.

...”

Tevens wordt in dit verslag het volgende vermeld:

“ ...

Het ontwerp voorziet op de eerste plaats in het wijzigen van de functie van handel naar horeca (Mc Donald's) waarbij slechts kleine zaken bouwkundig zullen wijzigen. De zolder wordt ingericht als gebruikruimte (lobby) waarbij de luiken in de voorgevel vervangen worden door schrijnwerk met behoud van de luiken aan de binnenzijde (zie detail op plan 4/4).

De sanitaire installatie wordt vernieuwd (met uitgebreide keuken op het gelijkvloers). Het huidige bancontact-automaat links wordt vervangen door een vitrine.

Twee belangrijke logo's worden aangebracht. Een boven de (bestaande en vergunde) inkomdeur rechts, dit is 300cm breed en 35cm hoog, lichtgevend, en vormt het woord McDonald's. Een tweede uitkragend logo zal 91cm uit de gevel komen, in retro-stijl, het betreft een rond hangend bord (met de letter M) waarbij de metalen ophangconstructie 170cm hoog is, het bord heeft een diameter van 56cm.

(...)

Voor het overige beperkt de problematiek omtrent de verenigbaarheid van functie en monument zich tot de ruimtelijke inschatting en beleidskeuzes.

(...)

De vraag stelt zich in welke mate een fastfood-horecazaak ruimtelijk aangewezen en aanvaardbaar is in dergelijk uniek pand, op deze locatie (winkelstraat), binnen de historische stad (werelderfgoed). Zoals boven gesteld zijn de bouwkundige en fysische ingrepen die voorgesteld worden niet van dien aard dat de aanvraag ruimtelijk niet mogelijk is. Overigens zijn bijstellingen mogelijk, zoals boven beschreven. Het is op de eerste plaats de functiewijziging van handel naar horeca (fastfood) die in vraag gesteld moet worden.

(...)

De bouwkundige en fysische ingrepen die voorgesteld worden zijn op zichzelf niet van dien aard dat de aanvraag ruimtelijk niet mogelijk is.

...”

Uiteindelijk leidt dit tot de conclusie dat “het gaat om het werkelijk unieke en voor Brugge hoogst belangrijke pand, om de specifieke locatie in de belangrijke winkelstraat, om het statuut van de stad als wereld-erfgoed, en tenslotte om het evenwicht tussen handel en horeca, om de beleving van de stad als dusdanig. Bovenstaande afwegingen doen besluiten dat het voorstel niet passend is in zijn omgeving en niet verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening, al is het van belang op de noodzaak van een grondige her-afweging te wijzen in deze.”

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar heeft geen onoverkomelijke bezwaren omtrent de voorgestelde bouwkundige en fysische ingrepen. In essentie is het negatief advies gebaseerd op de wijziging van een volgens hem eerder statige karakter dat het pand als bankgebouw, boekenwinkel of kwalitatieve handelszaak kan hebben naar de aanwezigheid van een fastfood-horecazaak in een uniek pand. Dit standpunt wordt grotendeels gestaafd aan de hand van de Beleidsnota Detailhandel.

2.

In de bestreden beslissing wordt dit advies integraal weergegeven en wordt hierop omstandig gereageerd, nadat terecht werd opgemerkt dat de verwerende partij niet gebonden is door de Beleidsnota Detailhandel (zie bespreking eerste middel):

“... ”

Huidige aanvraag voorziet in een bijkomende horecafunctie in een straat die, op enkele andere horecazaken na, wordt gedomineerd door handelszaken al dan niet met woongelegenheid op de verdieping (cfr. supra). Het pand werd voorheen reeds gebruikt als kantoor. In die optiek stelt de deputatie vast dat door het toekennen van een nieuwe publieke functie aan het pand het bestaand evenwicht met de woon- en winkelfunctie niet wordt verstoord. Meer zelfs, in het advies van de Dienst Economie wordt gesteld dat een evenwicht tussen handel en horeca van belang is. De bestaande omgevingstoestand leert dat op heden de handelsfunctie het overwicht heeft in het straatbeeld. Een horecazaak op de gevraagde locatie kan dit onevenwicht zelfs bijstellen zoals het beleidsplan kennelijk beoogt.

