

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2014/0305 van 22 april 2014
in de zaak 1011/0244/A/8/0213

In zake:

1. de heer [REDACTED]
2. de heer [REDACTED]

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Thomas RYCKALTS
kantoor houdende te 1000 Brussel, Wolvengracht 38 bus 2
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partijen

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **VLAAMS-BRABANT**

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 10 november 2010, strekt tot de vernietiging van de beslissing van de deputatie van de provincieraad van Vlaams-Brabant van 30 september 2010.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partijen tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad [REDACTED] van 2 maart 2010 verworpen.

De deputatie heeft aan de verzoekende partijen een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor de bouw van een eengezinswoning.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te [REDACTED]

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft een antwoordnota ingediend en heeft het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partijen hebben een wederantwoordnota ingediend.

De behandeling van de vordering die initieel aan de derde kamer werd toegewezen, werd op 20 december 2013 aan de achtste kamer toegewezen.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare zitting van 28 januari 2014, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Geert DE WOLF heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Julie LAUWERS die loco advocaat Thomas RYCKALTS verschijnt voor de verzoekende partijen, is gehoord.

De verwerende partij, hoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.24 de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO), verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, niet.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de VCRO betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de VCRO hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de voorliggende vordering.

III. FEITEN

De verzoekende partijen zijn eigenaars van een perceel gelegen te [REDACTED]. Zij willen op dat perceel een eengezinswoning in open bebouwing realiseren.

Nog vóór zij hun aanvraag indienen, leggen de verzoekende partijen hun bouwontwerp aan het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Vlaams-Brabant voor, dat op 7 september 2009 het volgende ongunstig preadvies uitbrengt:

“ ...

Het perceel van de aanvraag is gelegen binnen het beschermde dorpsgezicht 'Pastorie met onmiddellijke omgeving' in [REDACTED], beschermd bij MB van 19/08/1985. Dit dorpsgezicht werd beschermd om reden van historische en esthetische waarde.

Het voorgestelde ontwerp voorziet een woning in open bebouwing met teruggetrokken zadeldak. Wij kunnen niet akkoord gaan met dit ontwerp.

Om een versnippering in het dorpsgezicht te voorkomen vragen wij een woning te voorzien in halfopen bebouwing (waar dus aangesloten wordt op de linkerbuur)

Wat de uitwerking van het ontwerp betreft vragen wij rekening te houden met de volgende opmerkingen:

- *een volume van 2 bouwlagen onder volledig zadeldak (dat vertrekt van aan de kroonlijst en niet teruggetrokken is zoals voorgesteld) kan toegelaten worden. De nok en kroonlijst kan dus iets hoger komen dan bij de linkerbuur.*
- *de dakhelling, bouwlijn en bouwdiepte van de linkerbuur moet gevolgd worden*

Gezien bovenvermelde argumenten geeft het agentschap R-O Vlaanderen, Onroerend Erfgoed Vlaams-Brabant dan ook een ongunstig preadvies.

...”

Op 22 september 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de verzoekende partijen bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Landen een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van een eengezinswoning.

Het gedeelte van het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft, is volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan '■■■■', vastgesteld bij koninklijk besluit van 24 maart 1978, in woongebied met landelijk karakter gelegen.

Het perceel is niet gelegen in een gebied waarvoor een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of ruimtelijk uitvoeringsplan geldt, evenmin binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet-vervallen verkaveling.

Het perceel behoort tot het beschermd dorpsgezicht 'Pastorie met omgeving' te ■■■■ vastgesteld bij ministerieel besluit van 19 augustus 1985.

Over de aanvraag wordt er geen openbaar onderzoek gehouden.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar brengt op 22 februari 2010 een ongunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad ■■■■ weigert op 2 maart 2010 de gevraagde stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partijen.

De verzoekende partijen tekenen tegen die beslissing op 9 april 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De verwerende partij legt op 1 juni 2010 de aanvraag voor aan de Expertencommisie die op 12 augustus 2010 het volgende ongunstig advies uitbrengt:

“ ...

Het beschermingsbesluit biedt weliswaar weinig houvast voor wat betreft de ontwikkelingsmogelijkheden van het dorpsgezicht, maar de op het bouwperceel uitgevende zijgevel van het aangrenzende pand heeft alle karakteristieken van een wachtgevel. Los van de vraag of dit een gemene gevel is (dit is onduidelijk), wil de stedenbouwkundige en esthetische logica dat nieuwbouw hiertegen wordt gebouwd.

De schaal, het volume, de materialen en de dakvorm van de beoogde nieuwbouw zijn los daarvan niet afgestemd op het landelijke karakter van het dorpsgezicht in het algemeen en de directe omgeving in het bijzonder.

De commissie verstrekt derhalve een negatief advies aangaande de voorliggende vergunningsaanvraag.

...”

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in haar verslag van 2 september 2010 om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 28 september 2010 beslist de verwerende partij op 30 september 2010 om het beroep niet in te willigen en de gevraagde stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert haar beslissing als volgt:

“ ...

