

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 9 mei 2017 met nummer RvVb/A/1617/0845
in de zaak met rolnummer RvVb/1415/0671/A/0659

Verzoekende partij de nv **ELPERS**

vertegenwoordigd door advocaat Konstantijn ROELANDT met
woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Recollettenlei 9

Verwerende partij de deputatie van de provincieraad van **WEST-VLAANDEREN**

Tussenkomen de partijen 1. mevrouw **Nathalie CAILLIAU**
 2. mevrouw **Christine VANNOORBEECK**
 3. de heer **Christian VAN MEERBEECK**
 4. mevrouw **Christine WIRTZ**

vertegenwoordigd door advocaten Frank VANDEN BERGHE en Tim
DIERYNCK met woonplaatskeuze op het kantoor te 8500 Kortrijk,
Pres. Kennedypark 4A

I. **BESTREDEN BESLISSING**

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 13 juli 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 21 mei 2015.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Knokke-Heist van 16 januari 2015 ontvankelijk, doch ongegrond verklaard.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het verbouwen van een koppelwoning tot meergezinswoning op een perceel gelegen te 8301 Heist-aan-Zee (Knokke-Heist), Engelsestraat 20, met als kadastrale omschrijving afdeling 7, sectie F, nummer 0128.

II. **VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

De tussenkomen de partijen verzoeken met een aangetekende brief van 9 december 2015 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomen de partijen met een beschikking van 16 december 2015 toe in de debatten.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomen de partijen dienen een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een

wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in. De tussenkomende partijen dienen een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 21 februari 2017.

Advocaat Konstantijn ROELANDT voert het woord voor de verzoekende partij.
Advocaat Tim DIERYNCK voert het woord voor de tussenkomende partijen.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, verschijnt niet op de zitting.

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.

III. FEITEN

1.

Uit het administratief dossier is af te leiden dat de verzoekende partij op 4 april 2014 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Knokke-Heist een eerste aanvraag indient voor een stedenbouwkundige vergunning voor de verbouwing van een koppelwoning (Engelsestraat 20) tot een meergezinswoning. Het college van burgemeester en schepenen weigert de vergunning op 27 juni 2014.

2.

De verzoekende partij dient op 11 september 2014 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Knokke-Heist opnieuw een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “de verbouwing van een koppelwoning tot een meergezinswoning” (met 3 woongelegenheden en een volledige onderkeldering voor 6 auto’s en 12 fietsen) op een perceel gelegen te 8301 Heist-aan-Zee (Knokke-Heist), Engelsestraat 20. De aanvraag betreft ‘villa Soetkin’ die een koppelwoning vormt met villa ‘Les Mesanges’, Engelsestraat 22.

Het perceel ligt binnen de grenzen van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Duinbergen-kust’, zoals goedgekeurd door de verwerende partij op 23 december 2010, in de zone voor villa, appartementen en hotels.

Op de aanvraag is de algemene stedenbouwkundige verordening van de stad (gemeenteraad van 27 april 2006) van toepassing.

Villa ‘Soetkin’ en villa ‘Les Mesanges’, Engelsestraat 20-22, zijn als dubbele art-decovilla uit het interbellum opgenomen in het besluit houdende vaststelling van de inventaris van het bouwkundig erfgoed en vastgestelde lijst, zoals ondertekend op 28 november 2014.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 2 december 2014 tot en met 31 december 2014, worden acht (waarvan vier identieke) bezwaarschriften ingediend, onder meer door de tussenkomende partijen.

Het agentschap Onroerend Erfgoed meldt op 8 april 2014 dat zijn advies niet vereist is.

De brandweer adviseert op 14 oktober 2014 gunstig.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 11 januari 2015 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen weigert op 16 januari 2015 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij. Het college beslist samengevat als volgt:

“ ...

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

Dit project wordt op geen enkele manier geïntegreerd in de omgeving. Het geoogde programma is te zwaar voor deze omgeving wat hier resulteert in een overgedimensioneerd bouwvolume met een duidelijk ruimtelijk bezwarende impact op de directe omgeving en een stijlbreuk in de bestaande straatgabarieten.

De geplande uitbreiding staat zowel naar volume, architectuur en vormgeving, niet in verhouding tot de bestaande waardevolle koppelvilla en komt als te dominant over. De uitbreiding dient te gebeuren in harmonie en met respect voor de bestaande waardevolle koppelvilla.

...”

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 19 februari 2015 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 22 april 2015 om dit beroep ontvankelijk, doch ongegrond te verklaren en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

De verzoekende partij legt een replieknota van 27 april 2015 neer, waarin zij vooral kritiek uit op de door de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar aangevoerde schending van artikel 1.3 van het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Duinbergen-kust’, dat (volgens haar) het behoud van het authentiek karakter niet verplicht, en waarin zij ook stelt dat de voorgestelde uitbreiding zoveel als mogelijk teruggaat naar de oorspronkelijke toestand van de westgevel als meest waardevolle gevel.

Na de hoorzitting van 28 april 2015 dient de eerste tussenkomende partij nog een antwoordnota in ten aanzien van die repliek. Zij treedt de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar bij en beklemtoont vooral dat het gebouw een door het gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Duinbergen-kust’ geselecteerd waardevol patrimonium is dat samen met drie andere geselecteerde villa’s een duidelijk stadslandschappelijk waardevol ensemble vormt.

De verwerende partij verklaart het beroep op 21 mei 2015 ongegrond en weigert een stedenbouwkundige vergunning. De verwerende partij beslist:

“ ...

5 MOTIVATIE STANDPUNT DEPUTATIE

De Deputatie sluit zich aan bij het standpunt van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en motiveert haar standpunt als volgt:

5A BESCHRIJVING VAN DE AANVRAAG

De plaats van de aanvraag bevindt zich op een perceel gelegen in de Engelsestraat 20 te Knokke-Heist. Het bestaande pand is gesitueerd op een belangrijke zichtlocatie, en is zichtbaar vanaf de zeedijk, als deel van de vier villa’s, op het einde van het Manitoba-plein. Het geheel is zichtbaar vanaf de zeedijk. Voorliggende aanvraag betreft, geteld vanaf de Engelsestraat, de tweede villa, die gekoppeld is met de eerste villa aan de straat.

Ten westen van de vier woningen (rechts van de woning) bestaat een grote openheid met voetwegel tussen de vier villa's en de meergezinswoning rechts, gezien vanuit de Engelsestraat. Deze weg vormt een verbinding van Bergdreef naar Zeedijk.

De woning die bij deze verbouwd en uitgebreid zou worden maakt deel uit van vier samenhangende inventaris-villa's, samen geconcipieerd door architect Vanhoenacker en opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed. Het betreft art-deco gebouwd in 1920. Villa 1, aan de Engelsestraat, heet 'Les Mesanges'. Villa 2, net achter 'Les Mesanges' en eraan gekoppeld, tevens voorwerp van voorliggende aanvraag, heet 'Soetkin'. Doordat woning 2 en 3 hetzelfde gabariet en hoogte hebben wordt het geheel van vier woningen versterkt. Deze twee woningen 2 en 3 zijn fysisch gescheiden maar ruimtelijk verbonden. Het geheel heeft ook een reeds gerenoveerd gezicht in de Bergdreef, met name villa nr. 4 genaamd 'Sansonnets'.

Het ontwerp voorziet in het uitbreiden en verbouwen van een eengezinswoning tot drie appartementen, eentje per niveau. In de kelder wordt een parking voorzien voor zes wagens.

Een ruimtelijke studie ontbreekt in het dossier. De plannen zijn eerder abstract, de samenhang of het geheel van de vier villa's wordt niet geschetst, noch het ontwerp op zichzelf. Dit is jammer gezien de zichtlocatie en de delicate en specifieke omgeving met erfgoed en een belangrijke voetwegel. Overigens getuigt ook de nota bij de aanvraag van een zeker nonchalance met betrekking tot de bestaande situatie. Zo wordt bijvoorbeeld gesteld dat de woning dateert uit de jaren 50/60, wat een heel andere, eerder modernistische periode is dan het interbellum in welke periode de woningen in feite opgericht werden.

5B TOETSING AAN WETTELIJKE EN REGLEMENTAIRE BEPALINGEN

De aanvraag is volgens het **gewestplan Brugge-Oostkust** (KB 07.04.1977) gelegen in een **woongebied**.

De aanvraag is in overeenstemming met de gewestplanvoorschriften.