De deputatie stelt vast dat de horecazaak ook een meerwaarde betekent. In de eerste plaats bevindt het pand zich op zéér korte afstand van een zogenaamd “rustpunt”, het Simon Stevinplein nvdr., alwaar zich reeds tal van horecazaken bevinden. Daar waar het college overweegt dat een horecazaak enkel op een rustpunt een meerwaarde kan betekenen, merkt de deputatie op dat de huidige locatie en meer specifiek de aard van het pand zelf, ook een meerwaarde vormt. Met beperkte ingrepen krijgt het pand een nieuwe publieke functie. Het bestaande uitzicht en de erfgoedrelicten worden maximaal behouden, zo blijkt ook uit de diverse adviezen. De vrees van de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar dat ingevolge de uitbating het pand haar statig karakter zal verliezen wordt in deze adviezen uitdrukkelijk tegengesproken en ook de bouwplannen tonen het tegendeel aan. Het pand blijft ook na realisatie van de aanvraag een typevoorbeeld van een gildehuis in gotische stijl, de reclame blijft is minimaal en erg sober vormgegeven.

De provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar stelt in navolging van het college dat de stad zich kan onderscheiden van andere steden doordat zij de mogelijkheid biedt om in een historisch kader te winkelen. Los van het feit dat deze aanvraag hier geen enkele afbreuk aan doet vermits het aantal winkels in de Steenstraat blijft behouden (het pand was voorheen overigens ook niet als winkel maar als kantoor ingericht), merkt de deputatie op dat door het voorzien van een horecazaak in een beschermd monument de stad zich evenzeer van andere steden kan onderscheiden. Wat de dynamiek ingevolge vitrine-verkoop betreft, zie infra, wordt vastgesteld dat er geen raamverkoop wordt voorzien en dit nogmaals bij voorwaarde expliciet wordt verboden.

De deputatie stelt dan ook vast dat een horecafunctie op deze plaats functioneel inpasbaar is.

Inzake de cultureel historische en de visueel-vormelijk aspecten van de aanvraag werd reeds herhaaldelijk gewezen op de beperkte ingrepen die aan de gevraagde functiewijziging verboden zijn. Dit geldt zowel wat de voor- als achtergevel van het gebouw betreft. De opmerking van de gewestelijke erfgoedambtenaar werd door de aanvrager reeds geïncorporeerd in het aangepast plan dat na de hoorzitting werd bezorgd. De erfgoedwaarden van het gebouw blijven maximaal gevrijwaard, dit als resultaat van doorgedreven voorafgaandelijk overleg. Het aanbrengen van het logo van de aanvrager dwars op de gevel en het voorzien van de merknaam in holle letters is in overeenstemming met de gemeentelijke verordening en wordt geen afbreuk gedaan de kwaliteiten van het gebouw. Door de omvang van de handelsnaam te beperken tot 169cm bij 20cm en het bord dwars te bevestigen op de voorgevel blijft de publiciteit sober en tot het minimum beperkt.

Op het vlak van hinder stelt de deputatie geen problemen vast. De aanvraag beoogt vooral passanten, zowel stadsbewoners als toeristen. Er wordt geen raamverkoop voorzien, dit wordt nogmaals geëxpliciteerd in een voorwaarde en hierdoor zal de doorgaande voetgangersdynamiek niet worden belemmerd. Wat de verordening op het aantal parkeer- en fietsstalplaatsen betreft, wordt een afwijking op de verordening toegestaan. Net voor het gebouw zijn een aantal publieke fietsstallingen aanwezig, op het Simon Stevinplein dat zich op ca. 40m bevindt zijn nog meer fietsstalplaatsen ter beschikking.

Op het vlak van geur- en geluidshinder wordt op basis van de stukken van het dossier vastgesteld dat er geen onaanvaardbare hinder zal worden veroorzaakt. Door het uitsluiten van raamverkoop is er geen sprake van geurhinder voor passanten. In de toelichtende nota bij het project wordt gesteld dat binnenin op milieutechnisch vlak wordt gewerkt met een ozonfilter in de ventilatiekanalen om vet en geur te elimineren.

