

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. RvVb/A/1516/0470 van 19 januari 2016
in de zaak 1112/0158/A/2/0126

In zake: ■■■■■, vertegenwoordigd door het college van burgemeester en schepenen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Patrick ARNOU
kantoor houdende te 8210 Zedelgem, Burgemeester Joseph Lievensstraat 12
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

verzoekende partij

tegen:

de **GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR** van het Agentschap Ruimtelijke Ordening, afdeling West-Vlaanderen

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Yves FRANCOIS
kantoor houdende te 8790 Waregem, Eertbruggestraat 10
bij wie keuze van woonplaats wordt gedaan

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld bij aangetekende brief van 26 oktober 2011, strekt tot de vernietiging van het besluit van de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het Agentschap Ruimtelijke Ordening, afdeling West-Vlaanderen van 27 september 2011 waarbij aan de verzoekende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt geweigerd voor het slopen van twee gebouwen.

Het betreft een perceel gelegen te ■■■■■ en met kadastrale omschrijving ■■■■■

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

1.

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

De partijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 12 maart 2012, waar de vordering tot vernietiging werd behandeld, waarna de zaak in beraad werd genomen.

2.

Met een beschikking van 13 november 2015 heeft de voorzitter van de Raad voor Vergunningsbetwistingen het beroep toegewezen aan de tweede kamer.

Met een tussenarrest van 16 november 2015 met nummer RvVb/1516/0211 heeft de voorzitter van de tweede kamer de heropening van de debatten bevolen en de partijen opnieuw opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 1 december 2015.

Kamervoorzitter Hilde LIEVENS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Patrick ARNOU die verschijnt voor de verzoekende partij en advocaat Yves FRANCOIS die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (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 Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de vordering.

III. FEITEN

Op 6 juli 2011 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij de verwerende partij een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“het slopen van 2 gebouwen voor het stedelijk kerkhof in de [REDACTED]”*.

De twee gebouwen, die leeg zouden staan, zijn opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed, en deden vroeger dienst als conciërgewoning.

De leegstaande gebouwen bevinden zich ter hoogte van de ingang van het kerkhof, die als een halve cirkel is geconcipeerd. Op het pleintje voor het kerkhof is er mogelijkheid om auto's te parkeren. De verzoekende partij wil dit pleintje heraanleggen en de twee gebouwen slopen, zodat op de vrijgekomen plaats dan parkeerplaatsen kunnen worden aangelegd.

De percelen zijn volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 7 april 1977 vastgestelde gewestplan ‘Brugge-Oostkust’ gelegen in gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen.

De percelen zijn eveneens gelegen binnen de grenzen van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, ‘Afbakening kleinstedelijk gebied Blankenberge’, goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse Regering van 11 juni 2008. De percelen zijn niet gelegen binnen de omschrijving van een behoorlijk vergunde, niet-vervallen verkaveling.

De percelen zijn eveneens gelegen in de nabijheid van het beschermde monument 'Ereperk' met gedenkteken 'Moedersmart' op de stedelijke begraafplaats van [REDACTED], beschermd bij ministerieel besluit van 26 maart 2010.

Het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Archeologie, brengt op 19 juli 2011 een gunstig advies uit.

Het Agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Onroerend Erfgoed, brengt op 22 juli 2011 een ongunstig advies uit.

" ...

Overwegende dat

- *de gebouwtjes deel uitmaken van de stedelijke begraafplaats van [REDACTED], dat is opgenomen als item in de inventaris van het bouwkundig erfgoed en waar een ereperk met gedenkteken is beschermd als monument;*
 - *de gebouwtjes zijn opgetrokken bij de aanleg van de begraafplaats in 1908 cf. ze sluiten stilistisch volledig aan bij de toen gangbare architectuur (materiaalgebruik - combinatie bruine baksteen/similisteen en wit beschilderd schrijnwerk – en geveluitwerking met o.m. de horizontale banden) en ze zijn bovendien opgenomen als onderdeel van de ommuring van de begraafplaats;*
 - *beide gebouwtjes niet louter zijn gebouwd vanuit een functioneel oogpunt maar ook hun architecturale uitwerking heeft veel aandacht heeft gekregen cf. o.m. met fronton uitgewerkte dakvensters, hoekpilasters, ontlastingsbogen met aanzetstenen;*
 - *de gebouwtjes het halfronde pleintje voor de begraafplaats mee vorm geven en de hoeken ervan accentueren; ze vervullen een beeldbepalende rol in het straatbeeld;*
 - *de sloop van deze gebouwtjes afbreuk doet aan de erfgoedwaarden van deze vrij statige begraafplaats die getuigt van de architecturale mode uit het begin van de 20ste eeuw toen [REDACTED] een duidelijk bevolkingsgroei gekend had vanaf de tweede helft van de 19de eeuw en dus in de nodige begraafplaats moest voorzien;*
 - *de gebouwtjes ons inziens kunnen worden herbestemd (en eventueel terug bewoonbaar gemaakt) aangezien ze duidelijk los te koppelen zijn van de begraafplaats cf. voordeur aan de straatkant;*
- adviseren wij de sloop van de pandjes ongunstig.*