De aanvraag is eveneens gelegen binnen de perimeter van het **gemeentelijk ruimtelijk uitvoeringsplan 'Duinbergen-Kust'** dd. 23.12.2010.

De aanvraag is **manifest strijdig met het gemeentelijk RUP 'Duinbergen Kust'**, omdat de villa binnen het RUP gecatalogeerd is als geselecteerd waardevol patrimonium, het betreft dan ook een inventaris pand uit 1920 in een art-deco-stijl, en dat in een samenhangend geheel. De voorschriften voorzien in art. 1.3 specifieke bepalingen omtrent het geselecteerde waardevol patrimonium en beschermde monumenten:

'Deze gebouwen kunnen, behoudens bij overmacht, niet gesloopt worden, wel gerenoveerd, verbouwd en uitgebreid binnen de bepalingen van de betrokken bestemmingszone.

Renovatie of uitbreiding dient volledig in functie te staan van het authentieke karakter van deze gebouwen.

Uitbreiding van de bestaande gebouwen i.f.v. hedendaags wooncomfort is toegelaten binnen de bepalingen van de betrokken bestemmingszone, ook voor bestaande gebouwen die strijdig zijn met de stedenbouwkundige voorschriften van onderhavig ruimtelijk uitvoeringsplan, mits de gebouwen vergund of geacht worden vergund te zijn.

TOELICHTING EN VISIE

De geselecteerde bebouwing heeft een kunsthistorische en stadlandschappelijke waarde. Overmacht: structurele schade n.a.v. calamiteiten buiten de wil van de eigenaar, zoals brand of storm (art. 4.4.21, eerste alinea, Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening 15 mei 2009).

De aanhaking bij het authentiek karakter van de kwetsieuze gebouwen houdt ondermeer in dat voor de meest waardevolle geveldelen zoveel mogelijk dient te worden terug gegaan naar de oorspronkelijke toestand.'

Het volstaat dit artikel te lezen en de in het kader van huidig beroep gemaakte schetsen in combinatie met de plannen te bekijken om in te zien dat de aanvraag geenzins de meest waardevolle geveldelen in hun oorspronkelijke toestand bewaard, de uitbreiding staat geenzins in functie van het authentieke karakter van deze gebouwen.

Terwijl het zicht vanop het Manitoba-plein belangrijk is, en ook het zicht vanop de voetwegel parallel met de vier woningen, wordt bij huidig voorstel een volledig volume, met nok even hoog

als de bestaande woning, aan deze zijde opgericht. En dat voor de bestaande woning, die niet meer zichtbaar zal zijn. Bovendien moet de bestaande woning in het geheel van de vier geschakelde woningen bekeken, met onder meer de subtiële versprongen, door Vanhoenacker bewust op de huidige wijze vormgegeven teneinde zichten vanuit de woningen naar de zee of omgeving mogelijk te maken. Door het grote nieuwe bijkomende volume wordt deze ritmiek en gedachtengang volledig teniet gedaan, en verliest het geheel van vier woningen het grootste deel van zijn kwaliteit.

De aanvrager stelt op de hoorzitting dat er geen verplichting is tot het behoud van het authentieke karakter, het moet in functie staan van het authentieke karakter. De westgevel is de meest waardevolle gevel en deze wordt zoveel mogelijk in de oorspronkelijke toestand behouden.

De bezwaarindieners wijzen er nogmaals op dat het geheel dient gerespecteerd te worden en dat dit met het huidige ontwerp geenszins het geval is.

Een renovatie of uitbreiding dient inderdaad in functie te staan van het authentieke karakter. Uit de plannen blijkt echter dat het huidige ontwerp niet in functie staat van het authentieke karakter. Hierboven is reeds voldoende aangetoond dat de zichten niet bewaard worden en dat de kwaliteit en dus het authentieke karakter van de vier woningen door het ontwerp sterk verloren gaat. Er zal immers één woning dominant aanwezig zijn in het straatbeeld dan de andere drie villa's.

Naast bovenstaand, fundamenteel probleem dat een legaliteitsbelemmering vormt, bestaat discussie over een aantal andere afwijkingen, zoals de (zuidelijke) kopgevel die buiten het door het RUP bepaalde gabariet komt. De vraag is of het om een topgevel in ondergeschikte orde gaat. Op het eerste zicht lijkt die niet zo, al is het niet duidelijk welke topgevel dan wel van ondergeschikte orde kan zijn. Daar waar het schepencollege stelt dat het gabariet bepaald moet worden vanaf de zijkant van de voetwegel meent aanvrager dat gemeten mag worden vanaf de as van de weg, waar volgens hem en volgens het inplantingsplan zijn perceelsgrens gesitueerd is. Het RUP spreekt zowel van een perceelsgrens en/of van een rooilijn. Deze discussie is, gezien de legaliteitsbelemmering van secundair belang.

Artikel 4.4.1 van de codex voorziet de mogelijkheid beperkte afwijkingen toe te staan van de voorschriften van een verordening, rup, BPA of verkavelingsvergunning, enkel wat de perceelsafmetingen, de dakvorm, de afmetingen en de plaatsing van de bouwwerken, alsmede de voorschriften in verband met hun uiterlijk betreft. Dit artikel voorziet echter niet in de mogelijkheid om af te wijken van een bestemmingsvoorschrift.

Een afwijkingsvoorstel is bovendien inhoudelijk enkel aanvaardbaar indien het voldoet aan de volgende criteria:

- het geeft geen aanleiding tot een oneigenlijke wijziging van de voorschriften
- de algemene strekking van het plan of de verkaveling blijft geëerbiedigd
- de afwijking is niet strijdig met de goede ruimtelijke aanleg van het gebied

In voorliggend specifiek geval is het bijzonder duidelijk dat de afwijking loodrecht op de bedoelingen van het RUP staat, dat immers behoud van het authentiek karakter van geselecteerd waardevol patrimonium vereist. Het voorstel voldoet aan geen van de drie criteria. Een onoverkomelijke legaliteitsbelemmering is het geval.

...

5C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Bovenstaande legaliteitsbelemmering maakt een opportuiniteitsbeoordeling irrelevant.

5D CONCLUSIE

De **plaats van de aanvraag** bevindt zich op een perceel gelegen in de Engelsestraat 20 te Knokke-Heist, aan het Manitoba-plein. Het geheel is zichtbaar vanaf de zeedijk.

De woning die bij deze verbouwd en uitgebreid zou worden maakt deel uit van vier samenhangende inventaris-villa's, als geheel loodrecht op de kustlijn en geflankeerd door een voetwegel. De art-deco-woningen werden geconcipeerd door architect Vanhoenacker en in 1920.

Het ontwerp voorziet in het uitbreiden en verbouwen van 1 van de 4 villa's (met name villa 2) tot drie appartementen. In de kelder wordt een parking voorzien voor zes wagens.

*De aanvraag is **manifest strijdig met het gemeentelijk RUP 'Duinbergen Kust'**, omdat de villa binnen het RUP gecatalogeerd is als geselecteerd waardevol patrimonium. De voorschriften voorzien in art. 1.3 specifieke bepalingen omtrent dit geselecteerde waardevol patrimonium: (...).*

Het volstaat dit artikel te lezen en de in het kader van de behandeling van huidig beroep gemaakte schetsen in combinatie met de plannen te bekijken om in te zien dat de aanvraag geen eens de meest waardevolle gevels delen in hun oorspronkelijke toestand bewaard. De uitbreiding staat geen eens in functie van het authentieke karakter van deze gebouwen.

Terwijl het zicht vanop het Manitoba-plein belangrijk is, en ook dat vanop de voetwegel, wordt bij huidig voorstel een groot volume, met nok even hoog als de bestaande woning, aan deze zijde opgericht. De bestaande woning zal niet meer zichtbaar zijn. Door het grote nieuwe bijkomende volume wordt de huidige ritmiek en gedachtengang volledig teniet gedaan, en verliest het geheel van vier woningen het grootste deel van zijn kwaliteit.

Het voorstel is derhalve juridisch niet mogelijk.

*Het beroep wordt ongegrond verklaard en de vergunning wordt **geweigerd**.*

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het verzoek tot tussenkomst

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig is ingesteld. Er worden ter zake geen excepties opgeworpen.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de tussenkomende partijen

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij stelt in haar wederantwoordnota dat de tussenkomende partijen hun belang niet aantonen, zodat hun verzoek tot tussenkomst onontvankelijk is. Volgens de verzoekende partij bewijzen de tussenkomende partijen hun beweringen niet aangaande de aantasting van hun woon- en leefklimaat en de minwaarde voor hun eigendom. Hun vermeende "uitzicht" op de zee wordt volgens de verzoekende partij geveinsd, aangezien vanuit de villa van de tweede en derde tussenkomende partij het zicht op zee onmogelijk is.