Mits het uitsluiten van raamverkoop is de aanvraag verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening.

...

De Raad kan zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van het bevoegde bestuursorgaan. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidscontrole is hij wel bevoegd om na te gaan of het bevoegde bestuursorgaan de haar terzake 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 en dus niet kennelijk onredelijk tot haar besluit is kunnen komen.

De verwerende partij stelt dat de nieuwe horecafunctie meer evenwicht met de handelsfunctie in de bestaande omgeving brengt. De horecazaak zou ook een meerwaarde betekenen, waardoor het pand een publieke functie krijgt. Het bestaande uitzicht en de erfgoedrelicten worden maximaal behouden. Zij betwist dat het pand haar statig karakter zal verliezen, het pand zou ook na de realisatie een typevoorbeeld van een gildehuis in gotische stijl blijven. Door het voorzien van een horecazaak in een beschermd monument kan de stad zich evenzeer van andere steden onderscheiden. Raamverkoop wordt expliciet verboden. De ingrepen die aan de gevraagde functiewijziging verbonden zijn, zijn beperkt. De erfgoedwaarden van het gebouw blijven maximaal gevrijwaard.

De Raad acht deze motivatie niet kennelijk onredelijk.

De verzoekende partij verleent een opsomming van de gevraagde bouwkundige en fysische ingrepen, doch toont niet aan dat deze ingrepen afbreuk zouden doen aan de bescherming van het pand. De gewestelijke erfgoedambtenaar adviseerde gunstig, enkel wordt gevraagd om de nieuwe ramen in de vroegere luikopeningen van de zolder uit te voeren zonder horizontale roedenverdeling. Deze voorwaarde werd meteen geïmplementeerd in het aangepast voorgevelplan.

De verzoekende partij verwijst naar het advies van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar dat het pand haar statig karakter zal verliezen, doch ook nu is het niet kennelijk onredelijk dat de verwerende partij oordeelt dat het pand ook na de realisatie een typevoorbeeld van een gildehuis in gotische stijl zal blijven. Het beschermingsbesluit van 9 juli 1974 beschermt overigens enkel de “gevels en bedakingen”.

Het feit dat een waterput niet langer zichtbaar zal zijn, doch wel behouden, doet ook geen afbreuk aan de erfgoedwaarde, temeer daar een andere oude waterput wel zichtbaar zal blijven vanuit de inkom de gelijkvloerse verdieping.

Tenslotte is het niet kennelijk onredelijk dat interne verlichting wordt voorzien in het pand. Terecht wijst de verwerende partij in haar antwoordnota op het feit dat het pand van buitenaf niet wordt verlicht en verschillende panden in de Steenstraat op de verdieping een woonfunctie hebben.

Het middel wordt verworpen.

C. Derde middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij beroept zich op de schending van “*artikel 4.2.19, § 1 VCRO, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel en het rechtszekerheidsbeginsel, artikel 4.7.23, § 1 VCRO, minstens het materieel motiveringsbeginsel, zoals ook vervat in artikel 3, tweede lid van voormelde wet, het subsidiariteitsbeginsel, artikel 5 Europees Unieverdrag, artikel 3.1 Europees Handvest inzake lokale autonomie, artikel 6 van het Verdrag van 25 juni 1998 betreffende toegang tot informatie, inspraak bij besluitvorming en toegang tot de rechten inzake milieuaangelegenheden, BS 24 april 2003, artikel 6 van de richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectenbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten.*”

1.1.

In een eerste onderdeel verwijst de verzoekende partij naar het feit dat de vergunning verleend wordt volgens de ingediende en aangepaste plannen onder toevoeging van de voorwaarde dat het advies van de brandweer en de dienst leefmilieu stipt nageleefd dient te worden.

Het is voor de verzoekende partij niet duidelijk welke concrete voorwaarden opgelegd worden in het advies van de dienst leefmilieu en de brandweer, waarbij het onmogelijk is in te schatten welke al dan niet vergunningsplichtige ingrepen deze veronderstellen.

