

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 27 februari 2018 met nummer RvVb/A/1718/0584
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0777/A

Verzoekende partij	het college van burgemeester en schepenen van de stad SINT-NIKLAAS vertegenwoordigd door advocaat Erika RENTMEESTERS met woonplaatskeuze op het kantoor te 9100 Sint-Niklaas, Vijfstraten 57
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN
Tussenkomenende partij	De nv MAEPO vertegenwoordigd door advocaat Frank BURSENS met woonplaatskeuze op het kantoor te 9052 Gent, Bollebergen 2A, bus 20.

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 28 juli 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 16 juni 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkomenende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Sint-Niklaas van 1 februari 2016 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomenende partij een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het verbouwen van een horecaruimte naar garage op een perceel gelegen te 9100 Sint-Niklaas, Grote Markt 44, met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie E, nummer 2021F.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 4 oktober 2016 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomenende partij met een beschikking van 22 november 2016 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 verwerende partij dient geen laatste nota in. De tussenkomenende partij dient een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 23 januari 2018.

De partijen verschijnen op de zitting.

Advocaat Laura VANDERVOORT *loco* advocaat Erika RENTMEESTERS voert het woord voor de verzoekende partij. Mevrouw Leen LIPPEVELDE voert het woord voor de verwerende partij. Advocaat Evelien DE WINNE *loco* advocaat Frank BURSSSENS voert het woord voor de tussenkomende partij.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

De artikelen 37 en 38 DBRC-decreet zijn van toepassing zoals gewijzigd door het decreet van 9 december 2016.

III. FEITEN

De tussenkomende partij dient op 14 oktober 2015 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Sint-Niklaas een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het verbouwen van een horecaruimte naar garage”* op een perceel gelegen te 9100 Sint-Niklaas, Grote Markt 44, met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie E, nummer 2021F.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘St. Niklaas-Lokeren’, vastgesteld met koninklijk besluit van 7 november 1978, in woongebied.

Het perceel ligt ook binnen de afbakeningslijn van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan, ‘regionaalstedelijk gebied Sint-Niklaas’, definitief vastgesteld op 19 januari 2007, dat geen bijzondere voorschriften voor het perceel van de aanvraag bevat.

Het perceel is tevens gelegen binnen de afbakening van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening Kernwinkelgebied’, goedgekeurd op 19 februari 2009, en naderhand gewijzigd, welke wijzigingen werden goedgekeurd op 14 augustus 2014 (B.S. 22 september 2014). Het gebouw waaraan wijzigingen worden aangevoerd of althans het hoekgebouw op hetzelfde perceel is volgens het grafisch plan bij het op 19 februari 2009 goedgekeurde gemeentelijk RUP aangeduid als ‘gebouw klasse A’. Het perceel behoort zodoende tot het kernwinkelgebied van de stad Sint-Niklaas (artikel 1, punt 1.1). Het gemeentelijk RUP voorziet voor een ‘gebouw klasse A’ in specifieke stedenbouwkundige voorschriften als overdruk op de gewestplanbestemming (artikel 1, punt 1.3).

Het aanpalend hoekgebouw op hetzelfde perceel, is tevens opgenomen op de inventaris van het bouwkundig erfgoed (onder de benaming ‘postgebouw’, met ID R14989, onder meer vastgesteld bij besluit van de administrateur-generaal van 28 november 2014 houdende vaststelling van het bouwkundig erfgoed, vaststelling geldig sinds 5 oktober 2009).

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 4 november 2015 tot en met 3 december 2015, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het agentschap Onroerend Erfgoed adviseert op 27 november 2015 gunstig (zonder uitdrukkelijke motivering). Het advies van de dienst Monumentenzorg van de stad Sint-Niklaas is eveneens gunstig.

De dienst Mobiliteit van de stad Sint-Niklaas adviseert op 30 oktober 2015 gunstig (zonder uitdrukkelijke motivering).

De dienst Economie van diezelfde stad adviseert op 17 november 2015 ongunstig en overweegt:

“ ...

Het omvormen van een kwalitatief horecapand tot een garage betekent geen meerwaarde. Het vroegere Il Postino was een waardevolle zaak. Het pand was ook geschikt voor een tijdelijk restaurant voor de opnames van het tv-programma ‘Mijn Restaurant’. Dat het lange tijd leeg staat, komt door de desinteresse van de vroegere eigenaars om het pand voor horecadoeleinden los te koppelen van het loftcomplex.