Het goed is niet gelegen binnen de grenzen van een goedgekeurd bijzonder plan van aanleg of een ruimtelijke uitvoeringsplan. Het goed maakt geen deel uit van een behoorlijk vergunde en niet vervallen verkaveling. Volgens het gewestplan [REDACTED] is het goed gelegen in een woongebied met landelijk karakter. De artikels 5 en 6 van het KB van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen zijn van kracht. Het oprichten van een woning is niet in strijd met de planologische bestemmingsbepalingen voor de plaats.

(...)

Op 12 augustus 2010 brengt de Expertencommissie Onroerend Erfgoed een negatief advies uit, om reden van de ligging binnen het dorpsgezicht 'Pastorie met onmiddellijke omgeving'.

(...)

Luidens artikel 11, §4/2 van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten, dient de deputatie, wanneer zij zich dient uit te spreken over een administratief beroep tegen een beslissing houdende de toekenning of de weigering van een stedenbouwkundige vergunning, het advies in te winnen van de expertencommissie, vermeld in §4/1, tweede lid, indien het beroepsschrift middelen opwerpt tegen het advies van het agentschap, vermeld in §4, vierde lid. De deputatie kan in haar beroepsbeslissing een beslissing nemen over de toekenning of de weigering van de machtiging, in zoverre zij op dat punt het advies van de expertencommissie overneemt. Het betrokken advies heeft dus een bindend karakter inzake de machtiging. Artikel 4.3.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening stelt ook dat de aanvraag in dit geval moet geweigerd worden. De aanvraag is niet voor vergunning vatbaar.

(...)

Uit ruimtelijk oogpunt dient gesteld dat de woning op het links aanpalende perceel inderdaad is opgericht met een blinde gevel in de nabijheid van de perceelsgrens. Uit het beroepsschrift en de plannen blijkt dat deze niet helemaal tegen de perceelsgrens is gelegen. Burgerrechtelijk sluit dit echter niet uit dat dergelijke muur kan worden gemeen gemaakt. In deze kan wel verwezen worden naar de afwijkingsregeling vervat in artikel 4.4.3. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, waarbij is aangegeven in welke omstandigheden in zonevreedde situaties het om ruimtelijke redenen toch verkieslijk is om blinde gevels af te werken. Hierin wordt een duidelijke omschrijving gegeven van wat in stedenbouwkundig opzicht als een 'wachtmuur' wordt verstaan (en niet in overeenstemming is met de begrippen in het burgerrechtelijk kader). In deze definitie gaat het om een dubbele wand die is opgetrokken OP de perceelsgrens, of een enkele wand tot TEGEN de perceelsgrens die met waterafstotende bekleding is afgewerkt. Dit geeft duidelijk aan dat er een betrachting is om wachtmuren die met deze duidelijke doelstelling om tegenaan te bouwen zijn opgetrokken uit het straatbeeld te weren. Hier gaat het om een dubbele wand die op het eigen perceel werd opgetrokken bij een gebouw dat vermoedelijk al dateert uit het begin van vorige eeuw, toen blinde gevels een gangbare praktijk was voor kopgevels. Dergelijke gevels in oude bakstenen zijn veelvoorkomend in landelijke dorpen en verstoren het straatbeeld niet.

Om reden van een goede ruimtelijke ordening dient hier dus niet a priori uitgegaan te worden van het afwerken van deze gevel, wel dient overwogen welke typologie het meest gewenst is en het meest passend voor het straatbeeld. Links van het te bebouwen perceel komen naast de betrokken woning op het aanpalende perceel nog slechts woningen in open bebouwing voor, die op grote afstand van elkaar zijn gelegen. Rechts van het betrokken perceel komen vier per twee gekoppelde woningen voor die zijn ontstaan uit oude hoeves pal aan de straat, nog verder naar rechts komt weer open bebouwing voor. Open bebouwing is dus overheersend in deze straatwand. In dit opzicht, kan ingestemd worden met de optie om ook hier naar open bebouwing over te

gaan, mits respect voor de benodigde bouwvrije stroken, wat hier werd aangehouden.

Verder maakt de expertencommissie bezwaar aangaande 'de schaal, het volume, de materialen en de dakvorm van de beoogde nieuwbouw zijn los daarvan niet afgestemd op het landelijke karakter van het dorpsgezicht'. De schaal van de woning is bescheiden (860m³) en heeft een bouwvolume dat volledig in overeenstemming is met een gangbare woning. Het volume beantwoordt aan de volumenormen die in elke verkaveling worden gehanteerd en ook voorkomen in de omgeving. De links aanpalende woning heeft eveneens twee bouwlagen en een zadeldak, zoals de meeste woningen in dit straatbeeld. Het terugwijkende zadeldak tegenover de gevels, in combinatie met het materiaalgebruik (gelijmde baksteen) en de vlakindeling van de gevels, maakt dat de woning wel een meer hedendaagse uitstraling heeft. Hedendaags dient echter niet a priori tegenover 'landelijk' gesteld te worden. Hier is niet duidelijk wat bedoeld wordt met het niet afgestemd zijn. De omgeving bestaat uit woningen met zeer verschillende verschijningsvormen, uit diverse stijlperiodes, zodat er geen enkele homogeniteit heerst. Het inbrengen van een woning met hedendaagse stijlkenmerken doet hieraan geen enkele afbreuk.