Zij verwijst specifiek naar volgende voorwaarden:

“... ”

1. Bouw, inrichting, uitrusting gebeuren rekening houdend met de bestemming. In dit verband wordt erop gewezen dat afhankelijk van de te stockeren goederen en uit te voeren activiteit specifieke voorzorgen nodig zijn ter voorkoming van de milieuhinder, beperken brandgevaar en het volgen van specifieke reglementering van toepassing op de inrichting.

(...)

2. hoogspanningscabine

(...)

efficiënte ventilatie rechtstreeks op de buitenlucht dient steeds verzekerd

(...)

4. De ventilatie van alle lokalen (m.i.v. de sanitaire ruimtes en keuken) moet onder alle omstandigheden voldoende efficiënt zijn zonder de buurt te hinderen door rook, geur, wasems, lawaai, e.d.. De afvoer van de keuken dient zodanig uitgevoerd dat de buurt niet wordt gehinderd (indien mogelijk 1 à 2 m boven daklijn van naburige woningen en gebouwen).

... ”

Met betrekking tot het advies van de brandweer, verwijst zij naar de bepaling dat de bewijzen van brandweerstand van de eventueel te plaatsen dakvlakuitvoering (...) aan de brandweer moeten kunnen worden voorgelegd.

Volgens de verzoekende partij wordt aan de aanvrager een te grote appreciatiemarge gelaten en zijn vele voorwaarden vreemd aan het domein van de ruimtelijke ordening.

De adviezen waarin deze voorwaarden worden opgelegd komen ook niet voor in de bestreden beslissing, noch worden zij daaraan gehecht.

1.2.

In een tweede onderdeel verwijst de verzoekende partij naar volgende voorwaarden opgelegd in de bestreden beslissing:

“ ...
- raamverkoop is uitdrukkelijk verboden;
- het plaatsen van de 4 up - down lIghters op de voorgevel wordt uitgesloten van vergunning;
- de belettering "Mc Donalds" aangebracht op de voorgevel boven de rechter inkomdeur mag op geen enkele wijze worden verlicht”
...”

Tevens werd het plan 4/4 aangepast en in deze gewijzigde versie vergund.

Volgens de verzoekende partij wordt hierdoor een vergunning verleend die wezenlijk verschilt van hetgeen werd aangevraagd. Het is evenwel in eerste instantie de verzoekende partij die over de aanvraag dient te oordelen. Het openbaar onderzoek wordt uitgehouden.

Deze wijzigingen zijn essentieel, aangezien zij volgens de verzoekende partij noodzakelijk zijn om de aanvraag te vergunnen, om de aanvraag in overeenstemming te brengen met het recht (*in casu* de gemeentelijke verordening op reclames, opschriften, uithangborden en andere publiciteitsmiddelen en om het bindend voorwaardelijk advies van de gewestelijke erfgoedambtenaar tegemoet te komen.

Verder zou de bestreden beslissing voor wat betreft de aanpassing van de plannen naar aanleiding van het advies van de gewestelijke erfgoedambtenaar steunen op het nieuwe artikel 4.3.1, § 1, laatste lid VCRO, gewijzigd door het decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid, wat volgens de verzoekende partij ongrondwettig zou zijn en zij stelt volgende prejudiciële vraagstelling voor:

"Schendt artikel 4.3.1., §1, laatste lid VCRO, zoals gewijzigd door artikel 45 van het decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid, artikel 23, lid 3, 4° van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6 van het Verdrag van Aarhus en artikel 6 van de richtlijn 2011/92/EU betreffende de milieueffectbeoordelingen van bepaalde openbare en particuliere projecten, doordat het toestaat dat, zonder dat een nieuwe inspraakmogelijkheid dient te worden georganiseerd, aanzienlijk gewijzigde projecten kunnen worden goedgekeurd, zodra die wijzigingen voortvloeien uit bezwaren of adviezen?"

2.

2.1.

De verwerende partij stelt naar aanleiding van het eerste onderdeel dat de verzoekende partij hier geen belang bij heeft. Het betreft de naleving van adviezen geformuleerd door haar eigen diensten die ook voor de controle hiervan instaan.