" ...

Op 27 september 2011 beslist de verwerende partij als volgt de stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

" ...

Stedenbouwkundige basisgegevens uit de plannen van aanleg/ruimtelijke uitvoeringsplannen

...

Bepaling van het plan dat van toepassing is op de aanvraag
Het gewestplan is van toepassing op de aanvraag.

Overeenstemming met dit plan

Principieel is het voorwerp van de aanvraag, vanuit louter planologisch oogpunt, in overeenstemming met de vastgelegde ordening, de ruimtelijke en stedenbouwkundige toetsing blijkt uit de hierna volgende rubrieken.

...

Beschrijving van de omgeving en de aanvraag

De aanvraag betreft het slopen van 2 gebouwen aan de [REDACTED] te [REDACTED]. De gebouwen in spiegelbeeldschema zijn gelegen op de stedelijke begraafplaats van [REDACTED] en dateren vermoedelijk van ca. 1908 bij de aanleg van de begraafplaats. De gebouwen zijn leegstaand.

De afbraak kadert in de geplande werken voor de inrichting van het plein voor de begraafplaats. De vrijgekomen ruimte zal geïntegreerd worden in het te renoveren plein voor de begraafplaats. De op de gebouwen aansluitende muur tussen de straat en de begraafplaats zal na de sloop van de gebouwen verder doorgetrokken worden.

...

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Deze beoordeling – als uitvoering van art. 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening gericht op een duurzame ruimtelijke ordening en met het oog voor de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen – houdt rekening met de volgende criteria als uitvoering van art. 4.3.1. van de codex.

In de e-mail dd. 13/09/2011 van de Technische Dienst van de stad [REDACTED] wordt vermeld dat de structurele toestand van de gebouwen in orde is en dat de motivatie tot slopen zich niet situeert in de fysieke toestand van de gebouwen, maar in de wens om de pleinfunctie van het onthaal te accentueren en te vergroten (eerder dan het investeren en aanpassen van de gebouwen).

Het ontwerp voor het nieuw aan te leggen plein beoogt de ingang van de begraafplaats meer toegankelijk te maken en te accentueren. Er wordt echter geoordeeld dat de twee te slopen gebouwen die het plein flankeren net bijdragen tot de accentuering van de ingang van de begraafplaats en bijdragen tot de monumentaliteit van het plein. De sloop van de gebouwen zorgt slechts voor een beperkte uitbreiding van het plein en weegt niet op tegen de beeldbepalende en architecturale waarde van de gebouwen: de gebouwen flankeren het halfronde pleintje voor de begraafplaats en accentueren de hoeken ervan. De bouwfysische toestand van de gebouwen laat toe dat deze kunnen worden herbestemd. Er zijn thans geen elementen die wijzen op het feit dat de begraafplaats moeilijk toegankelijk zou zijn.

Er wordt aangesloten bij het ongunstige advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed.

De gebouwen maken deel uit van de stedelijke begraafplaats van [REDACTED], bevinden zich in een goede bouwfysische toestand en hebben een beeldbepalende waarde. Er dient gezocht te worden naar een ontwerp voor de herinrichting van het plein voor de begraafplaats met behoud van beide gebouwen. Hierbij kan eveneens gewerkt worden met groenaccenten, zitmeubilair, integratie van de bestaande bushalte, het doortrekken van de pleinbestrating over het kruispunt ([REDACTED]), etc.

Algemene conclusie

Uit bovenstaande motivering blijkt dat de aanvraag in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving.

BIJGEVOLG WORDT OP 27 SEPTEMBER 2011 HET VOLGENDE BESLIST:

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar weigert de stedenbouwkundige vergunning.

...

