

# RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

## ARREST

nr. A/2012/0195 van 21 mei 2012  
in de zaak 2010/0730/A/1/0664

*In zake:* de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het  
Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Antwerpen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:  
advocaat Johan Claes  
kantoor houdende te 2550 Kontich, Mechelsesteenweg 160  
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

*verzoekende partij*

*tegen:*

de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

*verwerende partij*

---

### I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 28 juli 2010, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Antwerpen van 3 juni 2010.

Met dit besluit heeft de deputatie het administratief beroep van de heer en mevrouw [REDACTED] tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Westerlo van 30 december 2009 ontvankelijk en gegrond verklaard.

De deputatie heeft aan de heer en mevrouw [REDACTED] een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het wijzigen van de bestemming van de [REDACTED], bestaande uit het uitbreiden van de woonfunctie met mogelijkheid tot uitbating van een klein familiebedrijf voor het organiseren van recepties, seminaries, vergaderingen, enz.

Het betreft een perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].

### II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij heeft geen antwoordnota ingediend, maar wel een afschrift van het administratief dossier neergelegd. De verzoekende partij heeft een toelichtende nota ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 12 september 2011, waarop de vordering tot vernietiging werd behandeld.

Kamervoorzitter Eddy STORMS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Stijn BRUSSELMANS, die loco advocaat Johan CLAES verschijnt voor de verzoekende partij, is gehoord.

De verwerende partij, alhoewel behoorlijk opgeroepen, is niet ter zitting verschenen. Gelet op artikel 4.8.24 VCRO verhindert de afwezigheid van partijen de geldigheid van de zitting, en dus van de behandeling van de zaak, echter niet.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen van titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en van de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009.

### III. FEITEN

Op 22 juni 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de heer en mevrouw [REDACTED] (hierna: de aanvragers) bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Westerlo een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het *“wijzigen van de bestemming van de [REDACTED], bestaande uit het uitbreiden van de woonfunctie met mogelijkheid tot uitbating van een klein familiebedrijf voor het organiseren van recepties, seminaries, vergaderingen, enz.”*.

Het perceel is, zo blijkt uit de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 28 juli 1978 vastgestelde gewestplan 'Herentals-Mol', gelegen in agrarisch gebied.

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

De [REDACTED] is als monument beschermd bij ministerieel besluit van 12 april 2002.

Naar aanleiding van het openbaar onderzoek, georganiseerd van 14 juli tot en met 12 augustus 2009, wordt één bezwaarschrift ingediend.

Het departement Landbouw en Visserij, afdeling Duurzame Landbouwontwikkeling, brengt op 10 juli 2009 een voorwaardelijk gunstig advies uit.

Het Agentschap R-O Antwerpen – Onroerend Erfgoed brengt op 4 augustus 2009 een ongunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Westerlo weigert op 30 december 2009 een stedenbouwkundige vergunning aan de aanvragers en overweegt daarbij:

“ ...

*Het Agentschap Onroerend Erfgoed heeft een bindend negatief advies uitgebracht. Het advies is gebaseerd op het feit dat er niet kan afgeleid worden of er voldaan is aan de strikte voorwaarden van het decreet RO noch aan de strikte en onlosmakelijke randvoorwaarden die werden besproken tijdens het overleg van 26 maart 2009. Er is dan ook niet voldaan aan de laatste voorwaarde bestaande uit het verkrijgen van een gunstig advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed, waardoor de voorliggende aanvraag niet vergunbaar is.*