Bijkomend betreffen de voorwaarden in deze adviezen elementen die vreemd zijn aan het domein van de ruimtelijke ordening, waardoor deze voorwaarden dan ook geen aanleiding geven tot vernietiging van de bestreden beslissing.

De planaanpassingen hebben betrekking op het verkleinen van de afmetingen van de voorziene belettering en het weglaten van de horizontale roedenverdeling, dit enkel voor wat betreft de ramen op de zolderverdeling.

2.2.

Het verkleinen van een (reeds in eerste aanleg voorziene) belettering, het uitsluiten van vier lichtpunten (eveneens reeds voorzien in eerste aanleg) alsook de indeling van de ramen (op de zolderverdieping) kunnen geenszins worden beschouwd als essentiële wijzigingen die van die aard zijn dat zij het ontwerp op fundamentele wijze wijzigen. Zowel raamverkoop en de belichting van de handelsnaam waren noch in de toelichting van de aanvraag noch planmatig voorzien maar werden niettemin nogmaals uitdrukkelijk uitgesloten.

Deze wijzigingen voldoen aan artikel 4.3.1, §1 VCRO. Voor de toepassing van deze bepaling dienen drie voorwaarden cumulatief te worden voldaan, dit in samenhang met het feit dat er ook geen sprake mag zijn van leemten of onvolledigheden in de vraag. Op die manier wordt op afdoende wijze gewaarborgd dat een aanvraag in graad van administratief beroep niet op fundamentele wijze wordt gewijzigd en dienvolgens ook vergund. Verwerende partij ziet dan ook geen redenen tot het stellen van een prejudiciële vraag.

3.

3.1

De tussenkommende partij stelt dat de opgelegde voorwaarden geen aanleiding geven tot een wijziging van het ontwerp dat werd voorgelegd aan de verzoekende partij, uitgezonderd de uitvoering van de nieuwe ramen in de vroegere luikopeningen van de zolder zonder horizontale roedenverdeling. Tevens dienen geen bijkomende vergunningsplichtige werken uitgevoerd worden die niet in de aanvraag stonden vermeld. De verwerende partij heeft geen wijzigingen opgelegd doch wel beperkingen of verboden om niet vergunningsplichtige werken uit te voeren, wat geen aanleiding kan geven tot de organisatie van een nieuw openbaar onderzoek.

3.2.

De toepassingsvoorwaarden van het nieuwe artikel 4.3.1, § 1, laatste lid VCRO, gewijzigd door het decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid zijn voldaan. Gelet op het feit dat er een belangenafweging aan de hand van een drievoudige toetsing wordt voorzien, is een prejudiciële vraag niet noodzakelijk.

Beoordeling door de Raad

1.

Het is voor de verzoekende partij niet duidelijk welke concrete voorwaarden opgelegd worden in het advies van de dienst leefmilieu en de brandweer, waarbij het onmogelijk is in te schatten welke al dan niet vergunningsplichtige ingrepen deze veronderstellen.

Artikel 11, 7° van het Procedurebesluit bepaalt dat het verzoekschrift een omschrijving bevat van de geschonden geachte regelgeving, stedenbouwkundige voorschriften of beginselen van behoorlijk bestuur en de wijze waarop de regelgeving, voorschriften of beginselen naar het oordeel van de verzoeker geschonden worden. De verzoekende partij heeft dan ook *in casu* de plicht om voldoende duidelijk te omschrijven welke overwegingen in de adviezen van de dienst leefmilieu en de brandweer zij viseert. Het is met andere woorden niet voldoende om te stellen dat talloze voorschriften en voorwaarden in de vermelde adviezen werden opgenomen, waarvan de concrete draagwijdte en implicaties onmogelijk in te schatten zijn. Het middel is in de hierboven aangegeven mate onontvankelijk. Evenmin wordt in het verzoekschrift concreet onderbouwd op welke wijze de bestreden beslissing een schending inhoudt van artikel 5 Europees Unieverdrag en van artikel 3.1 Europees Handvest inzake lokale autonomie of het subsidiariteitsbeginsel. Voor zoveel als nodig verwijst de Raad hiervoor overigens naar de beoordeling van het eerste middel.