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste, tweede en derde middel

Standpunt van de partijen

1.1

In een eerste middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.1 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen (Formele motiveringswet), van de materiële motiveringsplicht en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij voert aan dat de uiteindelijke weigering van de vergunning in tegenspraak is met de 'Algemene conclusie' uit de bestreden beslissing waarin de verwerende partij stelt dat *"de aanvraag in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen en met de goede plaatselijke ordening"*.

Zij betoogt verder dat niet nuttig kan worden aangevoerd dat hetgeen wordt gesteld in deze 'Algemene conclusie', strijdig zou zijn met een aantal in de beslissing aangehaalde negatieve motieven. Volgens de verzoekende partij zou dit er enkel kunnen toe leiden dat er ook een innerlijke tegenspraak bestaat tussen bepaalde negatieve motieven uit de weigeringsbeslissing enerzijds, en de aldus weergegeven 'Algemene conclusie' van de motivering van deze weigeringsbeslissing anderzijds.

Een interne tegenspraak tussen de motieven onderling, net zoals een tegenspraak tussen de samenvatting van de motivering en de uiteindelijke beslissing, staat volgens de verzoekende partij gelijk aan een niet-motivering.

1.2

In haar tweede middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.1 VCRO en van de artikelen 17.6.0 en 17.6.2 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en de gewestplannen (hierna Inrichtingsbesluit).

De verzoekende partij verwijst naar het feit dat de verwerende partij zich aansluit bij het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed, waarin gewezen wordt op mogelijke herbestemming van de gebouwen en haar weigeringsbeslissing daarop baseert. Hierdoor schendt volgens de

verzoekende partij de bestreden beslissing de aangehaalde bepalingen: een herbestemming naar wonen is immers slechts toegestaan voor zover die noodzakelijk is voor de goede werking van de gewestplanbestemming “gemeenschapsvoorzieningen en zone voor openbare nutsvoorzieningen”. Een woongelegenheid losgekoppeld van de begraafplaats is volgens haar strijdig met de voorschriften van deze zone.

1.3

In haar derde middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.1 VCRO, van de artikelen 2 en 3 van de Formele motiveringswet, van de materiële motiveringsplicht en van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Zij voert in dit middel aan dat de motieven die de bestreden beslissing dragen correct, pertinent en afdoende moeten zijn, en dat de bestreden beslissing op dit vlak in gebreke blijft. De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij bij de motivering van de bestreden beslissing geheel voorbij is gegaan aan haar argumenten ter staving van de noodzakelijkheid van de sloop (slechte staat gebouwen) en aan het gegeven dat de gebouwen hun functie verloren hebben.

Daarnaast stelt de verzoekende partij dat wanneer in de bestreden beslissing wordt gesteld dat de sloop van de gebouwen slechts voor een beperkte uitbreiding van het plein zorgt, dit niet correct is gelet op de oppervlakte die door de sloop van de gebouwen zou vrijkomen.

2.

2.1

De verwerende partij antwoordt op het eerste middel dat het duidelijk is dat de bewoordingen van de ‘Algemene conclusie’ wegens een materiële vergissing stellen dat de aanvraag in overeenstemming is met de wettelijke bepalingen en met de goede plaatselijke ordening. Dit blijkt volgens de verwerende partij duidelijk uit haar beoordeling van de goede plaatselijke ordening. Zij stelt dat uit de motieven van de bestreden beslissing immers duidelijk blijkt waarom de aanvraag werd geweigerd.

2.2

De verwerende partij antwoordt op het tweede middel dat een mogelijke herbestemming momenteel niet aan de orde is en dat alleen bij een aanvraag tot functiewijziging het bestemmingsconform karakter van de aanvraag getoetst kan worden. Volgens de verwerende partij was de ‘suggestie’ van het Agentschap Onroerend Erfgoed enkel bedoeld om aan te tonen dat de gebouwen helemaal niet hoeven te verdwijnen. Zij stelt hierbij dat de verzoekende partij artikel 4.4.12 VCRO, dat voorziet in het verbouwen van een bestaande zonevreemde woning, uit het oog verliest.

Volgens de verwerende partij is de mogelijke herbestemming slechts één van de weigeringsmotieven, en kritiek op een overtollig weigeringsmotief kan volgens haar niet tot de vernietiging van de bestreden beslissing leiden.