2.

De tussenkomende partijen verantwoorden hun belang als omwonenden van het aangevraagde project. De eerste tussenkomende partij is eigenaar van de aanpalende woning, gelegen Engelsestraat 22, de tweede tussenkomende partij is mede-eigenaar van de derde villa in de rij en de derde en vierde tussenkomende partijen zijn eigenaar van de laatste villa in de rij, Bergdreef 19.

De tussenkomende partijen stellen dat ze allen natuurlijke personen zijn die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kunnen ondervinden ingevolge een eventuele vergunningsbeslissing.

Zij lichten in hun schriftelijke uiteenzetting hun belang verder toe en zetten uiteen dat de vier villa's in (dubbele) koppelbouw geïnterpreteerd zijn als bouwkundig erfgoed. De villa's vormen een stedenbouwkundig geheel waarbij de ontwerper er voor gekozen heeft de villa's geschrapt in te planten zodat elke villa over de naastliggende tuin en het tussenliggend Manitobaplein zeezicht heeft. Het aangevraagde project houdt in dat villa 2 substantieel wordt uitgebreid. De uitbreiding en het nieuwe volume hebben voor gevolg dat het zeezicht van villa 3 en 4 afgesneden wordt. De tussenkommende partijen menen dat zij er evident belang bij hebben dat de bestreden weigeringsbeslissing niet wordt vernietigd omdat de bestreden beslissing (en het onderliggend RUP) de beste garantie zijn dat het project zoals de verzoekende partij het voor ogen heeft niet wordt gerealiseerd en hun woon- en leefklimaat zodoende niet wordt aangetast en hun eigendom geen minwaarde ondergaat.

Met hun laatste schriftelijke uiteenzetting stellen zij nog dat de bewering van de verzoekende partij over het gebrek aan hinder en belemmering van het zeezicht onjuist is. Zowel villa 3 als villa 4 hebben ramen in de zijgevel die uitkijken richting zee, zowel op het gelijkvloers als op de eerste verdieping. Bovendien zal de uitbreiding die de verzoekende partij wenst te realiseren ontegensprekelijk een waardevermindering van de overige villa's tot gevolg hebben. De verzoekende partij heeft het belang van de tussenkommende partijen voorheen ook nooit betwist.

Beoordeling door de Raad

1.

De tussenkommende partijen zijn geen beroepsindieners bij de verwerende partij. Zij zijn wel tussengekomen in die administratieve beroepsprocedure omdat zij gekant zijn tegen de aanvraag. De eerste tussenkommende partij diende de verzoekende partij (als aanvrager en beroepsindieners) van antwoord middels een nota en werd ook via een raadsman door de verwerende partij gehoord op 28 april 2015.

De tweede en de derde tussenkommende partij, partner van de vierde tussenkommende partij, zijn als bezwaarindieners eveneens via diezelfde raadsman gehoord door de verwerende partij.

Alle tussenkommende partijen dienden een bezwaarschrift in ter gelegenheid van het over de aanvraag in eerste aanleg georganiseerd openbaar onderzoek.

Zowel in eerste aanleg als in beroep is er een weigeringsbeslissing over de aanvraag genomen. Rechtstreekse hinder of nadelen kunnen de tussenkommende partijen ingevolge deze weigeringsbeslissing dus niet ondervinden.

De figuur van de tussenkomst kan evenwel ook aangewend worden om de beslissing van de verwerende partij te ondersteunen en in dit licht de middelen van de verzoekende partij te weerleggen. Het door de verzoekende partij ingestelde beroep kan immers potentieel leiden tot de vernietiging van de weigeringsbeslissing van de verwerende partij.

Hiermee wordt aangetoond dat de tussenkommende partijen een belang kunnen laten gelden bij hun tussenkomst. Zij wensen immers dat de Raad het beroep tegen de weigeringsbeslissing verworpt. Anders oordelen, zou neerkomen op een onevenredige beperking van het recht op toegang tot de administratieve rechter.

2.

De tussenkommende partijen verwijzen naar de mogelijke hinder en nadelen bij een eventuele vergunningsbeslissing.

De Raad kan, ter beoordeling van het bestaan van een belang, rekening houden met de gegevens van de gehele uiteenzetting van de betrokkenen.

Het is de Raad ook duidelijk dat de eerste tussenkomende partij tussenkomt als 'eigenaar' en de andere tussenkomende partijen als 'mede-eigenaars' van villa's die opgenomen zijn in hetzelfde stedenbouwkundig geheel van vier villa's waarop de aanvraag betrekking heeft, die opgenomen zijn in de inventaris van het bouwkundig erfgoed en die in dezelfde periode en door dezelfde architect geschrinkt opgetrokken zijn, waarbij elke villa over de zijdelingse tuin en het tussenliggend Manitobaplein (dat aan de zeedijk paalt) zicht op zee heeft. Mocht het aangevraagde uiteindelijk toch vergund worden, vrezen de tussenkomende partijen van dat zicht afgesneden te worden, wat hun woon- en leefklimaat aantast en waardoor hun (mede)eigendom een minwaarde ondergaat.

2.1.

Gelet op de bijgebrachte illustraties van google-streetview en de foto's, inclusief de foto's die met de laatste schriftelijke uiteenzetting nog als een bijkomend stuk 3 zijn bijgebracht als antwoord op de exceptie omtrent het belang van de tussenkomende partijen, de bij de aanvraag gevoegde plannen en de bij het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar gevoegde schets, besluit de Raad dat de tussenkomende partijen de aangevoerde hinder ingevolge een eventuele vergunning als voldoende aannemelijk voorstellen. In weerwil van wat de verzoekende partij op basis van één foto, aanvoert – namelijk dat de zijgevel van de villa van de derde en vierde tussenkomende partij geen ramen heeft die (over de tuin) uitgeven op de zee en dat de ramen van de villa van de tweede tussenkomende partij volledig verscholen zitten achter haar villa – moet de Raad op basis van de foto op pagina 3 van de schriftelijke uiteenzetting, het bijkomend stuk 3 en google-streetview vaststellen dat de villa van de derde en vierde tussenkomende partij wel degelijk meerdere ramen aan die zeekant bevat.

Doordat de aanvraag naast de villa van de verzoekende partij, in de momenteel open tuin, een volledig volume met even hoge nok als de bestaande villa voorziet, tot bijna tegen de voetweg die de villa's scheidt van meergezinswoningen, zou een vergunning inderdaad betekenen dat wie in de villa's van de tweede, respectievelijk de derde en de vierde tussenkomende partij woont of verblijft, geen zicht op de zee meer heeft.

2.2.

De tussenkomende partijen wonen niet in de onmiddellijke of zelfs ruime omgeving van de bouwplaats. Die vaststelling laat niet toe om de tussenkomende partijen het belang bij de tussenkomst te onzeggen. Zoals blijkt uit artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO, hoeft een verzoekende partij de aangevoerde hinder of nadelen niet rechtstreeks te ondergaan of dreigen te ondergaan, maar volstaat een onrechtstreekse hinder of nadelen. Dat geldt overeenkomstig artikel 4.8.21 VCRO eveneens voor een tussenkomende partij.

De tussenkomende partijen maken, met de concreet geargumenteerde hinder en nadelen, afdoende aannemelijk dat zij als eigenaars en mede-eigenaars van de onmiddellijk aangrenzende villa's minstens onrechtstreekse hinder of nadelen kunnen ondervinden als gevolg van het aangevraagde project. Hieruit volgt dat zij belang hebben bij hun tussenkomst.

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.

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – EERSTE, TWEEDE EN DERDE MIDDEL

Standpunt van de partijen

1.1.

In een eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 2.2.2, §1, vierde lid VCRO, van artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP 'Duinbergen-Kust' en van de materiële motiveringsplicht als beginsel van behoorlijk bestuur, evenals machtsoverschrijding.

De verzoekende partij is ervan overtuigd dat de verwerende partij onterecht uitgaat van een 'geheel van vier (beschermenswaardige) woningen'. Op het bestemmingsplan van het gemeentelijk RUP Duinbergen-Kust zijn slechts drie van de vier woningen aangeduid met een asterisk als 'waardevol patrimonium' in de zin van artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP Duinbergen-Kust. De derde villa is dus niet als beschermenswaardig geselecteerd. De bestreden beslissing is volgens de verzoekende partij gebaseerd op het onjuiste uitgangspunt dat het gaat om een geheel van vier beschermenswaardige panden.