De Raad beperkt zich dan ook tot een onderzoek van de overwegingen in de vermelde adviezen die worden vermeld in de bestreden beslissing, meer bepaald:

De verzoekende partij verwijst specifiek naar volgende voorwaarden in het advies van de dienst leefmilieu:

"...

1. Bouw, inrichting, uitrusting gebeuren rekening houdend met de bestemming. In dit verband wordt erop gewezen dat afhankelijk van de te stockeren goederen en uit te voeren activiteit specifieke voorzorgen nodig zijn ter voorkoming van de milieuhinder, beperken brandgevaar en het volgen van specifieke reglementering van toepassing op de inrichting.

(...)

2. hoogspanningscabine

(...)

efficiënte ventilatie rechtstreeks op de buitenlucht dient steeds verzekerd

(...)

4. De ventilatie van alle lokalen (m.i.v. de sanitaire ruimtes en keuken) moet onder alle omstandigheden voldoende efficiënt zijn zonder de buurt te hinderen door rook, geur, wasems, lawaai, e.d.. De afvoer van de keuken dient zodanig uitgevoerd dat de buurt niet wordt gehinderd (indien mogelijk 1 à 2 m boven daklijn van naburige woningen en gebouwen).

..."

Met betrekking tot het advies van de brandweer, verwijst zij naar de bepaling dat de bewijzen van brandweerstand van de eventueel te plaatsen dakvlakuitvoering (...) aan de brandweer moeten kunnen worden voorgelegd.

Deze voorwaarden zijn voldoende precies in het licht van de omstandigheden van de zaak en de concrete aanvraag. De Raad stelt bijvoorbeeld vast dat wordt opgelegd dat de ventilatie efficiënt dient te gebeuren, wat door de verzoekende partij niet betwist wordt. Ook de verplichting om de afvoer van de keuken zodanig uit te voeren dat de buurt niet wordt gehinderd, vormt een voldoende duidelijke verplichting. De door de verzoekende partij gewraakte zinsnede ("*indien mogelijk 1 à 2 m boven daklijn naburige woningen en gebouwen*") wordt niet verplichtend gesteld en vormt bijgevolg geen voorwaarde in de zin van artikel 4.2.19, §1 VCRO.

Hierbij worden geen bijkomende stedenbouwkundig vergunningsplichtige handelingen toegelaten. De vergunning wordt immers verleend volgens de voorgelegde plannen. De verwerende partij voegt daar weliswaar aan toe dat het advies van de dienst leefmilieu en de brandweer stipt dient

nageleefd te worden, doch de verzoekende partij laat na op enige wijze aan te tonen dat hierdoor de plannen aangepast dienen te worden.

De verzoekende partij draagt de bewijslast om aan te tonen dat het effectief gaat om vergunningsplichtige activiteiten die bijkomend opgelegd worden. Zij toont evenwel niet aan dat de geciteerde overwegingen in de adviezen dergelijke wijziging tot stand brengen aan de vergunde plannen.

Indien bijkomende stedenbouwkundig vergunningsplichtige handelingen vereist zijn (wat evenwel niet aangetoond wordt door de verzoekende partij), kan de tussenkomen partij niet anders dan een nieuwe stedenbouwkundige vergunning aan te vragen.

2.

De verzoekende partij stelt nog dat de adviezen waarin voorwaarden worden opgelegd komen niet weergegeven worden in de bestreden beslissing, noch worden zij daaraan gehecht.

De verzoekende partij heeft geen belang bij het invoeren van dit bezwaar. Uit het verzoekschrift blijkt duidelijk dat zij kennis heeft van de integrale inhoud van de vermelde adviezen. Zij voegt deze adviezen overigens ook als stuk bij haar verzoekschrift.

3.

Artikel 4.3.1, § 1 VCRO, zoals gewijzigd door het decreet van 4 april 2014 houdende wijziging van diverse decreten met betrekking tot de ruimtelijke ordening en het grond- en pandenbeleid luidt als volgt:

“ ...