2.3

Met betrekking tot het derde middel stelt de verwerende partij dat er geen enkele wettelijke verplichting bestaat om de argumenten van de aanvrager punt per punt te weerleggen. Zij benadrukt dat de weigeringsmotieven in de bestreden beslissing pertinent zijn en dat de verzoekende partij faalt om aan te tonen dat de beoordeling van het aangevraagde kennelijk onredelijk is. Daarnaast stelt de verwerende partij dat, gelet op het gegeven dat de sloop van de gebouwen slechts plaats zal bieden aan 8 parkeerplaatsen, zij op een correcte wijze heeft geoordeeld dat de sloop van de gebouwen slechts een beperkte uitbreiding met zich meebrengt en dat dit niet opweegt tegen de voordelen van het behoud van de bouwwerken.

3.

In haar wederantwoordnota brengt de verzoekende partij geen nieuwe argumenten of overwegingen aan.

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij roept in haar eerste middel de interne tegenstrijdigheid van de motivering van de bestreden beslissing in. In haar tweede middel stelt de verzoekende partij dat de bestreden beslissing een onjuiste motivering bevat over de herbestemming van de bouwen en in haar derde middel voert de verzoekende partij nog aan dat de verwerende partij voorbij is gegaan aan de argumenten uit haar administratief beroepschrift.

2.

Wanneer de verwerende partij op basis van artikel 4.7.26, §1 en §3 VCRO beslist over een vergunningsaanvraag in het kader van de bijzondere procedure, treedt zij op als orgaan van actief bestuur. De motiveringsplicht die op de verwerende partij rust, impliceert niet dat zij, als vergunningverlenend bestuursorgaan, alle tot staving van de aanvraag aangevoerde argumenten rechtstreeks en punt na punt moet beantwoorden.

Het behoort daarentegen wel tot de wettelijk toegekende appreciatiebevoegdheid van de verwerende partij om, binnen de grenzen van de door het gewestplan opgelegde bestemmingsvoorschriften (een gebied voor gemeenschapsvoorzieningen en openbare nutsvoorzieningen), te oordelen of de aanvraag tot het verkrijgen van de stedenbouwkundige vergunning, al dan niet verenigbaar is met de eisen van een goede ruimtelijke ordening.

De materiële motiveringsplicht houdt in dat de bestreden beslissing moet gedragen worden door rechtens aanvaardbare motieven die steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten. Deze motieven kunnen blijken hetzij uit de beslissing zelf, hetzij uit het administratief dossier.

Daarenboven vereist het zorgvuldigheidsbeginsel dat het vergunningverlenend bestuursorgaan bij de feitengaring slechts na een zorgvuldig onderzoek en met kennis van alle relevante gegevens een beslissing neemt.

De Raad mag in de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidstoezicht zijn beoordeling van de feiten niet in de plaats stellen van die van de bevoegde administratieve overheid. De Raad is wel bevoegd om na te gaan of de vergunningverlenende overheid de haar terzake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot haar beslissing is kunnen komen.

3.

In zoverre de verzoekende partij in het eerste middel stelt dat de bestreden beslissing intern tegenstrijdig is doordat uit de beoordeling enerzijds blijkt dat de aanvraag wordt geweigerd maar anderzijds uit de 'Algemene conclusie' blijkt dat *“de aanvraag in overeenstemming is (of kan gebracht worden mits het opleggen van de nodige voorwaarden) met de wettelijke bepalingen, alsook met de goede plaatselijke ordening en met zijn onmiddellijke omgeving”*, kan met de verwerende partij beaamd worden dat het hier een loutere materiële vergissing betreft.

Deze 'Algemene conclusie' is niets meer dan de loutere (wellicht) voorgedrukte standaardformulering die, in tegenstelling tot wat de verzoekende partij stelt, geen samenvatting bevat van enige motieven die de bestreden beslissing schragen.

De bestreden beslissing geeft in het onderdeel met betrekking tot de 'Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening' duidelijk aan dat de verwerende partij oordeelt dat de aanvraag dient geweigerd te worden. Dit wordt eveneens bevestigd in het beschikkend gedeelte van de bestreden beslissing, waarin wordt gesteld dat de verwerende partij de stedenbouwkundige vergunning weigert.

Wat de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening betreft, overweegt de verwerende partij als volgt:

"In de e-mail dd. 13/09/2011 van de Technische Dienst van de stad [REDACTED] wordt vermeld dat de structurele toestand van de gebouwen in orde is en dat de motivatie tot slopen zich niet situeert in de fysieke toestand van de gebouwen, maar in de wens om de pleinfunctie van het onthaal te accentueren en te vergroten (eerder dan het investeren en aanpassen van de gebouwen).

