

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 12 september 2017 met nummer RvVb/A/1718/0047
in de zaak met rolnummer 1516/RvVb/0082/A

Verzoekende partij de nv **VAN DEN BRANDEN**

vertegenwoordigd door advocaat Anne-Marie IVENS, met
woonplaatskeuze op het kantoor te 9100 Sint-Niklaas, De
Meulenaerstraat 29

Verwerende partij de deputatie van de provincieraad van **ANTWERPEN**

I. **BESTREDEN BESLISSING**

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 16 oktober 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 30 juli 2015.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Boom van 20 april 2015 niet ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het slopen van ovens op het perceel gelegen te 2850 Boom, Kapelstraat 156, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie C, nummer 716R.

II. **VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING**

De verwerende partij dient geen antwoordnota maar wel het administratief dossier in. De verzoekende partij dient geen toelichtende nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 18 april 2017.

Advocaat Anne-Marie IVENS die voor de verzoekende partij verschijnt, is gehoord.

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

III. FEITEN

De verzoekende partij dient op 27 januari 2015 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Boom een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het slopen van ovens van een vroegere steenbakkerij op het perceel gelegen te 2850 Boom, Kapelstraat 156, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie C, nummer 716R.

Het terrein is in de inventaris van het bouwkundig erfgoed als “Steenbakkerij Anverreeth” opgenomen.

Het perceel ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Antwerpen’, vastgesteld met een koninklijk besluit van 3 oktober 1979, gedeeltelijk in industriegebied met nabestemming woongebied, gedeeltelijk in woongebied. Het ligt ook binnen de grenzen van het bijzonder plan van aanleg ‘Hoek’ goedgekeurd met een ministerieel besluit van 28 juni 1999, meer bepaald in de zone voor ambachtelijke bedrijven met nabestemming woongebied voor gegroepeerde bebouwing.

Over de aanvraag wordt er geen openbaar onderzoek gehouden.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 17 maart 2015 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Boom weigert op 20 april 2015 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij.

Tegen die beslissing tekent de verzoekende partij op 28 mei 2015 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in haar verslag van 23 juli 2015 om dit beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De beoordeling luidt:

“ ...

Het eigendom is een oud fabrieksterrein. Rechts van het terrein zijn er tegen de straat links en rechts enkele woningen in een gesloten bouwblok gelegen. Verder bestaat de omgeving uit heterogene bebouwing, met woonwijken, kleine en grote bouselementen, KMO en sportvelden. Het provinciaal domein De schorre is enkele honderden meters verder gelegen.

De aanvraag voorziet het afbreken van bouwvallige loodsen, maar een nieuwe invulling wordt nog niet voorgesteld.

Er wordt geen nieuw ruimtegebruik voorgesteld, maar door de afbraak van het bouwvallige en leegstaande gebouw komt ruimte vrij voor toekomstig gebruik.

Door de afbraak van de vervallen loods wordt het terrein wat opgewaardeerd. Ondanks dat er nog wat historische restanten in terug te vinden waren, is het gebouw geen toonbeeld voor de omgeving. Volgens de inventaris van het bouwkundig erfgoed werden de waardevolle gedeeltes reeds afgebroken.

Uit de bij het dossier gevoegde foto's blijkt dat de constructies zeer bouwvallig zijn en in slechte staat verkeren. Door deze slechte staat kan het gebouw niet meer gebruikt worden zonder de veiligheid in het gedrang te brengen. Door de sloop van de ovens neemt de veiligheid op het terrein van de aanvraag toe.

...”

Na de hoorzitting van 28 juli 2015 beslist de verwerende partij op 30 juli 2015 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert:

“ ...

Het eigendom is opgenomen in de inventaris onroerend erfgoed.

(...)

Volgens de inventaris zijn de opgenomen constructies gesloopt.

(...)

Bij de beoordeling van het aangevraagde is rekening gehouden met de in de omgeving bestaande toestand. De overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening wordt beoordeeld aan de hand van aandachtspunten en criteria die betrekking hebben op de functionele inpasbaarheid, de mobiliteitsimpact, de schaal, het ruimtegebruik en de bouwdichtheid, visueel-vormelijke elementen, cultuurhistorische aspecten en het bodemreliëf, en op hinderaspecten, gezondheid, gebruiksgenot en veiligheid in het algemeen. Het aangevraagde werd met inachtneming van al deze aspecten onderzocht. Hierna wordt dieper ingegaan op de voor de aanvraag noodzakelijke of relevante elementen.