Cruciaal probleem is echter de mobiliteit. Het Sint-Nicolaasplein is een voetgangerszone. Verkeer dat via de markt het plein oprijdt naar de garage en vooral dat vanuit de garage over het plein naar de Walburgstraat rijdt, verstoort de terrasbeleving van alle horecazaken op het plein. Het plein is een cruciaal onderdeel van de horecabeleving in Sint-Niklaas en van de feestelijkheden. Auto's die er over rijden op dinsdag-, woensdag- en donderdagavond zullen uiterst storend worden ervaren. En voor gevaarlijke situaties zorgen. Verkeer over het Sint-Nicolaasplein tast de eigenheid van het plein aan, bijgevolg adviseren wij NEGATIEF voor het verbouwen van een horecaruimte tot garage.

...”

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 6 januari 2015 gunstig :

“ ...

De aanvraag betreft een gebouw (voormalig postgebouw) in het centrum van de stad, op hoek van de Grote Markt met het Sint-Nicolaasplein/Apostelstraat. Het hoekgebouw is opgenomen op de Inventaris van het bouwkundig erfgoed. De ingreep situeert zich in het aanpalende pand op het Sint-Nicolaasplein/Apostelstraat. De aanvraag betreft het verbouwen van de bestaande horecaruimte op het gelijkvloers naar garage. De autobergplaatsen (7 stuks) zijn in functie van de bovenliggende appartementen (6 stuks). Door interne constructieve werkzaamheden wordt de indeling op het gelijkvloers gewijzigd. De voorgevel wordt gewijzigd door het plaatsen van een toegangspoort (met vast bovenlicht, in hout, groen gelakt). Voor het overige blijft de voorgevel ongewijzigd behouden. Voor de appartementen is de aanwezigheid van garages een meerwaarde. De poort werd aangepast aan het bestaande gebouw waardoor ze zich discreter inpast in de omgeving. De ingreep heeft geen negatieve impact op de erfgoedwaarde van de omgeving. Het advies van de dienst economie wordt niet gevolgd. De grootste bekommernis betreft de toename aan verkeersbewegingen in de Apostelstraat/Sint-Nicolaasplein. De dienst mobiliteit geeft echter een gunstig advies. De impact op de omgeving en de bestaande horecazaken zal met andere woorden beperkt zijn. De aanvraag is stedenbouwkundig aanvaardbaar, indien voldaan wordt aan de opgelegde voorwaarden.

...”

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Sint-Niklaas volgt het verslag van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar niet en weigert op 1 februari 2016 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. Het college beslist:

“ ...

Overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening

Het college is van oordeel dat de verkeersveiligheid voor de zwakke weggebruikers op een té risicovolle wijze zou worden aangetast door het toestaan van een toegang tot de garage langs de Apostelstraat en dit omwille van de haakse verkeersmanoeuvres die daardoor zouden ontstaan en dit in tegenstelling tot de doorgang die op heden reeds wordt geboden doorheen de Apostelstraat voor de eigenaars van een garage in de Walburgstraat, dewelke geen aanleiding geven tot haakse verkeersbewegingen maar enkel doorgaande.

...

Tegen deze beslissing tekent de tussenkomen partij op 8 maart 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 27 april '2020' om dit beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen. Hij adviseert:

“ ...

Motivering

[...]

De juridische aspecten

De aanvraag is principieel in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven.

De goede ruimtelijke ordening

De aanvraag beoogt het verbouwen van de bestaande horecaruimte op het gelijkvloerse niveau naar garage. De autobergplaatsen, in totaal 7 stuks, staan in functie van de bovenliggende 6 appartementen.

De aanvraag heeft betrekking op een gebouw (voormalig postgebouw) in het centrum van de stad, op de hoek van de Grote Markt met het Sint-Nicolaasplein en de Apostelstraat. Het aanpalend hoekgebouw werd opgenomen in de Inventaris van het bouwkundig erfgoed. De werken hebben eveneens betrekking op een gebouw, palend aan de om haar historische en artistieke waarde als monument beschermde Sint-Niklaaskerk. Het Agentschap Onroerend Erfgoed bracht op 27 november 2015 een gunstig advies uit. De ingreep heeft geen negatieve impact op de erfgoedwaarde van de omgeving.

Voor de zes bovenliggende appartementen is de aanwezigheid van een garage met zeven stelplaatsen zeker een meerwaarde. De poort werd aangepast aan de architectuur van het bestaande gebouw waardoor ze zich discreet inpast in de omgeving.