De vergunning dient echter te worden geweigerd om reden dat de Expertencommissie deze visie niet deelt en het advies een bindend karakter heeft.

De overwegingen in acht genomen, komt de aanvraag niet in aanmerking voor vergunning, om volgende redenen:

- de Expertencommissie onroerend erfgoed bracht een bindend ongunstig advies uit mbt. de aanvraag.*

...

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat de tijdigheid van het beroep betreft

Uit het dossier blijkt dat de bestreden beslissing op 11 oktober 2010 aan de verzoekende partijen is betekend. Het verzoekschrift is met een aangetekende brief van 10 november 2010 ingediend.

Daaruit volgt dat het beroep binnen de in artikel 4.8.16, §2, 1°, a VCRO bepaalde vervalt termijn van 30 dagen is ingediend.

B. Ontvankelijkheid wat het belang van de verzoekende partijen betreft

De verzoekende partijen beschikken als aanvragers van de door de bestreden beslissing geweigerde vergunning op grond van artikel 4.8.16, §1, eerste lid, 1° VCRO over het rechtens vereiste belang bij het beroep.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In dit middel roepen de verzoekende partijen de schending in van de artikelen 2 en 3 van het ministerieel besluit van 19 augustus 1985 tot bescherming van het dorpsgezicht 'de pastorie met zijn onmiddellijke omgeving, te [REDACTED]', artikel 1 en artikel 2, 3° en artikel 11 van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads-en dorpsgezichten, de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, inzonderheid het redelijkheids-, evenredigheids- en zorgvuldigheidsbeginsel en uit machtsoverschrijding

Het middel luidt als volgt:

“ ...

DOORDAT het advies van de Expertencommissie dat tot weigering van de stedenbouwkundige vergunning, en alleszins tot weigering van de machtiging tot uitvoering van werken in de zin van artikel 11 van het Decreet van 3 maart 1976 heeft geleid, geen enkele omschrijving bevat van de geschonden erfgoedwaarden, doch slechts een summiere motivering van de goede ruimtelijke ordening bevat aangezien het bepaalt dat “Het beschermingsbesluit biedt weliswaar weinig houvast voor wat betreft de ontwikkelingsmogelijkheden van het dorpsgezicht, maar de op het bouwperceel uitgevende zijgevel van het aangrenzende pand heeft alle karakteristieken van een wachtgevel. Los van de vraag of dit een gemene gevel is (dit is onduidelijk), wil de stedenbouwkundige en esthetische logica dat nieuwbouw hiertegen wordt gebouwd. De schaal, het volume, de materialen en de dakvorm van de beoogde nieuwbouw zijn los daarvan niet afgestemd op het landelijke karakter van het dorpsgezicht in het algemeen en de directe omgeving in het bijzonder.”

EN DOORDAT het advies van de Expertencommissie alleszins niet in concreto nagaat of het aangevraagde al dan niet de historische en esthetische waarde, gelet de onmiddellijke en ruimere omgeving van het aangevraagde, kan schaden of het dorpsgezicht kan ontsieren.

EN DOORDAT de vaststelling dat niet tegenaan zou worden gebouwd tegen een gevel - waarvan zelfs volgens Expertencommissie onduidelijk is of deze gemeen is- niet kan impliceren dat er een verdere ontsiering van het dorpsgezicht zou plaatsvinden en er niet uit kan volgen dat het een beoordeling met het oog op de bescherming van de erfgoedwaarden betreft.

EN DOORDAT uit de omschrijving dat “de schaal, de volume, de materialen en de dakvorm van de beoogde nieuwbouw” niet zouden zijn afgestemd op het landelijk karakter van het dorpsgezicht, geen in concreto onderzoek en beoordeling van de visuele kenmerken van de omgeving en de werkelijke inpasbaarheid van het aangevraagde met betrekking tot de erfgoedwaarden kan worden afgeleid.

TERWIJL de artikelen 2 en 3 van het Beschermingsbesluit van 19 augustus 1985 aangaande de bescherming van de Pastorie met onmiddellijke omgeving te [REDACTED]

stellen dat het wordt beschermd omwille van de historische en esthetische waarde van de site en met het oog op bescherming volgende voorschriften van toepassing zijn:

(...)

EN TERWIJL artikel 1 van het Decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads-en dorpsgezichten stelt dat het decreet “de bescherming, de instandhouding, het onderhoud en het herstel in het Nederlandse taalgebied gelegen monumenten en stads- en dorpsgezichten” regelt, en uit artikel 2, 3° volgt dat onder stads- of dorpsgezichten dient te worden verstaan: (...).