§ 1. Een vergunning wordt geweigerd : 1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met : a) stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken, b) een goede ruimtelijke ordening; 2° indien de weigering genoodzaakt wordt door de decretale beoordelingselementen, vermeld in afdeling 2; 3° indien het aangevraagde onverenigbaar is met normen en percentages betreffende de verwezenlijking van een bescheiden woonaanbod, vastgesteld bij of krachtens het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid; 4° in de gevallen waarin overeenkomstig artikel 8, § 1, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid geen vergunning kan worden afgeleverd.

In de gevallen, vermeld in het eerste lid, 1° en 2°, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan de vergunning toch afleveren, wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen. Die voorwaarden kunnen niet dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen.

Een aanpassing van de plannen, zoals vermeld in het tweede lid, is slechts mogelijk wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan: 1° de wijzigingen doen geen afbreuk aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening; 2° de wijzigingen komen tegemoet aan de adviezen of aan de standpunten, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek zijn ingediend of hebben betrekking op kennelijk bijkomstige zaken; 3° de wijzigingen brengen kennelijk geen schending van de rechten van derden met zich mee.

...”

Artikel 4.3.1, §1, eerste lid VCRO bepaalt dat een vergunning moet worden geweigerd onder meer als de aanvraag onverenigbaar is met stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, tenzij daarvan op geldige wijze is afgeweken, of met een goede ruimtelijke ordening.

Op grond van artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO kan het vergunningverlenende bestuursorgaan, ondanks die onverenigbaarheid, toch de vergunning afgeven als het van oordeel is dat de aanvraag door middel van het opleggen van voorwaarden in overeenstemming met het recht of de goede ruimtelijke ordening kan worden gebracht. De voorwaarden kunnen een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen inhouden. Wel mogen voorwaarden niet dienen om de leemten van een vage of onvolledige vergunningsaanvraag op te vangen. Een voorwaarde die een beperkte aanpassing van de plannen inhoudt, mag geen afbreuk doen aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening, de wijzigingen komen tegemoet aan de adviezen of aan de standpunten, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek zijn ingediend of hebben betrekking op kennelijk bijkomstige zaken en de wijzigingen brengen kennelijk geen schending van de rechten van derden met zich mee.

4.

Artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO expliciteert aldus de doelstelling van de mogelijkheid om voorwaarden op te leggen. Een voorwaarde, met inbegrip van een beperkte aanpassing van de ingediende plannen, strekt ertoe om een onverenigbaarheid van de vergunningsaanvraag met het recht of de goede ruimtelijke ordening te remediëren. Die finaliteit wordt in de memorie van toelichting van het ontwerp van decreet tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijke plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid als volgt verwoord: *“Door het opleggen van een voorwaarde geeft het vergunningverlenende bestuursorgaan te kennen dat zonder deze voorwaarde het aangevraagde niet vergunbaar is.”* (VI. P., *Parl. St.*, 2008-09, 2011/1, 116). De finaliteit van artikel 4.3.1, §1, tweede en derde lid VCRO is niet gewijzigd door het Wijzigingsdecreet van 4 april 2014.

Het enkele feit dat het opleggen van een voorwaarde of een aanpassing van de plannen noodzakelijk is om de vergunning af te geven, volstaat dan ook niet om te besluiten dat de voorwaarden of de planaanpassingen de perken van artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO te buiten gaan. De bedoeling van een voorwaarde bestaat er net in om van een niet-vergunbare aanvraag een vergunbare aanvraag te maken.

Een voorwaarde die een beperkte aanpassing van de plannen inhoudt, mag geen afbreuk doen aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening, de wijzigingen komen tegemoet aan de adviezen of aan de standpunten, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek zijn ingediend of hebben betrekking op kennelijk bijkomstige zaken en de wijzigingen brengen kennelijk geen schending van de rechten van derden met zich mee.

De verzoekende partij dient dan ook aan te tonen dat aan minstens één van bovenvermelde voorwaarden niet voldaan werd. De verzoekende partij betwist in dit verband de toepasselijkheid van artikel 4.3.1, §1, tweede lid, 2° VCRO, en met name dat de wijziging betrekking heeft op niet-bijkomstige zaken.