*Tijdens het openbaar onderzoek werd er één bezwaarschrift ingediend op 11 augustus 2009. Het bezwaarschrift handelt over: openbare dronkenschap en druggebruik, vandalisme, nachtlawaai tot 's morgens vroeg, parkeerprobleem, waardevermindering van hun eigendom, ongelijke behandeling omwille van waardevermeerdering van één eigendom die nadelig is voor een andere partij. De argumenten die worden aangehaald zoals openbare dronkenschap en druggebruik, vandalisme, nachtlawaai hebben betrekking op de openbare rust en veiligheid en zouden kunnen ontstaan ingevolge de bestemmingswijziging, doch dit zijn geen stedenbouwkundige argumenten en worden niet weerhouden. Het parkeerprobleem dat wordt vermeld, zou kunnen worden opgelost door een voldoende ruime parking aan te leggen, die ingepast wordt in dit beschermd kader op het vlak van materialen en groenaanplanting, zodat de omliggende toegangswegen niet worden belast met geparkeerde wagens. Dit argument wordt weerhouden. Ingevolge de bestemmingswijziging zou er een waardevermindering optreden van de omliggende eigendommen terwijl een waardevermeerdering zou toegepast worden voor de hoeve. Dit argument is van financiële aard en geen stedenbouwkundig argument. Dit argument wordt niet weerhouden.*

*De voorliggende aanvraag moet worden afgewezen omwille van het ongunstig advies van het Agentschap R-O Vlaanderen Onroerend Erfgoed en het parkeerprobleem.*

*De voorliggende weg is voldoende uitgerust.  
...*

Tegen deze beslissing tekenen de aanvragers op 12 januari 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

In een verslag van onbekende datum adviseert de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar de verwerende partij om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren, met als motivering:

*“ ...  
Gezien het bindend negatief advies van het agentschap Onroerend Erfgoed en de Expertencommissie – Onroerend Erfgoed die zich bij het advies van het agentschap aansluit, en gezien het feit dat de toename van de parkeerdruk niet aanvaardbaar is in landelijk gebied, wordt geconcludeerd dat de goede ruimtelijke ordening in het gedrang wordt gebracht.  
...”*

Na de hoorzitting van 11 mei 2010 beslist de verwerende partij op 12 mei 2010 om de beslissing over het administratief beroep te verdagen voor een aanvullend advies van de Expertencommissie – Onroerend Erfgoed.

In zijn aanvullend verslag van 3 juni 2010 blijft de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar bij het advies om het beroep niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren, met als motivering:

*“ ...  
In zitting van 12 mei 2010 behandelde uw college bovengenoemd beroep dat de bestemmingswijziging van de [REDACTED] als voorwerp had. Deze bestemmingswijziging betreft het uitbreiden van de woonfunctie naar woonfunctie met mogelijkheid tot uitbating van*

*een klein familiebedrijf voor het organiseren van seminaries, recepties, vergaderingen etc  
....*

*Voorgesteld werd het dossier te verdagen om de expertencommissie te contacteren met de vraag naar de mogelijkheid tot heroverweging van hun dossier, eventueel mits het bijbrengen van bijkomende informatie.*

*In haar advies d.d. 01/04/2010 stelt de expertencommissie dat er onvoldoende plannen bij deze aanvraag gevoegd zijn, die aantonen wat de huidige toestand is en wat de gewenste toekomstige toestand zal zijn. Er dienen volledige en geactualiseerde plannen van de gebouwen, de inrichting en de omgeving bijgevoegd te worden. Daar de commissie bij gebrek aan deze gegevens zelf niet objectief kan oordelen sluit zij zich aan bij het negatieve oordeel van het Agentschap RO Vlaanderen - Entiteit Onroerend Erfgoed.*

*Naar aanleiding van een nieuwe vraag tot beoordeling van het dossier, al dan niet aan de hand van bijkomende informatie, deelt de expertencommissie op 25 mei 2010 het volgende mee:*

*'De expertencommissie heeft aangaande dit dossier reeds haar advies verstrekt, waarvan digitale kopie in bijlage. De expertencommissie oordeelt in eerste instantie op basis van enkele sleutelstukken uit het procedureverloop, aangevuld met de documentatie, die vereist is om deze sleutelstukken correct te kunnen interpreteren. De commissie vertrouwt erop dat al deze elementen correct en volledig worden aangereikt.*