EN TERWIJL artikel 11 van voormeld Decreet van 3 maart 1976 volgt dat “de eigenaars en vruchtgebruikers van een beschermd monument of van een in een beschermd stads- of dorpsgezicht gelegen onroerend goed, zijn ertoe gehouden, door de nodige instandhoudings- en onderhoudswerken, het in goede staat te behouden en het niet te ontsieren, te beschadigen of te vernielen”.

EN TERWIJL het Besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 1993 tot bepaling van de algemene voorschriften inzake instandhouding en onderhoud van monumenten en stads- en dorpsgezichten, gewijzigd bij besluiten van de Vlaamse Regering van 23 juni 2006, 5 juni 2009 en 4 december 2009, en meer bepaald de artikelen 30 ev. die de instelling van de Expertcommissie regelen, geen verdere bijzondere taakstelling voor de Expertcommissie in het kader van adviezen bij stedenbouwkundige vergunningen bevat, zodat de taakstelling van de Expertcommissie en aldus diens bevoegdheid moet worden geacht begrensd te zijn tot wat uitdrukkelijk binnen diens taakgebied ligt beschreven, met name de bescherming van onroerend erfgoed.

EN TERWIJL de in de artikelen 2 en 3 van de voornoemde wet van 29 juli 1991 vervatte verplichting tot uitdrukkelijke motivering inhoudt dat een administratieve rechtshandeling duidelijk de redenen dient te vermelden waarop de overheid haar beslissing steunt en waaruit blijkt dat zij is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, dat zij die correct heeft beoordeeld en dat zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is kunnen komen;

EN TERWIJL het zorgvuldigheidsbeginsel de overheid verplicht zorgvuldig te werk te gaan bij de vormelijke voorbereiding van de beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk geïnventariseerd en gecontroleerd worden, zodat de overheid met kennis van zaken kan beslissen en de betrokken belangen zorgvuldig inschat en afweegt, derwijze dat particuliere belangen niet nodeloos worden geschaad.

EN TERWIJL het evenredigheidsbeginsel als toepassing van het redelijkheidsbeginsel wordt geschonden in geval van een kennelijke wanverhouding tussen de rehtens relevante en op werkelijk bestaande feiten gesteunde motieven en de beslissing die op grond ervan genomen is.

EN TERWIJL het administratief orgaan dat handelt wanneer het daartoe niet rechtstreeks of onrechtstreeks door de Grondwet of door de Wet is gemachtigd of een gebied betreedt waarin zijn bemoeiing niet is toegelaten, zich schuldig maakt aan machtsoverschrijding, waarbij het administratief orgaan dat zich de bevoegdheid aanmatigt die de wet aan een ander overheidsorgaan heeft opgedragen inzonderheid wordt gevisieerd (...), hierbij doelende op de bevoegdheid van de vergunningverlenende organen om overeenkomstig artikel 4.3.1 VCRO de goede ruimtelijke ordening te beoordelen.

EN TERWIJL Uw Raad in de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidstoezicht bevoegd is na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekend appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is gekomen.

ZODAT de bestreden beslissing dat het advies van de Expertencommissie volgt welk advies naar inhoud nochtans niet gestoeld is op enige bevoegdheid van de Expertencommissie als kan worden afgeleid uit het Beschermingsbesluit, de artikelen 1, 2,3° en 11 van het Decreet van 3 maart 1976 en het voormeld Besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 1993, doch integendeel is gestoeld op de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, beoordeling die overeenkomstig artikel 4.3.1 VCRO en artikel 4.7.16 ev. VCRO aan het College van burgemeester en schepenen en de Deputatie is opgedragen en beoordeling die bij gebreke aan uitdrukkelijke bepaling niet tot de bevoegdheid van de Expertencommissie behoort- de ter hoogte van het middel aangehaalde bepalingen en algemene rechtsbeginselen en beginselen schendt.

Toelichting bij het middel:

1.- Het advies van de Expertencommissie dat tot weigering van de stedenbouwkundige vergunning heeft geleid, stelt op geen enkele wijze vast dat erfgoedwaarden werden geschonden.

Hoewel het MB van het beschermde dorpsgezicht "Pastorie met onmiddellijke omgeving" in [REDACTED] van 19 augustus 1985 uitdrukkelijk bepaalt welke bepalingen met het oog op de bescherming van toepassing zijn (met name: 1. De algemene bestemming en de algemene voorschriften die zijn opgelegd door de bij Koninklijk besluit goedgekeurde streekplannen en gewestplannen, op het ogenblik waarop de rechtsgevolgen van onderhavig besluit in werking treden; 2. De verbodsbepalingen en beperkingen opgelegd door de vergunningen vereist krachtens artikel 44 van de wet van 29 maart 1962 houdende de organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw; 3. De beschikkingen van het Koninklijk Besluit van 6 december 1976 tot bepaling van de algemene voorschriften inzake instandhouding en onderhoud van de monumenten en de stads- en dorpsgezichten.") komt het advies- dat nochtans negatief is- niet tot de vaststelling dat voormelde werden geschonden.