Het advies van de dienst economie van de stad Sint-Niklaas kan niet bijgetreden worden. De grootste bekommernis hierin betreft de toename aan verkeersbewegingen in de Apostelstraat en Sint-Nicolaasplein.

De dienst Mobiliteit van de stad Sint-Niklaas, als beste kenner van deze omgeving en bevoegd voor de uitwerking van de mobiliteit op zich, heeft echter op 30 oktober 2015 over de aanvraag een gunstig advies uitgebracht. De impact op de omgeving en de bestaande horecazaken zal met andere woorden beperkt zijn. Dit advies kan eerder bijgetreden worden dan de op de mobiliteit ontwikkelde visie van de dienst economie.

De aanvraag is stedenbouwkundig aanvaardbaar. Er zijn geen ruimtelijke bezwaren tegen de inwilliging van de aanvraag.

Conclusie

Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep voor inwilliging vatbaar is.

Stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend volgens het ingediende plan en onder de voorwaarde het advies van de Hulpverleningszone Waasland van 10 november 2015 stipt te volgen.

...”

Na de hoorzitting van 10 mei 2016 verklaart de verwerende partij het beroep op 16 juni 2016 gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning, op grond van identiek aan die in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar aangevoerde motieven.

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.

V. VERZOEK TOT DEPERSONALISATIE

De tussenkomende partij vraagt in haar schriftelijke uiteenzetting dat bij de publicatie van het arrest haar naam met toepassing van artikel 46 van het DBRC-decreet uit het arrest wordt weggelaten.

Artikel 46, tweede lid DBRC-decreet stelt:

“ ...
Bij de publicatie van het arrest kan de identiteit van natuurlijke personen, op uitdrukkelijk verzoek van een natuurlijke persoon die partij is bij een geschil voor een Vlaams bestuursrechtscollege, worden weggelaten. Dat verzoek kan worden ingediend in het verzoekschrift of, in voorkomend geval, tot aan de sluiting van de debatten. In het bepalend gedeelte van het arrest wordt uitdrukkelijk melding gemaakt van de depersonalisatie.
...”

De Raad stelt vast dat de tussenkomende partij een naamloze vennootschap is en dus een rechtspersoon, geen natuurlijke persoon, zodat ze geen beroep kan doen op artikel 46 DBRC-decreet om haar naam uit het arrest weg te laten.

Het verzoek tot depersonalisatie wordt verworpen.

VI. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VII. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

Enig middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij voert in haar enig middel de schending aan van artikel 4.3.1, §1, eerste lid, b) en artikel 4.3.1, §2 VCRO, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet) en de algemene

beginselen van behoorlijk bestuur, de materiële motiveringsplicht, het zorgvuldigheids- en het redelijkheidsbeginsel in het bijzonder.

De verzoekende partij betoogt dat de verwerende partij ten onrechte oordeelt dat het project met de goede ruimtelijke ordening te verenigen is en dat de motivering hieromtrent uiterst summier is en een onvoldoende weerlegging bevat van de ongunstige beslissing die de verzoekende partij genomen had, mede in het licht van het ongunstig advies van de gemeentelijke dienst economie.