Het eigendom is een oud fabrieksterrein. Tegen de straat links en rechts zijn er enkele woningen in een gesloten bouwblok gelegen. Verder bestaat de omgeving uit heterogene bebouwing, met woonwijken, kleine en grote bouselementen, KMO en sportvelden. Het provinciaal domein De schorre is enkele honderden meters verder gelegen. De grens met de gemeente Rumst is op 130m gelegen

De aanvraag voorziet het afbreken van bouwvallige loodsen, maar een nieuwe invulling wordt nog niet voorgesteld. Het bestaande gebouw staat op minimaal 5m achter de rooilijn, op 9,4m van de perceelsgrens links, op 5,12m van de achterste perceelsgrens en op minimum 1 meter van de rechterperceelsgrens.

De aanvraag heeft geen invloed op de mobiliteit

Er wordt geen nieuw ruimtegebruik voorgesteld, maar door de afbraak van het bouwvallige en leegstaande gebouw komt ruimte vrij voor toekomstig gebruik.

Hoewel het gebouw niet beschermd is of op de inventarislijst staat is het wel kenmerkend voor steenovens in de Rupelstreek. Deze relictten zouden verdwijnen bij een afbraak, hoewel het mogelijk moet zijn om ze te verwerken in een toekomstig totaalproject.

Het is een constant beleid van de deputatie om geen sloop toe te laten zonder een nieuwe invulling. De leegstandsheffing dient pas betaald te worden in 2017, het moet mogelijk zijn om in deze periode een nieuwe aanvraag in te dienen met een nieuwe invulling van de site.
...”

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN – ENIG MIDDEL

Standpunt van de partijen

In een enig middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.1 en 4.7.23 VCRO, van de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij zet het middel als volgt uiteen:

“ ...

1. De bestreden beslissing is onvoldoende gemotiveerd gelet op het positief advies van de PSA

a) Schending van de formele motiveringsverplichting op grond van art. 4.7.23 VCRO

Overeenkomstig art. 4.7.23 VCRO dient de deputatie haar beslissing omtrent het ingestelde beroep te nemen op grond van het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar.

Deze uitdrukkelijke formele motiveringsplicht houdt in dat uit de bestreden beslissing zelf moet kunnen worden afgeleid of de deputatie het verslag van de PSA daadwerkelijk als basis heeft gebruikt voor haar beslissing. Zowel de feitelijke als de juridische determinerende overwegingen van het verslag moeten in de uiteindelijke beslissing worden opgenomen en uit de motivering van het besluit moet blijken dat deze bij de uiteindelijke beslissing werden betrokken.

(...)

Wanneer men het verslag van de PSA en de uiteindelijke beslissing van de deputatie woordelijk vergelijkt, blijkt dat weliswaar enkele paragrafen letterlijk werden overgenomen, maar dat de paragrafen waarbij de PSA besloot tot een positief advies echter niet werden overgenomen. Meer nog, de motieven die de PSA daarin aanhaalt worden nergens vermeld in het besluit, noch op enige manier weerlegd.

Het feit dat men afwijkt van het verslag van de PSA volgt dus enkel uit de stijlformule in de aanhef van het besluit en de weigering van de vergunning.

(...)

De feitelijke en juridische argumentatie van de PSA komt dus slechts gedeeltelijk terug in het besluit en wordt ook nergens weerlegd.

Zodoende voldoet de bestreden beslissing niet aan de vereiste formele motivering en schendt ze derhalve art. 4.7.23 VCRO.

b) De afwijking van het verslag van de PSA is onvoldoende gemotiveerd

Het staat dus onmiskenbaar vast dat het besluit van de deputatie waarbij de vergunning werd geweigerd afwijkt van het positief advies van de PSA.

Wanneer de deputatie afwijkt van het verslag van de PSA geldt een verscherpte motiveringsplicht.

(...)

De deputatie laat echter na om duidelijk te motiveren waarom ze afwijkt van het verslag van de PSA. In het verslag van de PSA is de bouwvallige, verwaarloosde staat van het

gebouw en het gevaar dat dit mogelijks met zich meebrengt, onmiskenbaar een doorslaggevend element in het advies van de PSA.

(...)

De deputatie gaat in haar beslissing evenwel niet in de op de bouwvallig staat van het gebouw. Er wordt weliswaar tweemaal de term bouwvallig gebruikt maar zonder dat het advies van de PSA wordt weerlegd.

(...)

Gezien het positief advies van de PSA niet gesteund is op het feit dat het gebouw zich in een derwijze bouwvallige staat bevindt zodat het geen toonbeeld is voor de omgeving en zelfs een veiligheidsrisico inhoudt, had de deputatie minstens moeten motiveren waarom zij deze elementen niet van doorslaggevend belang vond.

De motivering van het besluit is derhalve allesbehalve afdoende gelet op het feit dat wordt afgeweken van het verslag van de PSA.

Bijgevolg moet minstens worden geoordeeld dat de bestreden beslissing de materiële motiveringsplicht schendt.