Strijdigheid met het Besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 1993 tot bepaling van de algemene voorschriften inzake instandhouding en onderhoud van monumenten en stads- en dorpsgezichten, dat het KB van 6 december 1976 vervangt, en met de algemene bestemming en algemene voorschriften van het Gewestplan Tienen-Landen kan naar redelijkheid dan ook niet worden vastgesteld, omdat voor het aangevraagde wel degelijk een vergunningsaanvraag wordt voorgelegd en voor het overige geen strijdigheid op te merken valt.

Evenmin maakt het advies gewag van een in concreto beoordeling van het aangevraagde in het kader van de specifieke kenmerken van het dorpsgezicht, of wordt vastgesteld dat het aangevraagde met zijn specifieke kenmerken van die aard is het dorpsgezicht als dusdanig te ontsieren, inzonderheid de historische of esthetische waarde van de site.

Gelet de in onmiddellijke omgeving bestaande bebouwing en de afstand tot het monument de Pastorie (langs de weg ca. 200 meter) kan zulks evenmin in redelijkheid

worden gesteld.

De voorbereidende werken bij het Aanpassingsdecreet van 27 maart 2009 (Parl.St. VI.Parl., 2008-09, nr. 2011/1, p. 319 bepalen dan ook als richtlijn:

Wanneer zijn werken “van aard om de wezenlijke eigenschappen van het beschermde geheel te verstoren”? Het is geweten dat de afbakening van een stads- of dorpsgezicht twee doelstellingen kan dienen. Ofwel (a) is er sprake van waardevolle, bebouwde gehelen met een typisch karakter. Ofwel (b) gaat het om een zone die haar waarde ontleent aan een monument waarrond zij als een “buffer” fungeert (“omgevingsstads- of dorpsgezicht”). Om die reden is sprake van kwalijke effecten voor de karakteristieken van het beschermde geheel wanneer het duidelijk is dat werken : (a) afbreuk doen aan het globale beeld en de harmonie van het gezicht of (b) de visuele verbondenheid van de onmiddellijke omgeving met het monument verstoren. De Vlaamse Regering zal één en ander ten behoeve van de gemeentelijke administraties verduidelijken en verbijzonderen in een omzendbrief. Ook is het wenselijk dat omtrent deze aangelegenheid en, in een ruimer verband, omtrent de volledige impact van het ontwerpdecreet op het terrein van het onroerend erfgoed, specifieke en gerichte communicatie-initiatieven worden genomen.

Bijgevolg dient de Expertencommissie, wanneer zij een advies aflevert, haar advies te enten op het Beschermingsbesluit alsook het Decreet van 3 maart 1976, waarbij de voorbereidende werken bij het Aanpassingsdecreet van 27 maart 2009 dat de Expertencommissie installeert, een leidraad dienen te vormen.

Het behoort tevens tot de rechtspraak van de Raad van State dat het begrip ‘stads- of dorpsgezicht’ zoals art. 2, 3° van het Decreet van 3 maart 1976 dat definieert, slechts de ontstaansomgeving kan betreffen maar niet de gehele, onbeperkte ontstaansomgeving of zogenaamde biotoop van het monument, maar alleen de directe en visuele omgeving die onmiddellijk met het monument is verbonden. De voorbereidende werken doen er luidens deze rechtspraak van blijken dat de bedoelde omgeving veeleer restrictief moet worden opgevat (...).

Bijgevolg dient de bevoegdheid van de Expertencommissie eveneens dienovereenkomstig te worden begrepen, met name dient zij de aantasting of ontsiering door het aangevraagde van het onroerend erfgoed te beoordelen met uitsluitend de inachtnaam van de beginselen zoals vervat in het Decreet van 3 maart 1976, met name zich uitsluitend de vraag te stellen of het aangevraagde in harmonie met de bestaande omgeving van het monument kan worden gebracht, waarbij zij de bestaande omgeving uiteraard in ogenschouw dient te nemen en moet bekijken welke wijzigingen het aangevraagde in dat opzicht brengt.

2.- De theorie van het al dan niet bestaan van een wachtgevel is in dat opzicht louter van stedenbouwkundige aard, aangezien deze wachtgevel reeds vooraf bestond en niet kan worden aangenomen- of dit althans niet aldus in het advies wordt verwerkt- dat deze wachtgevel vanuit het oogpunt van harmonie van het dorpsgezicht moet worden gedicht.

Uit het gegeven dat deze wachtgevel bovendien reeds bestond, kan geen nadere aantasting of ontsiering van de historische of esthetische waarde worden afgeleid.

Het advies van de Expertencommissie bestaat voor het overige uit stijlformules, zoals de stelling dat “de schaal, het volume, de materialen en de dakvorm” niet zou zijn afgestemd

op het landelijke karakter van het dorpsgezicht.