De bestreden beslissing bevat volgens de verzoekende partij een zeer eenzijdig standpunt. Met de impact op de omgeving wordt volgens de verzoekende partij geen rekening gehouden, elke beoordeling van de aanvraag in het licht van de in omgeving bestaande toestand in de onmiddellijke omgeving, met name de ligging in een voetgangerszone, aan een verkeersvrij groot plein dat ingericht is met terrassen van de omliggende horecazaken te midden de uitgaansbuurt van Sint-Niklaas, ontbreekt. Ook op het gegeven dat de gemeentelijke dienst economie de functionele inpasbaarheid in vraag stelde wordt niet ingegaan. Het advies wordt ten onrechte afgedaan als zou dit beperkt zijn tot een negatieve beoordeling van het mobiliteitsaspect. Dat mobiliteitsaspect is zowel voor die dienst als voor de verzoekende partij doorslaggevend. Op de verwerende partij rustte op vlak van de beoordeling van de aanvraag in het licht van de 'relevante' aspecten mobiliteit én veiligheid bijgevolg een bijzondere motiveringsplicht nu zij duidelijk had moeten aangeven waarom deze ongunstige adviezen niet worden gevolgd. De enige motivering die de verwerende partij geeft is de vaststelling dat de gemeentelijke dienst mobiliteit wel een gunstig advies gegeven heeft en dat deze dienst verondersteld wordt 'de beste kenner van de omgeving te zijn'. Een loutere verwijzing naar een positief advies is volgens rechtspraak van de Raad geen afdoende motivering. Minstens moet de verwerende partij zich de motieven uit dat advies eigen maken, wat in dit geval niet mogelijk is aangezien het advies van de dienst mobiliteit eenvoudigweg niet gemotiveerd is. Het is in de gegeven omstandigheden dan ook niet duidelijk om welke inhoudelijke argumenten, toegespitst op de concrete plaatselijke situatie, de gemeentelijke dienst mobiliteit, daarin gevolgd door de verwerende partij, oordeelt dat het project geen negatieve impact heeft op de mobiliteit en de veiligheid. Door de verzoekende partij werd reeds aangetoond dat die negatieve impact er wel degelijk zal zijn. Terecht heeft de verzoekende partij erop gewezen dat het hier om meer gaat dan bijkomend louter doorgaand verkeer – hetgeen op zich ook problematisch is – nu wie de garage uitrijdt door het eenrichtingsverkeer verplicht is door de voetgangerszone te rijden en dus meer complexe en dus meer onveilige verkeersmanoeuvres vereist zijn om de garage in en uit te rijden. Dit gegeven wordt niet betwist noch tegengesproken, aldus de verzoekende partij.

2.

De verwerende partij antwoordt dat de verwerende partij wel degelijk alle relevante criteria van de goede ruimtelijke ordening in acht heeft genomen bij haar beoordeling van de aanvraag. Daarbij werd in het bijzonder aandacht besteed aan aspecten van mobiliteit, veiligheid, de inpasbaarheid van het project en de impact op de omgeving. De verwerende partij onderzoekt volgens de motivering eerst het functionele aspect, dan de impact op de onmiddellijke omgeving (erfgoedwaarden) en vervolgens de (architecturale) inpasbaarheid van de aanvraag. De verwerende partij motiveert haar beslissing vervolgens vanuit een beoordeling van de mobiliteit en het daaraan verwante veiligheidsaspect. Daar zou niet uit blijken dat de verwerende partij het ongunstig advies van de dienst economie zomaar terzijde schuift omdat de dienst mobiliteit een gunstig advies heeft afgeleverd. De verwerende partij oordeelt immers dat de impact op de omgeving en de bestaande horecazaken beperkt zal zijn. Zulks betreft een opportuiniteitsbeslissing waarvan de verzoekende partij niet overtuigend aantoonde dat deze door de verwerende partij op kennelijk onredelijke wijze werd genomen. Dat het project omwille van economische redenen niet zou mogen worden omgevormd van een horeca-aangelegenheid tot een parking werd door de verzoekende partij niet als een weigeringsmotief in haar eigen beslissing gehanteerd, zodat de

verwerende partij op dat punt evenmin een bijzondere motiveringsplicht had. Bovendien heeft het administratief beroep devolutieve werking.

3.

De tussenkomenende partij treedt de bestreden beslissing bij. De tussenkomenende partij argumenteert vooreerst dat er geen discussie bestaat over de planologische verenigbaarheid van de stedenbouwkundige vergunning en de Raad slechts over een marginale toetsingsbevoegdheid beschikt. Het is in voorliggend geval duidelijk dat de verwerende partij de relevante feiten op juiste wijze heeft weergegeven en dat er bij het nemen van de bestreden beslissing rekening gehouden werd met de uitgebrachte bindende en niet-bindende adviezen. Er werd ook rekening gehouden met het gunstig verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar. De stelling dat elke beoordeling van de aanvraag “in het licht van de bestaande toestand in de onmiddellijke omgeving, met name de ligging in een voetgangerszone, aan een verkeersvrij groot plein dat ingericht is met terrassen van de omliggende horecazaken, midden in de uitgaansbuurt van Sint-Niklaas ontbreekt”, is foutief.