*In dit geval kan op basis van de voorgelegde stukken enkel wordt geconcludeerd dat één van de sleuteldocumenten, met name de initiële vergunningsaanvraag, ab initio niet voldeed aan de elementaire informatievereisten. De voorgelegde informatie en plannen gaven geen beeld over de huidige situatie. Die informatie is post factum misschien beschikbaar, maar was geen beoordelingsfactor in de procedure die wordt aangevochten, waardoor de commissie zich alleen maar kan vaststellen dat ruimte en erfgoed een correct advies heeft geformuleerd.'*

*Hiermee bevestigt de expertencommissie haar oorspronkelijk negatief advies. Gezien het bindend karakter van dit advies kan niet anders besloten worden dat de aanvraag niet aanvaardbaar is en dat de goede ruimtelijke ordening met deze aanvraag geschaad wordt. Er wordt dan ook voorgesteld om het beroep niet in te willigen en geen vergunning te verlenen conform het eerste ontwerpbesluit.*

*..."*

De verwerende partij beslist op 3 juni 2010 om het beroep in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te verlenen, met de volgende overwegingen:

*"...*

*Het gaat in casu om een beperkte, kleinschalige uitbating met een niet-permanent karakter. In het beroepschrift wordt gesteld, dat indien de bestemmingswijziging niet wordt toegestaan, het gebouw waarschijnlijk zal verkommeren.*

*Tijdens de hoorzitting heeft de gemeente een gunstig standpunt ingenomen ten opzichte van de bestemmingswijziging. Er wordt verwezen naar het gunstig advies van het Departement Landbouw en Visserij – Afdeling Duurzame Landbouwonwikkeling van de*

*Vlaamse Overheid, op het niet permanent karakter van de uitbating en op het belang van het behoud van de hoeve.*

*De meeste bezwaren volgende uit het openbaar onderzoek kunnen niet weerhouden worden omdat ze niet stedenbouwkundig van aard zijn. Er wordt een ruime parking voor 30 wagens voorzien.*

*De deputatie is van oordeel dat, gelet op de kleinschaligheid en het niet permanente karakter van de gevraagde bestemmingswijziging, én teneinde toekomstige verkrotting van de hoeve te voorkomen, vergunning kan worden verleend. De aanvraag brengt de goede ruimtelijke ordening niet in het gedrang.*

...  
*Algemene conclusie:*

*De aanvraag is niet in overeenstemming met de planologische bestemming, maar kan aanvaard worden omwille van het niet permanent karakter van de uitbating, het belang van het behoud van de hoeve en het feit dat de landbouwbelangen niet worden geschaad.*

*De aanvraag kan uit het oogpunt van de goede ruimtelijke ordening worden aanvaard.*  
..."

Dit is de bestreden beslissing.

#### **IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

##### **A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep**

De verwerende partij heeft de bestreden beslissing op 29 juni 2010 aangetekend verzonden aan de verzoekende partij, die dan ook tijdig beroep heeft ingesteld bij aangetekende brief van 28 juli 2010.

##### **B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang en de hoedanigheid van de verzoekende partij**

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar beschikt op grond van artikel 4.8.16, §1 VCRO over het rechtens vereiste belang om een vordering in te stellen bij de Raad.

De Raad aanvaardt tevens dat uit artikel 4.8.16, §1 VCRO niet alleen het potentieel belang van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar blijkt, maar ook diens hoedanigheid en meer bepaald diens procesbevoegdheid om een vordering in te stellen bij de Raad.

#### **V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging**

##### **A. Enig middel**

*Standpunt van de partijen*

In een enig middel roept de verzoekende partij de volgende schendingen in:

“  
...