2. De toetsing aan de goede ruimtelijke ordening gebeurde onzorgvuldig, gelet op het feit dat niet alle feitelijke gegevens in rekening werden gebracht

a) De Raad is bevoegd om na te gaan of de deputatie de haar toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend

De Raad mag zich uiteraard niet in de plaats stellen van de deputatie door de eisen van de goede ruimtelijke ordening te beoordelen. In het kader van het wettigheidstoezicht dient de Raad echter wel na te gaan of de deputatie de haar toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend. De raad dient met andere woorden na te gaan of de deputatie bij haar beslissing is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, deze correct heeft beoordeeld en op grond van die feiten rechtmatig en niet kennelijk onredelijk tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

(...)

b) De bestreden beslissing laat het feit dat af te breken constructies bouwvallig en onveilig zijn, geheel ten onrechte, buiten beschouwing

In haar beslissing gaat de deputatie volledig voorbij aan de zeer bouwvallige staat van de constructies waarvan de sloop werd gevraagd en het gevaar dat daardoor ontstaat voor de veiligheid van de gebruikers van het overige deel van site.

Dat het gebouw waarvan de sloop wordt gevraagd door verzoekster wel degelijk bouwvallig is blijkt afdoende uit de foto's en uit het feit dat de volledige bedrijfsruimte sedert 20/03/2014 is opgenomen in de inventaris van de leegstaande en/of verwaarloosde bedrijfsruimten.

Dat de bouwvallige staat van de gebouwen essentieel is bij de beoordeling van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening blijkt uit het verslag van de PSA:

(...)

De bouwvallige staat van de constructies vormt dus wel degelijk een doorslaggevend feitelijk element bij de toetsing aan de goede ruimtelijke ordening.

c) In de bestreden beslissing wordt ook geen rekening gehouden met het feit dat verzoekster gebonden is door een optieovereenkomst zodat een invulling na sloop onmogelijk is.

Een ander feitelijk element dat de deputatie ten onrechte buiten beschouwing laat is de onmogelijkheid voor verzoekster om een invulling te geven voor de terreinen, hoewel dit tijdens de procedure wel duidelijk naar voor werd gebracht.

Verzoekster kan voorlopig zelf nog geen invulling geven omdat zij voor het kwestieuze perceel en de omringende percelen een optie tot aankoop heeft verleend op 16/1/2012 voor een duur van 6 jaar, bij addendum dd. 24/4/2012 verlengd tot 7 jaar. In de optieovereenkomst is onder artikel 4 wel voorzien dat de optiehouder een bouwproject wenst te realiseren:

(...)

d) Constructies met enig cultuurhistorisch belang zijn reeds gesloopt, zodat er bezwaarlijk nog spraken kan zijn van 'relicten'

Zoals de deputatie in haar beslissing ook zelf aangeeft zijn de in de inventaris onroerend erfgoed opgenomen constructies reeds gesloopt.

(...)

Toch wordt vastgehouden aan het feit dat het gebouw wel 'kenmerkend is voor steenovens in de Rupelstreek'.

Oorspronkelijk vormden de constructies waarvan verzoekster de sloop aanvroeg inderdaad een ringoven, kenmerkend voor de streek. In de loop der jaren werd de oven echter meermaals verbouwd en aangepast aan de noden van de opeenvolgende gebruikers, laatst als magazijn: de oorspronkelijk inritten werden 'grotendeels dichtgemetseld en opgevuld'; er werden er nieuw ingangen gemaakt; de schoorsteen werd ook afgebroken; enz...

Het gebouw is, zoals de PSA het stelt in haar verslag, allesbehalve een toonbeeld voor de Omgeving. In haar besluit gaat de deputatie er verkeerdelijk van uit dat de gebouwen nog kenmerkend zijn, hoewel feitelijke vaststellingen gebieden te oordelen dat het gaat om vervallen loodsen, en niet om cultuurhistorische 'relicten'.

e) Door onvoldoende rekening te houden met ALLE feitelijke elementen schendt de bestreden beslissing derhalve de zorgvuldigheidsplicht

De deputatie heeft als dusdanig een heel aantal elementen buiten beschouwing gelaten bij de toetsing van de goede ruimtelijke ordening, elementen die volgens verzoekster wel degelijk essentieel zijn. Bovendien stelde ze ten onrechte dat er sprake is van cultuurhistorische relicten.

Op basis van het beperkt aantal feiten waarop de bestendige deputatie zich steunde, kon zij onmogelijk tot een rechtmatige en niet kennelijk onredelijke beslissing komen. De deputatie heeft haar appreciatiebevoegdheid dus niet naar behoren uitgeoefend.

3. De bestreden beslissing dient om bovenstaande redenen vernietigd te worden

Op basis van de bovenstaande redenen houdt de bestreden beslissing een schending in van art. 4.3.1 en 4.7.23 VCRO, de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

...