Ook in de Inventaris van het Bouwkundig Erfgoed is geen sprake van een 'geheel van vier woningen', maar worden enkel de woningen Engelsestraat 20-22 als één 'beschermenswaardig geheel' genoemd. De verwerende partij maakt hier volgens de verzoekende partij op eigen houtje een beschermenswaardig gezicht/straatbeeld/landschap van (vier) gekoppelde woningen van, terwijl dit geen steun vindt in de Inventaris van het Bouwkundig Erfgoed.

Uit de conclusie van de bestreden beslissing blijkt dat de strijdigheid met artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP het enige weigeringsmotief is.

1.2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat in het gemeentelijk RUP Duinbergen-Kust inderdaad drie van de vier villa's worden aangeduid met een asterisk. Het wordt niet betwist dat villa 2, waarop de aanvraag betrekking heeft, een asterisk heeft. Het is dan ook duidelijk dat artikel 1.3 van het gemeentelijk RUP effectief van toepassing is op de plaats van de aanvraag. Het feit dat de derde villa geen asterisk heeft, doet hieraan geen afbreuk.

De verwerende partij stelt dat ze terecht heeft vastgesteld dat de aanvraag in strijd is met artikel 1.3 van het gemeentelijk RUP. De verwerende partij verwijst naar het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en meer bepaald de schets waaruit duidelijk kan afgeleid worden dat het artikel 1.3 geschonden wordt. Het authentiek karakter van de gebouwen wordt teniet gedaan door de grote uitbreiding.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en de verwerende partij zijn verder van mening dat de vier villa's als een geheel moeten bekeken worden. Door de uitbreiding wordt afbreuk gedaan aan het geheel, zelfs al is villa 3 niet opgenomen als waardevol patrimonium.

Het behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de verwerende partij om na te gaan of het ontwerp het authentiek karakter van de gebouwen schendt. De verzoekende partij slaagt er niet in om aan te tonen dat de motivering gebaseerd is op onjuiste gegevens of onvoldoende is.

1.3.

De tussenkomende partijen voegen hier nog aan toe dat de bestreden beslissing nergens het begrip "beschermingswaardig geheel" hanteert.

Bovendien kan niet ontkend worden dat er ter plaatse wel degelijk één feitelijk, visueel en ruimtelijk geheel van vier authentieke en door dezelfde architect ontworpen woningen aanwezig is. Zelfs indien de woningen niet in de inventaris waren beschreven, zou de vergunningverlenende overheid de erfgoedwaarde ervan hebben mogen (en moeten) onderkennen en beoordelen. Elke aanvraag dient ook beoordeeld te worden aan de hand van cultuurhistorische aspecten, die hier duidelijk aanwezig zijn.

De villa 3 die niet met een asterisk is aangeduid, is niet het voorwerp van de aanvraag, maar betreft de villa aan de Engelsestraat 21 die eigendom is van de tweede tussenkomende partij. De villa 2, waarop de aanvraag betrekking heeft, is zonder meer aangeduid als geselecteerd waardevol patrimonium. Voor deze villa 2 is het RUP dus duidelijk van toepassing waar het voorschrijft: *"een renovatie of uitbreiding dient volledig in functie te staan van het authentieke karakter van deze gebouwen."*

De stelling van de verzoekende partij dat in de Inventaris van het Bouwkundig Erfgoed geen enkele koppeling zou zijn gemaakt tussen de woning aan de Bergstraat (nr. 19) en de Engelsestraat (nrs. 20-22) is ook niet juist. De dubbele villa's worden weliswaar formeel afzonderlijk besproken maar er wordt in de inventaris duidelijk een link tussen beide koppelwoningen gelegd.

Uit de toelichtingsnota bij het gemeentelijk RUP blijkt duidelijk dat het de bedoeling is geweest om ter plaatse met nog aanwezige authentieke kustbebouwing zorgzaam om te gaan, wat verwerende partij ook heeft gedaan.

Zelfs indien de panden geen erfgoedwaarde hadden, dan nog zou bij verbouwing van villa 2 moeten rekening gehouden worden met villa 1 en villa 3 en 4 als behorende tot de onmiddellijke omgeving van de aanvraag. In dat opzicht heeft verzoekende partij geen belang bij haar middel. Dit geldt des te meer omdat het gemeentelijk RUP zelf in bepalingen voor koppelbouw voorziet en met name in artikel 3.3.1 omtrent "het architecturaal voorkomen en de materialen van bouwwerken" het volgende bepaalt:

"3.3.1 De architectuur in al haar onderdelen dient te getuigen van kwaliteit zowel in vormgeving als materiaalgebruik.

Bij gekoppelde villa's moet men oog hebben voor de manier waarop de villa's zich tegenover elkaar verhouden."

De toelichting bij dit artikel stelt daarbij:

"Gekoppelde villa's kunnen zich volledig symmetrisch, in spiegelbeeld of asymmetrisch tegenover elkaar verhouden. Bij verbouwingen aan de ene villa dient het geheel gerespecteerd te worden en dient gestreefd naar architecturale eenheid."

De tussenkomende partijen merken op dat van een "architecturale eenheid" (zelfs los van het erfgoedaspect) hier geen sprake is. Het ontwerp is volgens hen buitenproportioneel en

overgedimensioneerd. Alleen reeds die bepaling verhindert het project van de verzoekende partij, los van elke erfgoedconsiderans.

1.4.

Met haar wederantwoordnota voert de verzoekende partij nog aan dat het feit dat slechts drie van de vier villa's zijn aangeduid met een asterisk in de zin van artikel 1.3 van het gemeentelijk RUP Duinbergen-Kust net betekent dat er geen sprake is van een geheel.

Een andere indicatie die aangeeft dat de villa's geen bouwkundig geheel vormen, is te vinden in de Inventaris van het Bouwkundig Erfgoed. Het is opvallend dat de villa's worden geïdentificeerd met de letter "R" in plaats van de letter "G". De laatste letter duidt namelijk een bouwkundig geheel aan in de Inventaris. Gelet op het feit dat beide villa's met de letter "R" kenbaar worden gemaakt, vormt dit ontegensprekelijk een tegenindicatie van een mogelijk bouwkundig geheel.

Het verweer van de tussenkomenende partijen dat de verzoekende partij zelf het adjectief 'beschermenswaardig' toevoegt is niet ernstig. De bestreden beslissing vermeldt letterlijk "vier inventaris-villa's", die dus geacht worden geselecteerd te zijn als "waardevol" patrimonium dat zoveel mogelijk moet worden 'beschermd' door bepaalde maatregelen. De term beschermenswaardig dient dan ook in die zin te worden opgevat.

De verwerende en tussenkomenende partijen stellen dat de verwerende partij zelf kan beoordelen dat de vier villa's als een geheel moeten worden beschouwd. Zij situeren deze koppeling in het kader van de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening en laten uitschijnen dat een opportuniteitsstoets is gemaakt naast de beoordeling van de voorschriften van het RUP. Dat is volgens de verzoekende partij onjuist. Vooreerst worden de voorschriften van een RUP geacht de criteria van een goede ruimtelijke ordening weer te geven (artikel 4.3.1, §2 VCRO) en bovendien wordt de weigeringsbeslissing louter gemotiveerd omwille van een legaliteitsbelemmering met name de schending van artikel 1.3 van het gemeentelijk RUP, zonder een beoordeling van de goede ruimtelijke ordening in de bestreden beslissing op te nemen.

1.5.

Met hun laatste schriftelijke uiteenzetting stellen de tussenkomenende partijen tenslotte nog dat de verwerende partij terecht mocht oordelen dat er sprake is van een geheel en dat dit geheel duidelijk zichtbaar is. Dat de villa's niet met de letter G(eheel) zijn aangeduid maar met de letter R(elict) in de inventaris is ook niet doorslaggevend, aangezien deze letters geen enkele normatieve waarde hebben. Voortgaand op de website van Onroerend Erfgoed lijken de "gehelen" eerder voorbehouden voor grotere bouwkundige gehelen, niet voor kleinere (hier: vier woningen). Er zijn 83154 relict en maar 433 bouwkundige gehelen.