*Betreffende het eerste en enige middel genomen uit de schending van artikel 10 van het Besluit van de Vlaamse regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen gelegen buiten de geëigende bestemmingzone, artikel 4.4.6 VCRO, artikel 4.3.1. VCRO, artikel 98 van het Decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijk plannings-, vergunningen – en handhavingsbeleid, artikel 2 en 3 van de wet van 29 juni 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen, inzonderheid het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel (thans uitdrukkelijke bepaald in art. 4.7.21 §1 VCRO):*

*Doordat de bestreden beslissing op generlei wijze rekening houdt met het ongunstig bindend advies uitgebracht op 4 augustus 2009 van het Agentschap R-O Vlaanderen.*

*Terwijl dit nochtans vereist wordt door artikel 10,4° van het Besluit van de Vlaamse Regering van 28 november 2003 tot bepaling van de toelaatbare functiewijzigingen voor gebouwen gelegen buiten de geëigende bestemmingzone.*

...

*Doordat de bestreden beslissing zonder enige redengeving volstrekt voorbijgaat aan de ongunstige adviezen dd. 1 april 2010 en 25 mei 2010 van de expertencommissie onroerend erfgoed. Terwijl artikel 98 van het Decreet van 27 maart 2009 tot aanpassing en aanvulling van het ruimtelijk plannings-, vergunningen- en handhavingsbeleid voorziet:*

*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 Agentschap RO Vlaanderen - entiteit Onroerend Erfgoed heeft over de aanvraag ONGUNSTIG BINDEND advies uitgebracht op 4 augustus 2009.*

...

*De expertencommissie onroerend erfgoed heeft naar aanleiding van een nieuwe vraag tot beoordeling van het dossier op 25 mei 2010 het uitgebrachte negatief advies bevestigd.*

...

*In de bestreden beslissing wordt dan vooreerst, zonder eigen toetsing, de hierboven geciteerde adviezen herhaald en wordt vervolgens - als enige eigen motivering - gans naast de kwestie - het volgende overwogen:*

..

*De vergunningverlenende overheid dient nochtans in haar beslissing alle elementen uit het administratief dossier op een gelijke wijze te betrekken en, desgevallend, te beantwoorden en weerleggen;*

*De genomen beslissing dient immers draagkrachtig gemotiveerd te worden;*

...

*De bestreden beslissing motiveert de goede ruimtelijke ordening onafdoende en in se eigenlijk gewoon niet, daar waar nochtans overeenkomstig art. 4.3.1. §1. VCRO een vergunning moet worden geweigerd indien het aangevraagde onverenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening en ingevolge art. 4.3.1. § 2 VCRO de overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening dient beoordeeld te worden met inachtneming van volgende beginselen:*

...

*Uit de bestreden beslissing blijkt dat verwerende partij de toetsing van de aanvraag aan de goede ruimtelijke ordening niet heeft onderzocht aan de hand van de criteria van*

*artikel 4.3.1. VCRO meer nog geen enkele concrete en pertinente beoordeling welkdanige dan ook bevat;*

*Het is duidelijk dat een stijlformule in geen geval een concrete ruimtelijke beoordeling in de zin van artikel 4.3.1. VCRO inhoudt; de Deputatie heeft namelijk geen enkel concrete afweging gemaakt over de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening en de onmiddellijke omgeving; uit de in de bestreden beslissing aangehaalde gegevens en uit de voornoemde "beoordeling" kan geenszins worden besloten waarom de vergunning naar het oordeel van de vergunningverlenende overheid verenigbaar is met de goede plaatselijke ordening;*

*...*

*Het verlenen van onwerkdadige cq. onuitvoerbare vergunningen is strijdig met het redelijkheidsbeginsel.*

*...*

*De bestreden beslissing schendt dan ook artikel 4.3.1 §6 1 en 2 VCRO, de formele motiveringsplicht, het redelijkheids en het zorgvuldigheidsbeginsel.*