Het ontwerp voor het nieuw aan te leggen plein beoogt de ingang van de begraafplaats meer toegankelijk te maken en te accentueren. Er wordt echter geoordeeld dat de twee te slopen gebouwen die het plein flankeren net bijdragen tot de accentuering van de ingang van de begraafplaats en bijdragen tot de monumentaliteit van het plein. De sloop van de gebouwen zorgt slechts voor een beperkte uitbreiding van het plein en weegt niet op tegen de beeldbepalende en architecturale waarde van de gebouwen: de gebouwen flankeren het halfronde pleintje voor de begraafplaats en accentueren de hoeken ervan. De bouwfysische toestand van de gebouwen laat toe dat deze kunnen worden herbestemd. Er zij thans geen elementen die wijzen op het feit dat de begraafplaats moeilijk toegankelijk zou zijn.

Er wordt aangesloten bij het ongunstige advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed.

De gebouwen maken deel uit van de stedelijke begraafplaats van [REDACTED], bevinden zich in een goede bouwfysische toestand en hebben een beeldbepalende waarde. Er dient gezocht te worden naar een ontwerp voor de herinrichting van het plein voor de begraafplaats met behoud van beide gebouwen. Hierbij kan eveneens gewerkt worden met groenaccenten, zitmeubilair, integratie van de bestaande bushalte, het doortrekken van de pleinbestrating over het kruispunt ([REDACTED]), etc."

De verzoekende partij heeft deze motivering overigens ook duidelijk begrepen als een negatieve beoordeling van de aanvraag. Zij voert immers aan dat er een tegenstrijdigheid bestaat tussen de motivering inzake de goede ruimtelijke ordening en de algemene conclusie.

Aan de hand van de dragende motieven van de bestreden beslissing kan de Raad niet anders dan vaststellen dat hetgeen in de 'Algemene conclusie' wordt gesteld een materiële vergissing is. Er is dan ook geen sprake van een interne strijdigheid van de motieven. Het eerste middel is ongegrond.

4.

Wat het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed en de mogelijke herbestemming van de gebouwen betreft dient de Raad vast te stellen dat in de bestreden beslissing niet op dienstige wijze geoordeeld wordt dat een herbestemming mogelijk zou zijn en dat dit bovendien ook niet het voorwerp van de aanvraag is.

Op grond van meerdere motieven heeft de verwerende partij beslist dat de aanvraag dient geweigerd te worden. De verwerende partij sluit zich in haar beoordeling aan bij het ongunstige advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed waarin gesteld wordt dat, gelet op de bouwfysische toestand van de gebouwen, deze toelaat dat ze herbestemd kunnen worden.

Dit kan bezwaarlijk aanzien worden als een beoordeling van de aanvraag inzake een mogelijke herbestemming van de gebouwen. Het Agentschap Onroerend Erfgoed heeft immers verschillende motieven aangeduid vanuit haar expertise om te verduidelijken waarom zij de sloop van de gebouwen negatief adviseert. Het Agentschap Onroerend Erfgoed wijst onder meer op de architecturale waarde en de erfgoedwaarde van de twee gebouwen. Zo stelt het Agentschap Onroerend Erfgoed ook dat volgens haar de gebouwen herbestemd kunnen worden.

De verzoekende partij kan niet gevolgd worden wanneer zij meent dat dit een beoordeling van de aanvraag inhoudt wat betreft een herbestemming. Het Agentschap Onroerend Erfgoed geeft louter aan wat de mogelijkheden van dit gebouw zijn.

De verwerende partij die zich in de bestreden beslissing wel aansluit bij dit negatieve advies, laat ook duidelijk blijken wat de weigeringsmotieven zijn voor de aanvraag. Zij geeft vooreerst een beschrijving van de aanvraag, die niet wordt betwist, zij wijst op de beperkte uitbreiding van het plein door de mogelijke sloop van de gebouwen, zij stelt dat de aanwezigheid van de gebouwen bijdraagt tot de monumentaliteit van het plein en zij sluit zich vervolgens aan bij het negatieve advies inzake de beeldbepalende en architecturale waarde en de erfgoedwaarde. De verwerende partij stelt voorts dat gelet op de bouwfysische toestand de gebouwen herbestemd “kunnen worden”.