Verder tracht verzoekende partij het nog steeds voor te stellen alsof de verwerende partij de vier panden "beschermingswaardig" zou vinden en dit de doorslag voor de weigering zou hebben gegeven. Er is een verschil tussen hetgeen de verzoekende partij in haar middel stelt ('een beschermingswaardig gezicht/straatbeeld/landschap') en hetgeen de verwerende partij werkelijk heeft geschreven, 'vier samenhangende inventaris-villa's, samen geconcipeerd door architect Vanhoenacker en opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed'.

Volgens de tussenkomenende partijen verliest de verzoekende partij de kern van de bestreden beslissing uit het oog. Het gaat erom dat de uitbreiding zoals ze is geconcipeerd loodrecht staat op de bedoelingen van het RUP, dat het behoud van het authentiek karakter van geselecteerd waardevol patrimonium vooropstelt.

Dat de beslissing spreekt van een legaliteitsbelemmering is ook volkomen terecht. Het stedenbouwkundig voorschrift van artikel 1.3 van het RUP vereist dat "renovatie of uitbreiding volledig in functie [staat] van het authentieke karakter van deze gebouwen". Dit verheft de toetsing van een erfgoedaspect tot een legaliteitskwestie.

2.1.

In een tweede middel roept de verzoekende partij opnieuw de schending in van artikel 2.2.2, §1, vierde lid VCRO, van artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP Duinbergen-Kust en machtsoverschrijding, naast de schending van artikel 6.1.1 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende onroerend erfgoed (hierna: het Onroerenderfgoeddecreet) en van de artikelen 2 en 3 van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna de Motiveringswet). Zij vraagt ook toepassing van artikel 159 van de Grondwet op artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP.

Aansluitend bij haar eerste middel, gaat de verzoekende partij er in een eerste onderdeel van uit dat wanneer de verwerende partij zou argumenteren dat artikel 1.3 van het gemeentelijk RUP Duinbergen Kust haar toelaat om een volledig straatbeeld/gezicht te beschermen, zij aan machtsoverschrijding doet. Het beschermen van een cultuurhistorisch landschap of dorpsgezicht behoort immers uitsluitend tot de bevoegdheid van de Vlaamse regering op basis van artikel 6.1.1 van het Onroerenderfgoeddecreet.

In een tweede onderdeel stelt de verzoekende partij dat voor zover de verwerende partij zou argumenteren dat dit artikel 1.3 van het gemeentelijk RUP Duinbergen-Kust de mogelijkheid biedt om straatbeelden of landschappen aan te merken als 'beschermenswaardig', moet worden vastgesteld dat de plannende overheden (de gemeente Knokke-Heist en de verwerende partij) zich bevoegdheden hebben toegeëigend die op basis van het toenmalig artikel 7 van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten toekomen aan de Vlaamse regering. De verzoekende partij vraagt dan ook om artikel 1.3 van het gemeentelijk RUP Duinbergen-Kust onwettig te verklaren en met toepassing van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing te laten. De bestreden beslissing beschikt dan niet langer over de vereiste wettelijke grondslag.

2.2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat zij zich geenszins beschermingsbevoegdheden heeft toegeëigend. De verwerende partij heeft geenszins de bedoeling om van de vier villa's een beschermd landschap of straatbeeld te maken.

Het gemeentelijk RUP duidt drie van de vier villa's met een asterisk aan als waardevol patrimonium, wat de verwerende partij dan ook dient te respecteren. De verwerende partij is van mening dat zij in de bestreden beslissing voldoende heeft aangetoond dat het authentiek karakter van villa 2 niet bewaard wordt. Daarnaast heeft de verwerende partij geoordeeld dat de uitbreiding afbreuk doet aan het authentiek karakter van het andere waardevolle patrimonium en dat ook villa 3 verstoord zal worden.

2.3.

De tussenkomende partijen voegen hier nog aan toe dat de verwerende partij er nooit blijk van heeft gegeven dat zij artikel 1.3 van het gemeentelijk RUP zou opvatten als een beschermingsbesluit. De verwerende partij is enkel zorgzaam omgegaan met het plaatselijke erfgoed zoals het RUP het wenst.

De tussenkomende partijen zetten uiteen dat het RUP daarin zelf ook niet onwettig is. Het is perfect mogelijk dat lokaal erfgoed (bijvoorbeeld omdat het niet op gewestelijk niveau formeel "hard" wordt

beschermd als monument, stads- of dorpsgezicht) gemeentelijk toch enigszins "zacht" wordt "in bescherming genomen" door een RUP.

Volgens de tussenkomenende partijen heeft de verzoekende partij geen belang bij het invoeren van artikel 159 Grondwet, aangezien zelfs zonder deze bepaling van het RUP bezwaren tegen de vergunning blijven bestaan.

Het ontwerp is daarnaast ook in strijd met de bepalingen van artikel 3.2.3 (inzake nokhoogte), artikel 3.24 (inzake gabarietbeperkingen), artikel 3.2.8 (inzake terreinaanleg en afsluitingen) en artikel 3.2.9 (inzake ondergrondse constructies) van het gemeentelijk RUP. De tussenkomenende partijen verwijzen dienaangaande naar hun nota ingediend tijdens de administratieve beroepsprocedure.

2.4.

Met haar wederantwoordnota voert de verzoekende partij nog aan dat de verwerende partij er in de bestreden beslissing overduidelijk aan is voorbijgegaan dat villa 3 niet in het RUP werd geselecteerd als waardevol patrimonium en om die reden onterecht "*het geheel van de 4 villa's*" als waardevol/beschermenswaardig "gezicht" in ogenschouw heeft genomen. Dit maakt ontegensprekelijk een schending uit van artikel 1.3 van de voorschriften van het gemeentelijk RUP. De verwerende en tussenkomenende partijen pogen de onjuiste toepassing van artikel 1.3 weg te redeneren door te stellen dat de beoordeling van het "uitzicht" op de vier villa's gebeurd is in het kader van de goede ruimtelijke ordening. Daarmee geven ze dus alleszins toe dat er een beoordeling is gebeurd van het geheel wat op zich al onwettig is, maar bovendien strookt deze uitleg niet met de bestreden beslissing, aangezien er helemaal geen beoordeling van de goede ruimtelijke ordening heeft plaats gevonden.

2.5.

Met hun laatste schriftelijke uiteenzetting stellen de tussenkomenende partijen tenslotte nog dat de verzoekende partij ten onrechte voorhoudt dat het onwettig is om bij de beoordeling van de aanvraag rekening te houden met het geheel van de vier villa's. Er is geen sprake van een onjuiste toepassing van artikel 1.3, wel integendeel.

3.1.

In een derde middel tenslotte roept de verzoekende partij nog eens de schending in van artikel 2.2.2, §1, vierde lid VCRO, artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP Duinbergen-Kust en de artikelen 2 en 3 van de Motiveringswet, naast de schending van het redelijkheids- en het rechtszekerheidsbeginsel als beginselen van behoorlijk bestuur en naast machtsafwending. Zij vraagt ook opnieuw toepassing van artikel 159 van de Grondwet op artikel 1.3 van het gemeentelijk RUP.

Aansluitend bij haar eerste twee middelen, gaat de verzoekende partij ervan uit dat de verwerende partij zich eigenlijk verzet tegen 'elke vorm van uitbreiding', wat in strijd is met artikel 1.3 van de verordenende voorschriften van het RUP Duinbergen-Kust. Ze stelt tevens dat dit artikel (wegens onduidelijkheid) eigenlijk een vrijbrief voor willekeur is.

In een eerste onderdeel zet de verzoekende partij uiteen dat de verwerende partij niet alleen een onjuiste interpretatie geeft aan het voorschrift van artikel 1.3 maar dat deze interpretatie bovendien kennelijk onredelijk is. Zij maakt volgens de verzoekende partij elke uitbreiding onmogelijk, want elke uitbreiding zal altijd gepaard gaan met een gevelwijziging. Artikel 1.3 bevat echter ook het recht op een uitbreiding conform de voorschriften in functie van een hedendaags wooncomfort. De verzoekende partij stelt dat artikel 1.3 alleszins geen verplichting bevat om de zichten van de omliggende woningen op de zee te bewaren. Dit heeft trouwens niets te maken met het

beschermenswaardig karakter van het patrimonium, maar is louter en alleen belangrijk voor de "waarde" van het goed van de derde-klager en zijn "comfort".