*..."*

#### *Beoordeling door de Raad*

De bestreden beslissing verwijst wel naar het ongunstig advies van het Agentschap R-O Antwerpen – Onroerend Erfgoed van 4 augustus 2009 (in eerste administratieve aanleg) en de negatieve adviezen van de Expertcommissie – Onroerend Erfgoed van 1 april 2010 (als zodanig terug te vinden in het niet-geïventariseerd administratief dossier) en 25 mei 2010 (alleen als mailbericht terug te vinden in het niet-geïventariseerd administratief dossier), maar de verwerende partij verleent de gevraagde vergunning, met als motivering:

*" ...*

*Het gaat in casu om een beperkte, kleinschalige uitbating met een niet-permanent karakter. In het beroepsschrift wordt gesteld, dat indien de bestemmingswijziging niet wordt toegestaan, het gebouw waarschijnlijk zal verkommeren.*

*...*

*De deputatie is van oordeel dat, gelet op de kleinschaligheid en het niet permanente karakter van de gevraagde bestemmingswijziging, én teneinde toekomstige verkrotting van de hoeve te voorkomen, vergunning kan worden verleend. De aanvraag brengt de goede ruimtelijke ordening niet in het gedrang.*

*..."*

Nochtans kan de verwerende partij het ongunstig advies van het Agentschap R-O Antwerpen – Onroerend Erfgoed van 4 augustus 2009 en/of van de Expertcommissie – Onroerend Erfgoed niet zomaar naast zich neerleggen.

Het gebouw waarop de bestreden beslissing betrekking heeft is, is beschermd als monument.

Artikel 4.4.6 VCRO bepaalt dat er *"in een stedenbouwkundige vergunning betreffende een bestaand hoofdzakelijk vergunde constructie, die krachtens decreet definitief beschermd is als monument ... kan worden afgeweken van stedenbouwkundige voorschriften, voor zover de betrokken handelingen gunstig worden geadviseerd vanuit het beleidsveld onroerend erfgoed"*.

Op geen enkel ogenblik is er in de administratieve procedure vanuit het beleidsveld onroerend erfgoed gunstig geadviseerd, integendeel.

Artikel 11 § 4/2, tweede lid van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten bepaalt dat *“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, ... zij het advies in(wint) van de Expertencommissie”* – Onroerend Erfgoed, wanneer *“het beroepschrift middelen opwerpt tegen het advies van het Agentschap”* Onroerend Erfgoed.

Los van (het antwoord op) de vraag of het administratief beroepschrift middelen opwerpt tegen het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed, heeft de verwerende partij, tot twee keer toe, het advies gevraagd van de Expertencommissie – Onroerend Erfgoed en dit advies, als ongunstig of negatief, ook vermeld in de bestreden beslissing.

Bij gebreke van een gunstig advies “vanuit het beleidsveld onroerend erfgoed” (artikel 4.4.6 VCRO) kan de verwerende partij in de bestreden beslissing niet afwijken van stedenbouwkundige voorschriften, die gelden voor de aanvraag tot het wijzigen van de bestemming van een als monument beschermd, in agrarisch gebied gelegen, gebouw, door het uitbreiden van de woonfunctie met mogelijkheid tot uitbating van een klein familiebedrijf voor het organiseren van recepties, seminars of vergaderingen.

Het middel is dan ook gegrond.



## 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 3 juni 2010, waarbij aan de heer en mevrouw [REDACTED] een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het wijzigen van de bestemming van de [REDACTED], bestaande uit het uitbreiden van de woonfunctie naar woonfunctie met mogelijkheid tot uitbating van een klein familiebedrijf voor het organiseren van receptie, seminars, vergaderingen, enz. op een perceel gelegen te [REDACTED] en met kadastrale omschrijving [REDACTED].

3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de heer en mevrouw [REDACTED] en dit binnen een termijn van drie maanden te rekenen vanaf de betekening van dit arrest.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 21 mei 2012, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, eerste kamer, samengesteld uit:

Eddy STORMS, voorzitter van de eerste kamer,

met bijstand van

Katrien VISSERS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,

Katrien VISSERS

Eddy STORMS