Met deze laatste overweging wordt door de verwerende partij geen uitspraak gedaan over een ander voorwerp dan de sloop die wordt aangevraagd. Het houdt enkel een visie in van wat later met de gebouwen eventueel mogelijk zou zijn zonder effectief uitspraak te doen over een herbestemming die nu niet wordt aangevraagd.

De Raad stelt bovendien vast dat de weigeringsmotieven van de verwerende partij draagkrachtig blijven, zelfs zonder de overweging inzake de verwijzing naar de herbestemming. In het licht van de overige weigeringsmotieven dient de overweging inzake de herbestemming beschouwd te worden als overtollig motief.

De Raad stelt, gelet op het voorgaande, vast dat er geen sprake is van enige beoordeling inzake de herbestemming van de gebouwen zodat een schending van de aangehaalde bepalingen van het tweede middel niet zonder goed gevolg kan worden ingeroepen.

5.

5.1

Wanneer de verzoekende partij in haar derde middel aanvoert dat de verwerende partij in het geheel voorbij is gegaan aan de argumenten van de verzoekende partij ter staving van de aanvraag tot slopen van de gebouwen, oordeelt de Raad dat ook dit middel ongegrond is.

Volgens de verzoekende partij gaat de verwerende partij voorbij aan het argument dat grote ruimte vrijkomt door de sloop van de gebouwen en aan de omstandigheid dat de gebouwen geen functie meer hebben.

De Raad heeft hierboven reeds gesteld dat wanneer de verwerende partij op basis van artikel 4.7.26, §1 en §3 VCRO beslist over een vergunningsaanvraag in het kader van de bijzondere procedure, zij optreedt als orgaan van het actief bestuur. De motiveringsplicht die op de verwerende partij rust, impliceert niet dat zij, als vergunningverlenend bestuursorgaan, alle tot staving van de aanvraag aangevoerde argumenten rechtstreeks en punt na punt moet beantwoorden. Het is voldoende dat uit de genomen beslissing blijkt op welke met de goede ruimtelijke ordening verband houdende overwegingen de verwerende partij zich heeft gesteund om de aanvraag te weigeren.

5.2

De verwerende partij oordeelt dat de twee te slopen gebouwen bijdragen tot de accentuering van de ingang van de begraafplaats en bijdragen tot de monumentaliteit van het plein. De sloop van

deze gebouwen zorgt volgens de verwerende partij slechts voor een beperkte uitbreiding van het plein en weegt niet op tegen de beeldbepalende en architecturale waarde van de gebouwen. Voorts wijst de verwerende partij nog op de goede bouwfysische toestand van de gebouwen en op de omstandigheid dat er geen elementen zijn die er op wijzen dat de begraafplaats moeilijk toegankelijk zou zijn. Uit deze motieven blijkt dan ook duidelijk waarom de verwerende partij de aanvraag heeft geweigerd.

Wanneer de verzoekende partij aanvoert dat de motivering inzake de mogelijke ruimte die vrijkomt door de sloop onjuist is, oordeelt de Raad bovendien dat dit onderdeel ongegrond is. De gebouwen hebben beide een oppervlakte van 7,69m op 10,68m, zodat het geenszins kennelijk onredelijk is om te oordelen dat dit slechts voor een beperkte uitbreiding van het plein zorgt. De verwerende partij beschikt immers over een discretionaire bevoegdheid en de verzoekende partij toont de onjuistheid van deze beoordeling niet aan.

In zoverre de verzoekende partij stelt dat de gebouwen geen functie meer hebben en dat de verwerende partij hierover geen enkele motivering doet gelden, oordeelt de Raad dat ook dit onderdeel ongegrond is. Volgens de verzoekende partij stelt de verwerende partij enkel dat een herbestemming als woning mogelijk zou zijn, hetgeen onjuist is. De Raad heeft hierboven reeds de weigeringsmotieven uit de bestreden beslissing opgesomd en heeft naar aanleiding van het tweede middel reeds geoordeeld dat de bestreden beslissing geen beoordeling van de herbestemming bevat. De Raad ziet daarenboven niet in waarom de bestreden beslissing een motivering over de functie van de gebouwen zou moeten bevatten, aangezien uit de aangehaalde motivering reeds duidelijk blijkt waarom de aanvraag wordt geweigerd en deze motieven op zich door de verzoekende partij niet aan kritiek worden onderworpen.