De Expertencommissie maakt echter op geen enkele wijze aannemelijk dat het dorpsgezicht werkelijk een uitsluitend landelijk karakter heeft, en toont evenmin aan dat het aangevraagde qua schaal, volume, materialen en dakvorm de harmonie binnen het dorpsgezicht zou verstoren.

3.- Bijgevolg heeft de Expertencommissie haar oordeel geveld op basis van een weinig diepgaand onderzoek van de goede ruimtelijke ordening van de omgeving, welke omgeving zij evenwel niet beschrijft.

4.- Uit geen enkele wettelijke bepaling kan echter blijken dat het tot de bevoegdheid van de Expertencommissie behoort de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening als dusdanig te toetsen.

Het administratief orgaan dat handelt wanneer het daartoe niet rechtstreeks of onrechtstreeks door de Grondwet of door de Wet is gemachtigd of een gebied betreedt waarin zijn bemoeiing niet is toegelaten, maakt zich echter schuldig aan machtsoverschrijding.

In het bijzonder dient te worden geoordeeld dat een administratief orgaan dat zich de bevoegdheid aanmatigt die de wet aan een ander overheidsorgaan heeft opgedragen, in casu de bevoegdheid van het College van burgemeester en schepenen en de Deputatie om krachtens artikel 4.7.16 ev. juncto artikel 4.3.1 VCRO de goede ruimtelijke ordening te beoordelen, zich schuldig maakt aan machtsoverschrijding.

Daarnaast heeft de Expertencommissie- buiten gedaan wat zij niet vermocht te doen- nagelaten wat zij wél vermocht te doen, met name haar advies met inachtnaam van het Beschermingsbesluit, de artikelen 1, 2, 3° en 11 van het Decreet van 3 maart 1976, te stofferen.

Voormelde artikelen, alsook het zorgvuldigheidsbeginsel dat een gedegen voorbereiding vereist in overeenstemming met de gevolgen van de beslissing en in eenzelfde optiek het redelijkheidsbeginsel en evenredigheidsbeginsel die vereisen dat in het kader van een advies tevens de mogelijks nefaste gevolgen van een dergelijk advies voor ogen worden genomen, alsook de artikelen 2 en 3 van de Formele Motiveringswet die vereisen dat de motivering van een beslissing- advies de uitkomst in feite en in rechte kan schragen, geschonden.

...

2.

In haar antwoordnota stelt de verwerende partij daar tegenover dat, gelet op het bindend ongunstig advies van de Expertencommissie, 'de aanvraag op geen enkele andere manier (kan) verantwoord worden' en dat zij 'volhardt (...) in haar besluit dat op een gemotiveerde en wettige wijze tot stand is gekomen'.

3.

In hun wederantwoordnota repliceren de verzoekende partijen als volgt:

"...

1.- De verwerende partij stelt op algemene wijze dat de vordering tot nietigverklaring ongegrond dient te worden verklaard gelet het bindend ongunstig advies van de

Expertencommissie Onroerend Erfgoed.

(...)

1.- Uit artikel 11, §4/3 van het Decreet tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten kan blijken dat Uw Raad over de bevoegdheid beschikt om beslissingen in hun integraliteit op hun wettigheid te beoordelen, daarin begrepen het advies van de Expertencommissie Onroerend Erfgoed.

Artikel 11, §4/3 van voormeld Decreet bepaald immers dat Uw Raad bij het behandelen van jurisdictionele beroepen over beslissingen houdende de toekenning of de weigering van een stedenbouwkundige vergunning het niet-bindend advies kan inwinnen van de Expertencommissie, vermeld in § 4/1, tweede lid, in zoverre het verzoekschrift middelen opwerpt inzake de toekenning of de weigering van de machtiging.

Uit voormeld artikel dient te worden afgeleid:

- Dat verzoekende partijen in het kader van een verzoekschrift tot nietigverklaring middelen kunnen opwerpen aangaande de weigering van een machtiging door de Expertencommissie Onroerend Erfgoed;*
- Dat – wanneer Uw Raad het advies van de Expertencommissie Onroerend Erfgoed wenst in te winnen- voormeld advies van de Expertencommissie Onroerend Erfgoed voor Uw Raad niet bindend is.*

Hieruit volgt reeds dat het door verwerende partij als “bindend” beschouwde ongunstig advies niet tot gevolg heeft dat de beslissing in welk kader het advies werd opgevolgd, louter omdat de verwerende partij van oordeel is dat zij het advies diende over te nemen, niet onwettig zou kunnen zijn, wel integendeel.