Het is daarbij niet afdoende om de opgelegde voorwaarden zonder meer te bestempelen als ‘essentieel’. Hierboven werd reeds door de Raad geoordeeld dat het enkele feit dat het opleggen van een voorwaarde of een aanpassing van de plannen noodzakelijk is om de vergunning af te geven, niet volstaat om te besluiten dat de voorwaarden of de planaanpassingen de perken van artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO te buiten gaat.

Ook het enkele feit dat een voorwaarde wordt opgelegd om een aanvraag in overeenstemming te brengen met het recht en de goede ruimtelijke ordening kan niet leiden tot de vernietiging van de bestreden beslissing, doch vormt juist een noodzakelijk voorwaarde om artikel 4.3.1, § 1, tweede en derde lid VCRO toe te passen.

Het verkleinen van een belettering, het uitsluiten van 4 lichtpunten en de indeling van de ramen (op de zolderverdieping) vormen naar het oordeel van de Raad slechts een beperkte aanpassing, die manifest niet van die aard is dat zij het ontwerp op fundamentele wijze wijzigt. Zowel raamverkoop als de belichting van de handelsnaam waren overigens noch in de toelichting van de aanvraag noch planmatig voorzien maar werden door de verwerende partij nogmaals uitdrukkelijk uitgesloten. Het bijkomstig karakter kan bijgevolg niet ernstig in vraag gesteld worden.

De plannen zijn ook aangepast in die zin dat de nieuwe ramen in de vroegere luikopeningen (zolder) zonder horizontale roedenverdeling moeten uitgevoerd worden. Klaarblijkelijk is de verzoekende partij van mening dat dit een wijziging is die evenmin betrekking heeft op niet kennelijk bijkomstige zaken, gelet op artikel 4.3.1, §1, derde lid, 2° VCRO.

Het valt in redelijkheid niet in te zien hoe die beperkte wijziging van het plan enige invloed op de belangen van derden kan hebben, of afbreuk doet aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening. De plaanpassing is bovendien duidelijk bijkomstig in functie van het volledige project. De verzoekende partij brengt alleszins geen concrete elementen aan die tot een andersluidende beslissing kunnen leiden. De planwijziging, inhoudend de uitvoering van de nieuwe ramen in de vroegere luikopeningen (zolder) zonder horizontale roedenverdeling voldoet bijgevolg eveneens aan de in artikel 4.3.1, §1, tweede en derde lid VCRO gestelde vereisten.

De gevraagde prejudiciële vraagstelling is dan ook niet relevant voor de voorliggende zaak, aangezien de verzoekende partij niet aantoont dat het niet zou gaan om een kennelijk bijkomstige zaak en wel een wijziging die niet kennelijk bijkomstig is maar die tegemoet komt aan de adviezen of aan de standpunten, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek zijn ingediend.

5.

Voor zover de verzoekende partij aanvoert dat om het even welke aanpassing van de plannen enkel in eerste administratieve aanleg kan worden voorgelegd, gaat ze voorbij aan de wijziging die artikel 11 van het decreet van 16 maart 2010 houdende aanpassing van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening van 15 mei 2009 en van het decreet van 10 maart 2006 houdende decretale aanpassingen inzake ruimtelijke ordening en onroerend erfgoed als gevolg van het bestuurlijk beleid, in werking getreden op 19 augustus 2010, aan artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO heeft aangebracht. Die wijziging heeft het mogelijk gemaakt dat ook in graad van administratief beroep de deputatie een beperkte aanpassing van de plannen als voorwaarde kan opleggen. Het subsidiariteitsbeginsel kan geen afbreuk doen aan een duidelijke decretale bepaling. De decreetswijziging van 4 april 2014 heeft hieraan niets gewijzigd.

Het middel wordt verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van Mc Donald's Belgium, Inc is ontvankelijk.
2. De Raad verwerpt de vordering tot vernietiging.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verzoekende partij.
4. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 9 augustus 2016 door de zevende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zevende kamer,

Chana GIELEN

Marc VAN ASCH