Deze vaststellingen volstaan om tot de ongegrondheid van het derde middel te besluiten.

6.

Het eerste, tweede en derde middel zijn ongegrond.

B. Vierde middel

Standpunt van de partijen

1.

In haar vierde middel roept de verzoekende partij een schending in van artikel 4.3.1 VCRO en voert zij aan dat de verwerende partij zich schuldig heeft gemaakt aan machtsoverschrijding en machtsafwending.

De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij haar persoonlijke visie inzake de manier waarop het plein voor de begraafplaats ingericht moet worden aan haar heeft willen opdringen.

2.

De verwerende partij antwoordt dat zij op geen enkele manier haar persoonlijke visie omtrent de wijze waarop het plein moet worden ingericht heeft opgedrongen aan de verzoekende partij. De verwerende partij stelt dat zij louter een suggestie heeft gedaan. De verzoekende partij heeft de volledige vrijheid voor de invulling van het plein, met uitzondering wat de gebouwen betreft die dienen bewaard te blijven. Met de suggesties doet de verzoekende partij volgens de verwerende partij wat zij wil.

Er is dan ook geen sprake van machtsoverschrijding of machtsafwending.

3.

In haar wederantwoordnota voegt de verzoekende partij geen nieuwe argumenten toe aan haar verzoekschrift.

Beoordeling door de Raad

Om haar middel te staven verwijst de verzoekende partij naar de volgende overweging uit de bestreden beslissing:

“Er dient gezocht te worden naar een ontwerp voor de herinrichting van het plein voor de begraafplaats met behoud van beide gebouwen. Hierbij kan eveneens gewerkt worden met groenaccenten, zitmeubilair, integratie van de bestaande bushalte, het doortrekken van de pleinbestrating over het kruispunt (■■■■), etc.”

Het behoort tot de wettelijke bevoegdheid van de verwerende partij om de aanvraag te onderzoeken op haar verenigbaarheid met de wettelijke bepalingen en met de goede ruimtelijke ordening. Zij heeft dan ook naar aanleiding van de aanvraag geoordeeld dat een sloop van de gebouwen niet kan vergund worden.

In de door de verzoekende partij geciteerde overweging uit de bestreden beslissing wordt gebruik gemaakt van het woord “kan”.

Zoals de verwerende partij aangeeft, betreft het niet meer dan een loutere suggestie over de wijze waarop het betreffende plein met behoud van beide gebouwen kan ingericht worden.

In tegenstelling tot de verzoekende partij, leest de Raad geen verplichting in de aangehaalde overweging, minstens faalt de verzoekende partij om haar middel op een dienstige wijze te staven en uit te werken. De bestreden beslissing is dan ook niet aangetast door enige machtsoverschrijding of machtsafwending in hoofde van de verwerende partij.

Daarenboven heeft de Raad naar aanleiding van het tweede middel reeds geoordeeld dat de verwerende partij geen uitspraak heeft gedaan over de mogelijke herbestemming van de gebouwen. Er ligt ook geen aanvraag voor over de herinrichting van het plein.

Het vierde middel is ongegrond.

C. Vijfde middel

Standpunt van de partijen

1.

In haar vijfde middel roept de verzoekende partij de schending in van artikel 4.3.1 VCRO en van artikel 12/2, §1 en §2 van het Decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stad- en dorpsgezichten (Monumentendecreet).

De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij in haar beoordeling inzake de goede ruimtelijke ordening op een verdoken manier een algemene onroerenderfgoedtoets maakt, zoals voorzien in artikel 12/2, §1 en §2 van het Monumentendecreet.

De verzoekende partij betoogt hierbij dat de algemene onroerenderfgoedtoets slechts kan uitgevoerd worden ten aanzien van slopingsaanvragen die betekend worden bij het vergunningsverlenend bestuursorgaan vanaf de inwerkingtreding van het besluit van de Vlaamse regering, vermeld in artikel 12/2, §1, derde lid van het Monumentendecreet. Aangezien de Vlaamse regering dat besluit nog niet heeft genomen, mocht de slopingsaanvraag nog niet

onderworpen worden aan de algemene onroerenderfgoedtoets, ook niet door middel van een beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

2.

De verwerende partij antwoordt dat het advies van de afdeling Onroerend Erfgoed volgt uit artikel 12/2 van het Monumentendecreet en dat deze afdeling ingevolge artikel 1,g van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen wordt aangeduid als adviesverlenende instantie. Volgens de verwerende partij is er dus wel degelijk een uitvoeringsbesluit.