2.- Daarbij verdient ten gronde te worden vastgesteld dat de verwerende partij in haar beslissing van 30 september 2010 tevens van oordeel was dat de aanvraag wél kon worden vergund.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

De werken waarvoor de verzoekende partijen een vergunning aanvragen, situeren zich in het beschermd dorpsgezicht ‘Pastorie met omgeving’ [REDACTED] vastgesteld bij ministerieel besluit van 19 augustus 1985 (vervolgens: beschermingsbesluit). Om die reden zijn de werken aan de door artikel 11, §4, eerste lid van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten (vervolgens: Monumentendecreet) vereiste voorafgaande machtiging door het agentschap bevoegd voor het onroerend erfgoed onderworpen. Uit artikel 11, §4, vierde lid van het Monumentendecreet volgt dat die machtiging in de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend en dat het advies van het agentschap, wat die machtiging betreft, bindend is voor het vergunningverlenende bestuursorgaan.

Wegens het ongunstig preadvies van 7 september 2009 van het agentschap heeft het college van burgemeester en schepenen van de stad [REDACTED] op 2 maart 2010 beslist om de aanvraag van de verzoekende partijen niet te vergunnen. In hun administratief beroepschrift van 9 april 2010 bij de verwerende partij hebben de verzoekende partijen aanspraak gemaakt op de toepassing van artikel 11, §4/2 van het Monumentendecreet dat onder meer het volgende bepaalt:

“ ...

Indien de deputatie zich dient uit te spreken over een administratief beroep tegen een

beslissing houdende de toekenning of de weigering van een stedenbouwkundige vergunning, dan wint zij het advies in van de expertencommissie, vermeld in § 4/1, tweede lid, indien het beroepschrift middelen opwerpt tegen het advies van het agentschap, vermeld in § 4, vierde lid.

De deputatie kan in haar beroepsbeslissing een beslissing nemen over de toekenning of de weigering van de machtiging, in zoverre zij op dat punt het advies van de expertencommissie overneemt.

...

Op grond van die bepaling heeft de verwerende partij het advies van de Expertencommissie ingewonnen. Op 12 augustus 2010 heeft de Expertencommissie een ongunstig advies uitgebracht. Uit het geciteerde artikel 11, §4/2 van het Monumentendecreet volgt dat de verwerende partij door dit advies gebonden was en over geen appreciatiebevoegdheid meer beschikte. Het wordt ook niet betwist dat de verwerende partij de aanvraag om geen andere motieven dan het ongunstig advies van de Expertencommissie heeft verworpen, zodat de gebeurlijke onwettigheid van dat advies de rechtmatigheid van de bestreden beslissing aantast.

2.

Artikel 2, 3° van het Monumentendecreet verstaat onder een stads- of dorpsgezicht:

“ ...

- een groepering van één of meer monumenten en/of onroerende goederen met omgevende bestanddelen, zoals onder meer beplantingen, omheiningen waterlopen, bruggen, wegen, straten en pleinen, die vanwege haar artistieke, wetenschappelijke, historische, volkskundige, industrieel-archeologische of andere sociaal-culturele waarde van algemeen belang is;

- de directe, er onmiddellijk mee verbonden visuele omgeving van een monument, bepaald in 2° van dit artikel, die door haar beeldbepalend karakter de intrinsieke waarde van het monument tot zijn recht doet komen dan wel door haar fysische eigenschappen de instandhouding en het onderhoud van het monument kan waarborgen;

...”

Het beschermingsbesluit dateert van 19 augustus 1985. Op dat tijdstip kon de onmiddellijke omgeving van de pastorie enkel vanwege haar intrinsieke waarde zoals bedoeld in artikel 2, 3°, eerste streepje van het Monumentendecreet worden beschermd. De rangschikking van een omgeving als dorpsgezicht omdat ze door haar beeldbepalend karakter de intrinsieke waarde van het monument tot zijn recht doet komen of door haar fysieke eigenschappen de instandhouding en het onderhoud van het monument kan waarborgen (artikel 2, 3°, tweede streepje van het Monumentendecreet), is immers maar door artikel 2 van het decreet van 22 februari 1995 tot wijziging van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten mogelijk geworden.

Wanneer de Expertencommissie een advies op grond van artikel 11, §4/2 van het Monumentendecreet moet verlenen, moet zij de intrinsieke, te beschermen eigenschappen en kenmerken van het dorpsgezicht concreet bij haar beoordeling betrekken. Het komt de Raad niet toe zijn beoordeling van de impact van de aangevraagde werken op de als dorpsgezicht beschermde omgeving van de pastorie in de plaats te stellen van die van de bevoegde overheid. De Raad kan binnen de perken van zijn wettigheidstoezicht enkel nagaan aan de hand van de concrete gegevens van de zaak, of de overheid de feiten waarop haar beoordeling steunt correct heeft vastgesteld en of zij op grond daarvan in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat de effecten van de te vergunnen werken onbestaanbaar met de bescherming als dorpsgezicht zijn.

3.