Zowel de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar als de verwerende partij hebben het advies van de dienst economie en het advies van de dienst mobiliteit van de stad Sint-Niklaas onderzocht, maar hebben het advies van de interne dienst economie niet gevolgd, waarbij een opportuniteitsafweging en een denkoefening over het mobiliteitsaspect werd gemaakt:

- Hoewel de dienst economie zonder motivering stelt dat het omvormen van horecapand tot garage geen meerwaarde betekent, zeggen de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en de verwerende partij duidelijk dat het project voor de zes bovenliggende appartementen wel een meerwaarde betekent. Het vroegere Il Postini werd 16 jaar gelegen stopgezet, heeft slechts één jaar bestaan en had een KBO-inschrijving voor “*fastfoodzaken, snackbars, frituren en dergelijke*”. De stelling dat het pand lange tijd leegstaat wegens desinteresse van de vroegere eigenaars om het pand voor horecadoeleinden los te koppelen, is foutief. De horecaruimte werd losgekoppeld maar kon geen interesse wekken en staat sedertdien ook leeg;
- Hoewel de dienst economie stelt dat het project verkeersstromen zal teweegbrengen die storend zijn voor de terrasbeleving op het naastgelegen plein en voor gevaarlijke situaties zal zorgen, is dat advies niet gebaseerd op onderzoek, noch op statistieken. Het gaat dan ook slechts over zeven parkeerplaatsen bij zes lofts die voor privédoeleinden gebruikt worden. De mobiliteitsimpact zal beperkt zijn tot het absolute minimum. De dienst mobiliteit is wel bevoegd en ziet geen enkel probleem. Zowel de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar als de verwerende partij hebben deze aspecten weloverwogen beoordeeld. Verkeerdelijk stelt de dienst economie in haar advies dat het verkeer over het Sint-Nicolaasplein moet om de garages in – of uit te kunnen rijden, want het projectpand bevindt zich naast dit plein, en naast dit plein is eveneens een weg voorzien voor gemotoriseerd verkeer. Bovendien wordt die weg sedert jaren gebruikt voor leveringen voor de handelspanden die zich rond en op het plein bevinden en bevinden er zich ook andere woningen/appartementsgebouwen in dezelfde straat en in de omliggende straten die dezelfde uitweg hebben. Het advies van de dienst economie is derhalve niet alleen eenzijdig, maar ook niet gemotiveerd. De vrees voor verstoring voor terrasbeleving is ongegrond gebleken, nu tijdens het openbaar onderzoek geen enkel bezwaar werd ingediend.

Het gunstige advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar luidde in dezelfde zin. De verzoekende partij argumenteert dat zij als plaatselijke overheid beter geplaatst is, maar legt wel het advies van de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar – die de beoordeling van het schepencollege in verband met stedenbouwkundige en verkavelingsvergunningen begeleidt – naast zich neer. Het interne advies van de dienst economie van de stad Sint-Niklaas betreft een niet-bindend, niet verplicht in te winnen advies. Dit advies kan niet als doorslaggevend element

worden gebruikt om een vergunning te weigeren. Er bestaat geen decreetbepaling die de verwerende partij ertoe verplicht om uitdrukkelijk in te gaan op de redenen die de in eerste aanleg bevoegde overheid ertoe hebben aangezet om een bepaalde beslissing te nemen. De verwerende partij heeft het advies van de dienst economie afgewogen tegen het advies van de dienst mobiliteit en omwille van de beperkte te verwachten impact op de verkeersveiligheid en de mobiliteit de stedenbouwkundige vergunning verleend. Het gaat wel degelijk om een zorgvuldige belangenafweging. Dat de verwerende partij tot een andere afweging is gekomen dan de verzoekende partij heeft niet tot gevolg dat de beslissing van de verwerende partij daarom onwettig is, omdat wat de aspecten van de goede ruimtelijke ordening betreft, meerdere opvattingen naast elkaar kunnen bestaan.

4.

De verzoekende partij voegt aan haar betoog toe dat de loutere omschrijving van de bestaande toestand geen motivering inhoudt van hoe de gewenste aanvraag zich tot die specifieke omgeving verhoudt. De verzoekende partij brengt foto's bij van terrassen. De verzoekende partij vervolgt dat de loutere ongefundeerde stelling dat de impact 'beperkt' zal zijn, bezwaarlijk kan volstaan als een concrete beoordeling. De verwijzing door de tussenkomende partij naar het feit dat ook andere panden in de Apostelstraat garage-inritten hebben, is misleidend, nu dit om panden gaat die voorbij het Sint-Nicolaasplein gelegen zijn en waar het probleem van de drukte om en rond de horecazaken en terrassen zich niet stelt. Het project is wel degelijk strijdig met de goede ruimtelijke ordening, minstens heeft de verwerende partij onzorgvuldig en kennelijk onredelijk geoordeeld door zonder eigen beoordeling enkel en alleen naar een niet-gemotiveerd gunstig advies te verwijzen van een gemeentelijke dienst en de weerlegging van dit advies door een andere gemeentelijke dienst en de gemeentelijke overheid zelf te negeren.