Beoordeling door de Raad

1.

Uit artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, b VCRO blijkt dat een vergunning geweigerd moet worden als de aanvraag onverenigbaar is met een goede ruimtelijke ordening. De verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening wordt in overeenstemming met de in artikel 4.3.1, §2, eerste lid VCRO bepaalde beginselen beoordeeld. Voor zover noodzakelijk of relevant, moeten de cultuurhistorische aspecten van de aanvraag bij de beoordeling van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening in rekening worden gebracht.

Waar het de toets van de aanvraag aan de vereisten van een goede ruimtelijke ordening betreft, beschikt het vergunningverlenend bestuursorgaan over een discretionaire bevoegdheid om de feiten te beoordelen. Het komt de Raad niet toe om zijn beoordeling van de feiten in de plaats te stellen van die van het bevoegde bestuur. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidsstoezicht is hij enkel bevoegd om na te gaan of het bestuur de hem wettelijk toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of het van de juiste feitelijke gegevens uitgegaan is, of het die correct beoordeeld heeft en of het op grond ervan in redelijkheid tot zijn beslissing is kunnen komen.

Artikel 4.7.22, eerste lid VCRO bepaalt dat de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar voor elke beslissing over het administratief beroep een verslag opmaakt dat de aanvraag aan de regelgeving, de stedenbouwkundige voorschriften, de eventuele verkavelingsvoorschriften en een goede ruimtelijke ordening toetst. Luidens artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO neemt de deputatie haar beslissing over het beroep op grond van het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar nadat zij of haar gemachtigde de betrokken partijen heeft gehoord.

Wanneer de verwerende partij een met het verslag andersluidende beslissing neemt, moet uit de motivering duidelijk blijken waarom zij de beoordeling van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar niet bijtreedt.

2.

Uit de gegevens van de zaak blijkt dat het terrein in de inventaris van het bouwkundig erfgoed opgenomen is. Na te hebben vastgesteld dat volgens de inventaris de gerepertorieerde constructies al gesloopt zijn en dat de te slopen ovens zelf niet beschermd of in de inventaris opgenomen zijn, motiveert de verwerende partij, om de aanvraag niet te vergunnen, dat het gebouw kenmerkend is voor steenovens in de Rupelstreek en dat de relicten door afbraak zouden verdwijnen, hoewel het mogelijk moet zijn om ze in een toekomstig totaalproject te verwerken. Het wordt een constant beleid genoemd om geen sloop te vergunnen zonder een nieuwe invulling.

Waar de verzoekende partij aanvoert dat de te slopen ovens niet kenmerkend voor de omgeving meer zijn en geen cultuurhistorische waarde meer hebben, verwoordt zij haar eigen appreciatie van de erfgoedwaarde. Het is niet omdat de te slopen ovens niet gerepertorieerd zijn, dat de verwerende partij ze niet als industrieel-historische restanten van een bepaald verleden zou mogen beschouwen.

Wel stelt de verzoekende partij met reden dat de verwerende partij in de bestreden beslissing het stilzwijgen bewaart over het uitdrukkelijk onder de aandacht gebrachte veiligheidsrisico van de bouwvallige staat van de ovens. In haar administratief beroepschrift heeft de verzoekende partij de sloop verantwoord door onder meer te wijzen op de slechte bouwfysische staat en klachten van de huurder van het voorliggende magazijn over losliggende pannen en brokstukken. De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar treedt in haar verslag dat argument bij en oordeelt dat het gebouw

door zijn slechte staat niet meer gebruikt kan worden zonder de veiligheid in het gedrang te brengen. In het verslag wordt de veiligheid als een “knelpunt” bestempeld.

Wanneer de verwerende partij op grond van artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO uitspraak doet over een bij haar ingesteld administratief beroep, treedt zij weliswaar op als orgaan van actief bestuur en niet als administratief rechtscollege, en hoeft zij in principe dus niet alle voor haar aangebrachte argumenten een voor een te beoordelen en te beantwoorden. Wanneer de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar evenwel uitdrukkelijk het argument bijtreedt dat het gebouw een veiligheidsrisico inhoudt, moet de verwerende partij, ook al hecht zij aan het behoud van de erfgoedwaarde, in haar beslissing daarover duidelijk standpunt innemen en te kennen geven waarom zij dat niet van doorslaggevend belang vindt.

3.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 30 juli 2015 waarbij aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd wordt voor het slopen van ovens op het perceel gelegen te 2850 Boom, Kapelstraat 156, met als kadastrale omschrijving afdeling 2, sectie C, nummer 716R.
2. De Raad beveelt de verwerende partij om een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 12 september 2017 door de negende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de negende kamer,

Yannick DEGREEF

Geert DE WOLF