Alleszins blijkt niet uit de motivering van de bestreden beslissing dat de verwerende partij oog heeft voor het recht van verzoekende partij op een uitbreiding in functie van hedendaags wooncomfort en de effectieve "mogelijkheden" om terug te gaan naar de oorspronkelijke toestand. De weigeringsbeslissing is dan ook niet op afdoende wijze gemotiveerd.

In een tweede onderdeel wijst de verzoekende partij er op dat uit het rechtszekerheidsbeginsel volgt dat stedenbouwkundige voorschriften voorspelbaar, nauwkeurig en op voldoende duidelijke wijze moeten worden geformuleerd. Het voorschrift dat de renovatie en uitbreiding "in functie van" het authentieke karakter van deze gebouwen dient te staan en voor de meest waardevolle geveldelen "zoveel als mogelijk" dient teruggedaan te worden naar de oorspronkelijke toestand, is ontegensprekelijk volstrekt onduidelijk, onnauwkeurig en onvoorspelbaar voor de aanvrager van een vergunning. Het geeft de vergunningverlenende overheid een vrijgeleide om "willekeurig" te handelen. Volgens de verzoekende partij schendt artikel 1.3 van het gemeentelijk RUP Duinbergen-Kust het rechtszekerheidsbeginsel en dient het om die reden buiten toepassing te worden gelaten op grond van artikel 159 van de Grondwet.

3.2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat zij enkel heeft geoordeeld over de ingediende aanvraag en dat ze nergens heeft gesteld dat geen enkele uitbreiding mogelijk is. Het gemeentelijk RUP voorziet inderdaad in de mogelijkheid om uit te breiden in functie van een hedendaags wooncomfort. De aanvraag staat echter niet in functie van een hedendaags wooncomfort maar in functie van het realiseren van zoveel mogelijk woongelegenheden in de villa.

Volgens de verwerende partij is artikel 1.3 van het gemeentelijk RUP wel degelijk duidelijk: de renovatie of uitbreiding dient volledig in functie te staan van het authentieke karakter van deze gebouwen. Dit wordt geval per geval beoordeeld en behoort tot de discretionaire bevoegdheid van de vergunningverlenende overheid. Aangezien zowel het college van burgemeester en schepenen, als de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar en de verwerende partij menen dat het ontwerp afbreuk doet aan het authentiek karakter van het waardevol patrimonium, kan er niet gesteld worden dat het rechtszekerheidsbeginsel geschonden is. Bovendien heeft de verzoekende partij reeds een gelijkaardig ontwerp ingediend, dat door het college van burgemeester en schepenen geweigerd is op 27 juni 2014 wegens te zwaar en te dominant.

3.3.

De tussenkomende partijen voegen hier nog aan toe dat de aanvraag niet louter een kwestie is van "aanpassingen aan hedendaags wooncomfort", maar dat de aanvraag de uitbreiding en verbouwing van een eengezinswoning naar een meergezinswoning (drie appartementen) beoogt.

Anders dan de verzoekende partij wil doen aannemen vat de bestreden beslissing artikel 1.3 van het gemeentelijk RUP niet op als een gebod om de westgevel in zijn oorspronkelijke toestand te bewaren. Het is onjuist te beweren dat het RUP elke uitbreiding onmogelijk zou maken. Nergens uit de bestreden beslissing blijkt dat verwerende partij elke uitbreiding die een impact zou hebben op het zeezicht van één van de tussenkomende partijen zal tegenhouden.

Wat het tweede onderdeel betreft, stellen de tussenkomende partijen vooreerst dat de zinsnede dat voor de meest waardevolle geveldelen 'zoveel mogelijk' dient teruggedaan te worden naar de oorspronkelijke toestand, behoort tot de toelichting bij artikel 1.3 van het gemeentelijk RUP en niet tot het normatieve onderdeel van de bepaling. Artikel 159 Grondwet kan enkel op de verbindende normen zelf worden toegepast, niet op de toelichting.

Verder stellen de tussenkomenende partijen dat artikel 2.2.2, §1, 2° VCRO bepaalt dat een ruimtelijk uitvoeringsplan “stedenbouwkundige voorschriften inzake de bestemming, de inrichting en/of het beheer” bevat en dat een plannende overheid beschikt over een vrij ruime discretionaire bevoegdheid inzake de detaillering van ruimtelijke uitvoeringsplannen. Dit strijdt niet met het rechtszekerheidsbeginsel. Het gebruik van vage begrippen en normen is eigen aan het ruimtelijk orderingsrecht, zoals "de 'bestaanbaarheid' met de bestemming", "de 'verenigbaarheid' met de onmiddellijke omgeving", "het architectonisch karakter van een gebied", "een 'aanmerkelijke' reliëfwijziging" of "de goede ruimtelijke ordening". De keerzijde van een ruime discretionaire bevoegdheid is een strengere motiveringsplicht. Hier is de beslissing uitvoerig gemotiveerd. Het bestreden besluit geeft er blijk van dat de verwerende partij, in navolging van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar, het dossier grondig heeft onderzocht.

3.4.

Met haar wederantwoordnota voert de verzoekende partij nog aan dat het RUP niet verbiedt om het aantal woonentiteiten te vermeerderen. Noch de verwerende, noch de tussenkomenende partijen betwisten dat de bestreden beslissing geen enkel motief bevat inzake de uitbreiding in functie van het hedendaags wooncomfort.

Om de inhoud en draagwijdte van een voorschrift te kunnen vatten, dient dit samen gelezen te worden met de ‘toelichting’ ervan. Anders zou een toelichting bij het voorschrift volstrekt nutteloos zijn. Het uitbreiden in functie van het authentieke karakter van het gebouw en het "zoveel als mogelijk" teruggaan naar de oorspronkelijke toestand, is een eis die absoluut niet in redelijke mate kan worden ingeschat door de aanvrager.

3.5.

Met hun laatste schriftelijke uiteenzetting stellen de tussenkomenende partijen tenslotte nog dat de aanvraag niet voldeed aan het voorschrift inzake het volledig in functie staan van het authentiek karakter van het gebouw, zodat de verwerende partij niet dieper hoefde in te gaan op de uitbreiding in functie van het hedendaags wooncomfort.

Zoals ook het Grondwettelijk Hof in zijn arrest nr. 17/2010 van 25 februari 2010 heeft vastgesteld, sluit het rechtszekerheidsbeginsel niet uit dat in een reglementaire bepaling, begrippen worden gebruikt die een zeker flexibel karakter hebben en een zeker beoordelingsbevoegdheid laten. Aangaande de rechtszekerheid van stedenbouwkundige voorschriften in een ruimtelijk uitvoeringsplan overweegt de Raad van State overigens steevast in dezelfde zin: *"Het beginsel van de rechtszekerheid vereist dat stedenbouwkundige voorschriften op voldoende duidelijke wijze worden vastgesteld, hetgeen niet verhindert dat deze voorschriften flexibel kunnen worden opgevat, noch dat deze binnen de grenzen gesteld door het bevoegdheidsniveau waarop zij dienen te worden vastgesteld, een bepaalde discretionaire bevoegdheid kunnen verlenen aan de vergunningverlenende overheden bij de beoordeling van een aanvraag om een stedenbouwkundige vergunning"*.

Beoordeling door de Raad

1.

Zoals de verzoekende partij terecht opmerkt, bevat de bestreden beslissing slechts één enkel weigeringsmotief met name de schending van artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP Duinbergen Kust. De beoordeling van eventuele andere (legaliteits)belemmeringen en een opportuiniteitsbeoordeling zijn hierdoor niet vereist.

Naast de vermelde legaliteitsbelemmering is er volgens de bestreden beslissing wel nog discussie over een aantal andere afwijkingen van het gemeentelijk RUP, maar die is volgens de verwerende partij van secundair belang. Daarom beoordeelt zij die overige afwijkingen ook niet verder inhoudelijk.

Gelet op de aanwezigheid van slechts één weigeringsmotief in de bestreden beslissing, is kritiek van de verzoekende partij op andere overwegingen niet relevant. De drie middelen samen, betreffen wel kritiek op het voor de verwerende partij decisieve weigeringsmotief.

2.

De verzoekende partij erkent dat de bestreden beslissing motieven bevat, alleen is zij het niet eens met de inhoud ervan waaruit zij ook meent te mogen afleiden dat de verwerende partij een beoordeling maakt waarvoor zij niet bevoegd is.

Vooreerst stelt de verzoekende partij dat de verwerende partij van het verkeerde uitgangspunt vertrekt, waar zij het over 'een (lineair) geheel van vier (beschermenswaardige) woningen' heeft.