Volgens artikel 2 van het beschermingsbesluit wordt de omgeving van de pastorie *'om reden van de historische en esthetische waarde'* beschermd. Waaruit die historische en esthetische waarde bestaat, wordt niet omschreven. Evenmin bevat het beschermingsbesluit specifieke beperkingen of verbodsbepalingen. In artikel 3 worden zonder meer het gewestplan en de daarbij horende voorschriften, de verbodsbepalingen en beperkingen opgelegd door de vergunningen vereist door het toen geldende artikel 44 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, en het toen geldende koninklijk besluit van 6 december 1976 tot bepaling van de algemene voorschriften inzake instandhouding en onderhoud van de monumenten en de stads- en dorpsgezichten van toepassing verklaard.

Na te hebben vastgesteld dat het beschermingsbesluit *'weinig houvast'* biedt, overweegt de Expertencommissie in haar advies van 12 augustus 2010 dat *'de op het bouwperceel uitgevende zijgevel van het aangrenzende pand (...) alle karakteristieken van een wachtgevel (heeft)'* en dat *'(l)os van de vraag of dit een gemene gevel is (dit is onduidelijk), (...) de stedenbouwkundige en esthetische logica (wil) dat nieuwbouw hiertegen wordt gebouwd.'* De Expertencommissie voegt daaraan toe: *'De schaal, het volume, de materialen en de dakvorm van de beoogde nieuwbouw zijn los daarvan niet afgestemd op het landelijke karakter van het dorpsgezicht in het algemeen en de directe omgeving in het bijzonder.'*

Uit die motivering blijkt niet dat de Expertencommissie een concreet onderzoek heeft gedaan naar de bestaanbaarheid van de door de verzoekende partijen aangevraagde werken met de bescherming als dorpsgezicht. Het advies bevat geen beschrijving van de als dorpsgezicht beschermde omgeving, en verduidelijkt niet waarin de intrinsieke, te beschermen waarde van die omgeving in de zin van artikel 2, 3°, eerste streepje van het Monumentendecreet bestaat en waarom de aanvraag van de verzoekende partijen daaraan afbreuk doet. De omstandigheid dat het beschermingsbesluit *'weinig houvast'* biedt, rechtvaardigt niet dat de Expertencommissie zich tot algemene overwegingen heeft beperkt, maar was juist een reden te meer voor een concrete en omstandige motivering.

Het blijkt niet dat het advies van de Expertencommissie steunt op feitelijk correcte en in redelijkheid aanvaardbare motieven. De bestreden beslissing stoelt aldus op een onwettig bindend advies.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Overige middelen

De overige middelen worden niet onderzocht omdat die niet tot een ruimere vernietiging kunnen leiden.

C. Bevel conform artikel 4.8.3, §1, tweede lid VCRO

In overeenstemming met artikel 4.8.3, §1, tweede lid, 3° VCRO kan de Raad, naast het bevel om een nieuwe beslissing te nemen binnen een door hem te bepalen termijn, onder meer de procedurele handelingen omschrijven die voorafgaand aan een nieuwe beslissing moeten worden gesteld.

Uit de bespreking van het eerste middel blijkt dat de bestreden beslissing uitsluitend op het onwettig advies van 12 augustus 2010 van de Expertencommissie steunt.

Alvorens een nieuwe beslissing over de aanvraag van de verzoekende partijen te nemen, wordt de verwerende partij bevolen om een nieuw advies van de Expertencommissie in te winnen.

D. Kosten

Op het verzoek van de verwerende partij om de kosten van het beroep ten laste van het Vlaamse Gewest te leggen, wordt er niet ingegaan. Dat verzoek is in strijd met artikel 4.8.26, §2, eerste lid VCRO dat bepaalt dat de kosten ten laste worden gelegd van de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld. Het valt niet in te zien hoe het Vlaams Gewest in het huidige geding kan worden beschouwd als de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld.

De omstandigheid dat de verwerende partij als een door de VCRO met een opdracht van algemeen belang belaste overheid is opgetreden, ontslaat de verwerende partij niet van de verplichting om vermelde opdracht, dat wil zeggen als vergunningverlenend bestuursorgaan een uitspraak doen over een vergunningsaanvraag in het kader van een georganiseerd administratief beroep, met de nodige zorgvuldigheid uit te voeren en verhindert evenmin dat de verwerende partij, mede gelet op de devolutieve werking van het administratief beroep, ontegensprekelijk over een zelfstandige beslissingsbevoegdheid beschikt.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk en gegrond.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 30 september 2010, waarbij aan de verzoekende partijen de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor de bouw van een eengezinswoning op een perceel gelegen te [REDACTED].
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partijen en dat binnen een termijn van vijf maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.

De verwerende partij houdt daarbij rekening met de overwegingen in onderdeel V. C 'Bevel conform artikel 4.8.3, §1, tweede lid VCRO' van dit arrest.

4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 350 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare zitting op 22 april 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, achtste kamer, samengesteld uit:

Geert DE WOLF, voorzitter van de achtste kamer,
met bijstand van

Eddie CLYBOUW, griffier.

De griffier,

De voorzitter van de achtste kamer,

Eddie CLYBOUW

Geert DE WOLF