5.

De tussenkomende partij stelt nog dat het Sint-Nicolaasplein helemaal afgescheiden is van de naastliggende weg door middel van bomen, vuilbakken en een ander type kasseistenen.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert in essentie aan dat de verwerende partij de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening niet afdoende heeft onderzocht en haar beslissing op vlak van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening onvoldoende heeft gemotiveerd, in het bijzonder wat het aspect mobiliteit en veiligheid betreft. Zij zou daarbij, in weerwil van het advies van de stedelijke dienst economie en de op dat advies gebaseerde beslissing van de verzoekende partij, haar beslissing enkel motiveren onder verwijzing naar het ongemotiveerde advies van de stedelijke dienst mobiliteit.

2.

Het behoort tot de taak en de bevoegdheid van het vergunningverlenende bestuursorgaan om overeenkomstig artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° en 2° VCRO op concrete wijze te onderzoeken of een aanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening, waarbij zij de noodzakelijke of relevante aspecten van de goede ruimtelijke ordening bij haar beoordeling dient te betrekken en dient rekening te houden met de ingediende bezwaren en adviezen.

De Raad kan zijn beoordeling van de eisen van de goede ruimtelijke ordening niet in de plaats stellen van die van de bevoegde overheid. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij enkel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is

uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen.

Uit artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, b VCRO volgt dat een vergunning geweigerd moet worden als de aanvraag onverenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening. De verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening wordt in overeenstemming met de in artikel 4.3.1, §2, eerste lid VCRO bepaalde beginselen beoordeeld.

Artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° VCRO bepaalt dat de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening van de in de omgeving bestaande toestand moet uitgaan. Bij die *in concreto* uit te voeren beoordeling moet het vergunningverlenend bestuursorgaan in de eerste plaats de ordening in de onmiddellijke omgeving in ogenschouw nemen. Al naargelang de aard en de omvang van de aanvraag, kan er ook rekening worden gehouden met de ordening in een ruimere omgeving.

De 'in de omgeving bestaande toestand' is de voor het dossier 'relevante' in de omgeving bestaande toestand, rekening houdende met de specifieke gegevens van het dossier en met de reeds vermelde aandachtspunten en criteria uit artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO.

Deze mogelijke relevante aandachtspunten en criteria zijn de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten, het bodemreliëf, hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen, in het bijzonder de doelstellingen van artikel 1.1.4 VCRO in acht genomen.

Bij de beoordeling van de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening en in het bijzonder bij de beoordeling van de inpasbaarheid van het voorliggende project in de omgeving, beschikt de verwerende partij over een discretionaire bevoegdheid.

3.

Om te voldoen aan de formele en materiële motiveringsplicht moet een vergunningverlenende overheid de met de goede ruimtelijke ordening verband houdende redenen vermelden, waarop zij haar beslissing steunt, zodat een belanghebbende met kennis van zaken de beslissing kan aanvechten. De in de bestreden beslissing opgegeven motieven moeten bovendien afdoende zijn. Deze motiveringsverplichting houdt in dat er voor de genomen administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld en dat de motieven pertinent moeten zijn en de beslissing naar recht moeten kunnen verantwoorden. Deze motieven moeten in de bestreden beslissing uitdrukkelijk vermeld worden.

Wanneer er doorheen de administratieve procedure reeds andersluidend werd geoordeeld, geldt voor de verwerende partij een verstrengde motiveringsplicht. Wanneer de verwerende partij andersluidend wenst te oordelen vereist de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel dat zij haar beslissing op de punten waarmee zij een ander standpunt inneemt, des te concreter en zorgvuldiger neemt in het licht van de andersluidende standpunten.

Het gegeven dat de betrokken standpunten of beroepsgrievens niet punt voor punt moeten weerlegd worden, doet aan het bovenstaande geen afbreuk. De verwerende partij moet aangeven of afdoende laten blijken waarom zij de argumentatie ingenomen in eerdere beslissingen niet volgt.

4.

De bestreden beslissing motiveert de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening als volgt:

“ ...

De goede ruimtelijke ordening

De aanvraag beoogt het verbouwen van de bestaande horecaruimte op het gelijkvloerse niveau naar garage. De autobergplaatsen, in totaal 7 stuks, staan in functie van de bovenliggende 6 appartementen.