Verder meent de verzoekende partij dat de bestreden beslissing niet afdoende formeel gemotiveerd is inzake de toegelaten uitbreidingen voor hedendaags wooncomfort en dat de verwerende partij, in strijd met artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP, 'elke vorm van uitbreiding' onmogelijk maakt in functie van het zicht op zee (als waarde van het goed van de belanghebbende derden) en ten onrechte aanneemt dat de westgevel (als waardevol geveldeel) moet behouden blijven.

3.

De Raad stelt vast dat de verzoekende partij de bestreden beslissing verkeerd leest, waar zij ervan uitgaat dat de verwerende partij vertrekt van 'een (lineair) geheel van vier (beschermenswaardige) woningen'.

De bestreden beslissing, zoals omstandig geciteerd in onderdeel III van dit arrest, heeft het over '*vier samenhangende inventaris-villa's*' die samen geconcipeerd en gebouwd zijn door dezelfde architect in 1920. Dit 'geheel', aldus nog de bestreden beslissing, wordt versterkt doordat de fysiek van elkaar gescheiden woningen 2 (voorwerp van de aanvraag en gekoppeld met woning 1) en 3 (die met woning 4 gekoppeld is) hetzelfde gabariet en hoogte hebben.

In het onderdeel waar de aanvraag aan de wettelijke en reglementaire bepalingen wordt getoetst en de verenigbaarheid van de aanvraag met artikel 1.3 van het gemeentelijk RUP wordt beoordeeld, bespreekt de verwerende partij duidelijk "de villa" (dit is villa 2 (Soetkin) van de aanvraag), "die binnen het RUP gecatalogeerd is als geselecteerd waardevol patrimonium" en waarvan de verwerende partij vaststelt dat de aanvraag "geenszins de meest waardevolle geveldelen in hun oorspronkelijke toestand bewaart" en "de uitbreiding geenszins in functie van het authentieke karakter van deze gebouwen [staat]", aangezien "een volledig volume, met nok even hoog als de bestaande woning" wordt opgericht "voor de bestaande woning, die niet meer zichtbaar zal zijn". Daar voegt de verwerende partij vervolgens aan toe dat de bestaande woning bovendien "in het geheel van de vier geschakelde woningen moet worden bekeken" en dat "de kwaliteit en dus het authentieke karakter van de vier woningen door het ontwerp sterk verloren gaat".

De conclusie (onderdeel 5D) van de bestreden beslissing herhaalt dit alles. Nergens neemt de bestreden beslissing 'een (lineair) geheel van vier (beschermenswaardige) woningen' als uitgangspunt, in weerwil van wat de verzoekende partij voorhoudt.

4.

De Raad stelt voorts vast dat er een verschil in aanduiding van het waardevol karakter van de villa's is tussen het gemeentelijk RUP en de inventaris van het bouwkundig erfgoed.

Daar waar het gemeentelijk RUP drie van de vier villa's (uitgezonderd villa 3 'Les Pinsons' van de tweede tussenkomende partij) aanduidt met een asterisk als 'geselecteerd waardevol patrimonium' omwille van hun kunsthistorische en stadlandschappelijke waarde, komen de vier villa's allen voor op de inventaris als 'bouwkundig erfgoed', zij het dan twee aan twee gekoppeld. Villa 1 'Les Mesanges' en villa 2 'Soekin' zijn als 'dubbele art-decovilla' opgenomen in de inventaris, net zoals de villa 3 'Les Pinsons' en villa 4 'Sansonnets'.

De verwerende partij heeft in de bestreden beslissing dan ook terecht het geheel omschreven als "vier samenhangende inventarisvilla's".

5.

De verzoekende partij betwist niet dat de villa 2, voorwerp van de aanvraag, in het gemeentelijk RUP middels een asterisk aangeduid is als 'geselecteerd waardevol patrimonium'. Op de aanvraag is artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP effectief van toepassing, wat los staat van de vaststelling dat villa 3 niet met een asterisk is aangeduid in het gemeentelijk RUP.

Rest dus nog de vraag of de verwerende partij artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP wel correct heeft toegepast in de bestreden beslissing en, aansluitend daarbij, of zij geen standpunten heeft ingenomen waarvoor niet zij, doch wel de Vlaamse regering bevoegd is.

Artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP luidt als volgt:

"Deze gebouwen kunnen, behoudens bij overmacht, niet gesloopt worden, wel gerenoveerd, verbouwd en uitgebreid binnen de bepalingen van de betrokken bestemmingszone.

Renovatie of uitbreiding dient volledig in functie te staan van het authentieke karakter van deze gebouwen.

Uitbreiding van de bestaande gebouwen i.f.v. hedendaags wooncomfort is toegelaten binnen de bepalingen van de betrokken bestemmingszone, ook voor bestaande gebouwen die strijdig zijn met de stedenbouwkundige voorschriften van onderhavig ruimtelijk uitvoeringsplan, mits de gebouwen vergund of geacht worden vergund te zijn."

De toelichting bij dit artikel luidt als volgt:

"TOELICHTING EN VISIE

De geselecteerde bebouwing heeft een kunsthistorische en stadlandschappelijke waarde. Overmacht: structurele schade n.a.v. calamiteiten buiten de wil van de eigenaar, zoals brand of storm (art. 4.4.21, eerste alinea, Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening 15 mei 2009).

De aanhaking bij het authentiek karakter van de kwetsieuze gebouwen houdt ondermeer in dat voor de meest waardevolle geveldelen zoveel mogelijk dient te worden terug gegaan naar de oorspronkelijke toestand.'

Artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP staat ook uitbreiding van het geselecteerde waardevol patrimonium toe. De "aanhaking" bij het authentieke karakter van het gebouw houdt blijkens de toelichting onder meer in dat voor de meest waardevolle geveldelen zoveel mogelijk dient te worden terug gegaan naar de oorspronkelijke toestand.

Wat dit alles betreft, bepaalt de bestreden beslissing het volgende:

“ ...

Het volstaat dit artikel te lezen en de in het kader van huidig beroep gemaakte schetsen in combinatie met de plannen te bekijken om in te zien dat de aanvraag geenzins de meest waardevolle geveldelen in hun oorspronkelijke toestand bewaard, de uitbreiding staat geenzins in functie van het authentieke karakter van deze gebouwen.

Terwijl het zicht vanop het Manitoba-plein belangrijk is, en ook het zicht vanop de voetwegel parallel met de vier woningen, wordt bij huidig voorstel een volledig volume, met nok even hoog als de bestaande woning, aan deze zijde opgericht. En dat voor de bestaande woning, die niet meer zichtbaar zal zijn. Bovendien moet de bestaande woning in het geheel van de vier geschakelde woningen bekeken, met onder meer de subtiële versprongen, door Vanhoenacker bewust op de huidige wijze vormgegeven teneinde zichten vanuit de woningen naar de zee of omgeving mogelijk te maken. Door het grote nieuwe bijkomende volume wordt deze ritmiek en gedachtengang volledig teniet gedaan, en verliest het geheel van vier woningen het grootste deel van zijn kwaliteit.

De aanvrager stelt op de hoorzitting dat er geen verplichting is tot het behoud van het authentieke karakter, het moet in functie staan van het authentieke karakter. De westgevel is de meest waardevolle gevel en deze wordt zoveel mogelijk in de oorspronkelijke toestand behouden.

De bezwaarindieners wijzen er nogmaals op dat het geheel dient gerespecteerd te worden en dat dit met het huidige ontwerp geenzins het geval is.

Een renovatie of uitbreiding dient inderdaad in functie te staan van het authentieke karakter. Uit de plannen blijkt echter dat het huidige ontwerp niet in functie staat van het authentieke karakter. Hierboven is reeds voldoende aangetoond dat de zichten niet bewaard worden en dat de kwaliteit en dus het authentieke karakter van de vier woningen door het ontwerp sterk verloren gaat. Er zal immers één woning dominant aanwezig zijn in het straatbeeld dan de andere drie villa's.

...”

In weerwil van wat de verzoekende partij voorhoudt, tracht de verwerende partij geen volledig straatbeeld/gezicht te beschermen, laat staan dat zij zich verzet tegen ‘elke vorm van uitbreiding’. De bestreden beslissing besluit dat ‘in voorliggend specifiek geval’ het bijzonder duidelijk is dat de aanvraag tegen (de bedoelingen van) het gemeentelijk RUP ingaat. Niet om het even welke uitbreiding, maar wel de aangevraagde uitbreiding is dus volgens de bestreden beslissing onaanvaardbaar.