De aanvraag heeft betrekking op een gebouw (voormalig postgebouw) in het centrum van de stad, op de hoek van de Grote Markt met het Sint-Nicolaasplein en de Apostelstraat. Het aanpalend hoekgebouw werd opgenomen in de Inventaris van het bouwkundig erfgoed. De werken hebben eveneens betrekking op een gebouw, palend aan de om haar historische en artistieke waarde als monument beschermde Sint-Niklaaskerk. Het Agentschap Onroerend Erfgoed bracht op 27 november 2015 een gunstig advies uit. De ingreep heeft geen negatieve impact op de erfgoedwaarde van de omgeving.

Voor de zes bovenliggende appartementen is de aanwezigheid van een garage met zeven stelplaatsen zeker een meerwaarde. De poort werd aangepast aan de architectuur van het bestaande gebouw waardoor ze zich discreet inpast in de omgeving.

Het advies van de dienst economie van de stad Sint-Niklaas kan niet bijgetreden worden. De grootste bekommernis hierin betreft de toename aan verkeersbewegingen in de Apostelstraat en Sint-Nicolaasplein.

De dienst Mobiliteit van de stad Sint-Niklaas, als beste kenner van deze omgeving en bevoegd voor de uitwerking van de mobiliteit op zich, heeft echter op 30 oktober 2015 over de aanvraag een gunstig advies uitgebracht. De impact op de omgeving en de bestaande horecazaken zal met andere woorden beperkt zijn. Dit advies kan eerder bijgetreden worden dan de op de mobiliteit ontwikkelde visie van de dienst economie.

De aanvraag is stedenbouwkundig aanvaardbaar. Er zijn geen ruimtelijke bezwaren tegen de inwilliging van de aanvraag.

...”

De verwerende partij acht de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag dus om volgende redenen verenigbaar met de goede ruimtelijke ordening:

- (1) Het agentschap Onroerend Erfgoed bracht gunstig advies uit over de aanvraag. De ingreep heeft geen negatieve impact op de erfgoedwaarde van de omgeving;
- (2) De aanwezigheid van een garage met zeven stelplaatsen voor de zes bovenliggende appartementen is zeker een meerwaarde. De toegangspoort werd aangepast aan de architectuur van het bestaande gebouw waardoor ze discreet inpast in de omgeving;
- (3) Het advies van de dienst economie met als grootste bekommernis de toename aan verkeersbewegingen in de Apostelstraat en Sint-Nicolaasplein kan niet bijgetreden worden. De dienst mobiliteit is de beste kenner van deze omgeving en heeft advies uitgebracht. De impact op de omgeving en de bestaande horecazaken zal beperkt zijn. Dit advies kan eerder worden bijgetreden dan de op mobiliteit ontwikkelde visie van de dienst economie.

5.

De verzoekende partij heeft de aanvraag geweigerd om volgende redenen:

“ ...

Het college is van oordeel dat de verkeersveiligheid voor de zwakke weggebruikers op een té risicovolle wijze zou worden aangetast door het toestaan van een toegang tot de garage langs de Apostelstraat en dit omwille van de haakse verkeersmanoeuvres die daardoor zouden ontstaan en dit in tegenstelling tot de doorgang die op heden reeds wordt geboden

doorheen de Apostelstraat voor de eigenaars van een garage in de Walburgstraat, dewelke geen aanleiding geven tot haakse verkeersbewegingen maar enkel doorgaande.

...

6.

De verwerende en tussenkomende partij betwisten niet dat de mobiliteitsimpact en veiligheid mogelijke relevante aandachtspunten en criteria zijn die bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in de zin van artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° moeten worden betrokken. Het leidt evenmin twijfel dat de omgeving van de Apostelstraat en het Sint-Nicolaasplein met de daar aanwezige terrassen de voor het dossier ‘relevante’ in de omgeving bestaande toestand vormt in de zin van artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 2° VCRO.

De partijen betwisten verder niet dat de adviezen van de stedelijke dienst mobiliteit en economie geen verplicht in te winnen adviezen zijn en de verwerende partij op geen enkele wijze binden, wat niet verhindert dat de verwerende partij er in het licht van de motiveringsplicht toe gehouden kan zijn een afwijking van een dergelijk advies uitgebreider te motiveren, in het bijzonder wanneer een dergelijk advies de grondslag vormt voor de beslissing van het college van burgemeester en schepenen in eerste aanleg.