De verwerende partij toetst de aanvraag aan de door artikel 1.3 van het gemeentelijk RUP gestelde voorwaarden en dit zowel voor wat betreft de villa van de aanvraag op zich, als voor het geheel van de vier geschakelde villa's samen.

De bestaande, als waardevol geselecteerde woning van de verzoekende partij zal volgens de bestreden beslissing niet meer zichtbaar zijn doordat er een volledig volume, met even hoge nok, wordt naast gezet, aan de kant van de voetwegel. Het gaat er verwerende partij dus niet louter om dat de aanvraag de meest waardevolle geveldelen niet ‘in hun oorspronkelijke toestand bewaart’.

Ten aanzien van het geheel van de vier geschakelde woningen, benadrukt de bestreden beslissing dat het grote nieuwe bijkomende volume de ritmiek van subtiële versprongen, respectievelijk de gedachte om zo (vanuit de woningen) zicht op zee of de omgeving mogelijk te maken, volledig teniet doet waardoor het geheel het grootste deel van zijn kwaliteit verliest.

In zoverre de verzoekende partij van mening zou zijn dat de verwerende partij niet met het geheel of minstens niet met het “authentiek karakter” van villa 3 rekening zou mogen houden aangezien deze villa niet met een asterisk is aangeduid als waardevol patrimonium, stelt de Raad vast dat uit voormelde motivering in de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij de strijdigheid met artikel 1.3 van het gemeentelijk RUP in de eerste plaats heeft vastgesteld met betrekking tot het voorwerp van de aanvraag (villa 2) op zich, wat op zich reeds volstaat om de weigeringsbeslissing te dragen.

De verzoekende partij toont evenmin aan dat het kennelijk onredelijk of foutief is te stellen dat villa ‘Soetkin’ door de voorgestelde uitbreiding – met een volume tot op 1,65m van de voetwegel (waar de bestaande villa op 9m gelegen is) en dus met de quasi volledige inname van de aan die zijde bestaande tuin – zal domineren ten aanzien van zowel de aanpalende villa ‘Les Mesanges’ als ten aanzien van de villa’s ‘Les Pinsons’ en ‘Sansonnets’, laat staan dat zij het tegendeel aantoonst.

6.

De bestreden beslissing toetst de aanvraag niet uitdrukkelijk aan de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening. Zoals de verwerende partij overigens ook in haar antwoordnota opmerkt, zit die beoordeling wel deels vervat in de toets van artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP en dan in het bijzonder in de vraag of afbreuk wordt gedaan aan het authentiek karakter.

Zoals de tussenkomen partij nog opmerkt, worden de criteria van een goede ruimtelijke ordening overeenkomstig artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 3° VCRO geacht vervat te zitten in de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP, in zoverre die de aandachtspunten, vermeld in artikel 4.3.1, §2, eerste lid, 1° VCRO behandelen en regelen.

De beoordeling in de bestreden beslissing is beperkt tot de vaststelling dat de aanvraag in strijd is met artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP en omwille van deze legaliteitsbelemmering niet kan worden verleend. Zoals hierboven reeds beoordeeld, heeft de verwerende partij daarbij zowel een beoordeling gemaakt voor wat betreft de impact van de aangevraagde uitbreiding op de villa van de aanvraag op zich, als voor het geheel van de vier geschakelde villa’s samen.

7.

Uit de bestreden beslissing blijkt niet dat de verwerende partij zich bevoegdheden heeft toegeëigend die ze niet heeft.

Ze beschermt geen ‘nog niet beschermde straat of gezicht’ als landschap of stadsgezicht, doch toetst als vergunningverlenende overheid de aanvraag aan het stedenbouwkundig voorschrift van het gemeentelijk RUP inzake het waardevol patrimonium.

De verwerende partij verzet zich (in strijd met dat artikel 1.3) ook niet tegen ‘elke vorm van uitbreiding’ in functie van het zicht op zee, maar wel tegen de uitbreiding zoals door de aanvraag voorgesteld en die zij redelijkerwijs, niet aanvaardt in verhouding tot het authentiek karakter van het gebouw zelf, en evenmin in functie van het authentiek karakter of de kwaliteit van het geheel van de vier woningen.

8.

Het door de verzoekende partij nog in de wederantwoordnota aangevoerde gebrek aan verbodsbepalingen in het gemeentelijk RUP om het aantal woonentiteiten te vermeerderen, doet geen afbreuk aan voormelde vaststellingen. Zoals blijkt uit de bestreden beslissing gaat het erom

dat het aangevraagde volume (en niet het aantal woongelegenheden) afbreuk doet aan het authentiek karakter en in strijd is met artikel 1.3 van het RUP.

9.

Er is tenslotte ook geen reden om de wettigheid van artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP als rechtens vereiste wettelijke grondslag van de bestreden beslissing in twijfel te trekken, voortgaand op wat de verzoekende partij aanvoert.

Dit artikel laat de vergunningverlenende overheid immers niet toe om in de plaats van de Vlaamse regering onroerende goederen te beschermen in de zin van het Onroerenderfgoeddecreet, iets wat de verwerende partij trouwens ook helemaal niet doet.

Overeenkomstig artikel 2.2.3, § 1, eerste lid, VCRO, zoals het van toepassing was ten tijde van de vaststelling en goedkeuring van het RUP, kunnen stedenbouwkundige voorschriften eigendomsbeperkingen inhouden, met inbegrip van een bouwverbod. Artikel 1.1.4 VCRO bepaalt uitdrukkelijk dat bij het ruimtelijk ordenen rekening moet worden gehouden met de culturele en esthetische gevolgen. Uit hetgeen de verzoekende partij aanvoert, blijkt niet dat de plannende overheid haar bevoegdheid is te buiten gegaan door op het grafisch plan van het RUP bepaalde gebouwen aan te duiden als 'geselecteerd waardevol patrimonium' en in de stedenbouwkundige voorschriften op te leggen dat deze gebouwen, behoudens bij overmacht, niet gesloopt mogen en dat de renovatie of uitbreiding van deze gebouwen in functie dient te staan van het authentieke karakter ervan.

Het artikel is ook geen 'vrijbrief voor willekeur' zoals verzoekende partij tracht voor te houden, minstens toch niet in verhouding tot wat het aangevraagde betreft. Het is duidelijk dat het artikel het behoud van het authentieke karakter (van het geselecteerde waardevolle patrimonium) beoogt. Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij het authentiek karakter onderzocht heeft aan de hand van onder meer de gegevens uit de inventaris van het bouwkundig erfgoed en de foto's en plannen van de bestaande toestand. De verzoekende partij maakt niet aannemelijk dat de verwerende partij de beoordeling van het authentiek karakter van de bestaande villa op onredelijke of onzorgvuldige wijze heeft uitgevoerd.

Tenslotte merkt de Raad op dat artikel 1.3 van het gemeentelijk RUP niet als een schending van het rechtszekerheidsbeginsel kan worden beschouwd. De aan de vergunningverlener toegekende discretionaire bevoegdheid inzake de beoordeling van aanvragen die betrekking hebben op het waardevol patrimonium overschrijdt de grenzen van de redelijkheid niet. De door de verzoekende partij geviseerde bepaling staat in functie van het behoud van het authentiek karakter en laat de vergunningverlener evenmin een arbitraire vrijheid. De vergunningverlenende overheid wordt te dezen weliswaar een ruime beoordelingsmarge toegekend, doch niet op een kennelijk onredelijke wijze. Aangezien de rechtzoekende in redelijke mate kan inschatten wat de gevolgen van de voorgenomen werken en handelingen zullen zijn, is het rechtszekerheidsbeginsel niet geschonden.

Er is dan ook geen reden om artikel 1.3 van de stedenbouwkundige voorschriften van het gemeentelijk RUP als rechtens vereiste wettelijke grondslag onwettig te bevinden en buiten toepassing te laten op grond van artikel 159 van de Grondwet.

De middelen worden verworpen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van mevrouw Nathalie CAILLIAU, mevrouw Christine VANNOORBEECK, de heer Christian VAN MEERBEECK en mevrouw Christine WIRTZ 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 400 euro, ten laste van de tussenkomende partijen, elk voor 100 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 9 mei 2017 door de zesde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de zesde kamer,

Nina HERRERIA-PASSAGE

Karin DE ROO