De Raad stelt verder met de verzoekende partij vast dat het advies van de stedelijke dienst mobiliteit, stuk 3 van het administratief dossier, niet meer vermeldt dan een datum, een parafering en dat het ‘gunstig’ is.

De verwerende partij kan haar beslissing (onder meer) motiveren door verwijzing naar een al dan niet verplicht in te winnen advies, maar dit geldt echter op voorwaarde dat:

- de inhoud van dit document kenbaar is voor de bestuurde;
- dit document zelf gemotiveerd is
- dit document wordt bijgevalen in de uiteindelijke beslissing
- er geen tegenstrijdige documenten zijn
- het document waar naar verwezen wordt, voldoet aan de formele en materiële zorgvuldigheidsplicht, namelijk dat het inhoudelijk en naar wijze van totstandkoming zorgvuldig is.

Motivering door verwijzing kan verder alleen indien het advies waarnaar verwezen wordt, opgenomen wordt in, of toegevoegd wordt aan de bestreden beslissing, zodat een belanghebbende die een beroep bij de Raad wenst in te stellen, precies kan onderzoeken welke motieven de verwerende partij zich precies eigen heeft gemaakt om haar beslissing te nemen. De verwerende partij heeft het advies van de stedelijke dienst mobiliteit niet aan haar beslissing gevoegd.

De Raad treedt de verzoekende partij bij in zoverre zij argumenteert dat de bestreden beslissing het aspect mobiliteit en verkeersveiligheid niet afdoende motiveert. De verwerende partij beperkt zich immers tot de loutere stelling dat het ongunstige advies van de dienst economie ‘met als grootste bekommernis de toename aan de verkeersbewegingen in de Apostelstraat en Sint-Nicolaasplein’ niet kan worden bijgetreden, met een verwijzing naar het volstrekt ongemotiveerde advies van de dienst mobiliteit *“als beste kenner van deze omgeving en bevoegd voor de uitwerking van de mobiliteit op zich”* en de eveneens ongemotiveerde vaststelling dat *“de impact op de omgeving en de bestaande horecazaken [...] beperkt [zal] zijn”*. Het is de Raad volstrekt onduidelijk op grond van welke overwegingen de verwerende partij tot de vaststelling is kunnen komen dat de impact op de omgeving en de bestaande horecazaken beperkt zal zijn, in het bijzonder de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij indachtig waarin op gemotiveerde wijze wordt weergegeven dat het project volgens de verzoekende partij wel een sterke invloed op de

verkeersveiligheid in de Apostelstraat en op het Sint-Nicolaasplein heeft en dat de verzoekende partij om die reden de aanvraag weigerde. Het valt verder moeilijk in te zien hoe het ongemotiveerd advies van de dienst mobiliteit, verder dan het gunstige karakter ervan, kan worden 'bijgetreden'. Het spreekt voor zich dat een motivering achteraf in de procedure voor de Raad niet als een afdoende motivering van de bestreden beslissing in aanmerking kan worden genomen.

De stelling van de tussenkomenende partij dat het advies van de dienst economie niet afdoende gemotiveerd is, is verder irrelevant, aangezien niet die dienst, maar wel de verwerende partij in de bestreden beslissing moet motiveren waarom zij de aanvraag verenigbaar met de verkeerveiligheid in de omgeving acht. Op de verwerende partij rust de verplichting te motiveren om welke reden zij die impact op de verkeersveiligheid en mobiliteit – niettegenstaande de weigeringsbeslissing van de verzoekende partij met een gebrek aan verkeersveiligheid als overwegend motief – toch beperkt acht, wat evenwel niet blijkt uit de bestreden beslissing.

De verwerende partij heeft dan ook een onzorgvuldige en kennelijk onredelijke beslissing genomen met betrekking tot de verenigbaarheid van de aanvraag met een goede ruimtelijke ordening en schendt zodoende artikel 4.3.1, §2 VCRO, artikel 3 van de Motiveringswet, de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheids- en redelijkheidsbeginsel.

Het middel is gegrond.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de nv MAEPO is ontvankelijk.
2. Het verzoek tot depersonalisatie wordt afgewezen.
3. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 16 juni 2016, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het verbouwen van een horecaruimte naar garage op een perceel gelegen te 9100 Sint-Niklaas, Grote Markt 44, en met als kadastrale omschrijving afdeling 3, sectie E, nummer 2021F.
4. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
5. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij
6. 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 27 februari 2018 door de zesde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Elien GELDERS

Karin DE ROO