De verwerende partij antwoordt verder dat zij krachtens artikel 1.1.4 VCRO met verschillende aspecten rekening dient te houden bij haar beoordeling, ook met culturele en historische aspecten, zodat de erfgoedwaarde bij haar beoordeling kan worden betrokken.

3.

In haar wederantwoordnota stelt de verzoekende partij dat het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen, niets bepaalt over de wijze waarop de onroerenderfgoedtoets dient te gebeuren en dus niet beschouwd kan worden als uitvoeringsbesluit van artikel 12/2 van het monumentendecreet.

De verzoekende partij oordeelt dat in zoverre de verwerende partij naar artikel 1.1.4 VCRO verwijst, zij afbreuk doet aan artikel 12/2, §2 van het monumentendecreet.

Beoordeling door de Raad

1.

Overeenkomstig artikel 12/2 van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten, zoals van toepassing ten tijde van de bestreden beslissing, kan een stedenbouwkundige vergunning voor het slopen van als bouwkundig erfgoed geïnventariseerde constructies slechts worden afgeleverd na een algemene onroerenderfgoedtoets, in zoverre de constructies nog niet opgenomen zijn in de databank van het beschermd erfgoed.

De Vlaamse regering heeft nog geen uitvoeringsbesluit uitgevaardigd waarbij een nadere invulling wordt gegeven aan deze algemene erfgoedtoets, zodat deze nog geen uitwerking heeft en nog niet de gevolgen kan sorteren als omschreven in de artikelen 4.3.3 en 4.3.4 VCRO.

Wel heeft de Vlaamse regering op grond van artikel 4.7.16 VCRO de instanties aangewezen die over een vergunningsaanvraag advies dienen te verlenen.

Bij toepassing van artikel 1, eerste lid, 1°, g, van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen, zoals van toepassing op het ogenblik van de indiening van de vergunningsaanvraag, dient voor een vergunningsaanvraag tot slopen van constructies die opgenomen zijn in de inventaris bouwkundig erfgoed, wel advies te worden gevraagd bij het Agentschap Onroerend Erfgoed.

Dit advies is een verplicht maar niet-bindend advies, dat deel uitmaakt van de beoordeling die de verwerende partij als vergunningverlenend bestuursorgaan dient uit te voeren over de ingediende vergunningsaanvraag, overeenkomstig de beginselen die vastgelegd zijn in artikel 4.3.1, §1 en 2 VCRO. Dit advies werd uitgebracht op 22 juli 2011.

2.

De verwerende partij stelt in het onderdeel met betrekking tot de 'Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening':

“Deze beoordeling – als uitvoering van art. 1.1.4 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening gericht op een duurzame ruimtelijke ordening en met het oog voor de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen – houdt rekening met de volgende criteria als uitvoering van art. 4.3.1. van de codex.”

Uit deze overweging blijkt dat de verwerende partij zich bij haar beoordeling over de aanvraag uitdrukkelijk steunt op artikel 1.1.4 VCRO.

Uit artikel 1.1.4 VCRO, op grond waarvan bij het beoordelen van de verenigbaarheid van het gevraagde met de goede ruimtelijke ordening door de vergunningverlenende overheid mede rekening dient te worden gehouden met de ruimtelijke draagkracht, de gevolgen voor het leefmilieu en de culturele, economische, esthetische en sociale gevolgen, en dit met het oog op het streven naar ruimtelijke kwaliteit, is het onderzoek naar de erfgoedwaarde van de bestaande toestand een aspect dat bij de beoordeling van de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening dient betrokken te worden.

De verwerende partij kon bij de beoordeling van het aangevraagde dan ook rekening houden met de erfgoedwaarde van de gebouwen. Uit de bestreden beslissing blijkt duidelijk dat zij deze erfgoedwaarde heeft beschreven en geëvalueerd.

Door te beslissen dat *“de twee te slopen gebouwen die het plein flankeren net bijdragen tot de accentuering van de ingang van de begraafplaats en bijdragen tot de monumentaliteit van het plein”* en dat *“de sloop van de gebouwen zorgt slechts voor een beperkte uitbreiding van het plein en weegt niet op tegen de beeldbepalende en architecturale waarde van de gebouwen: de gebouwen flankeren het halfronde pleintje voor de begraafplaats en accentueren de hoeken ervan”* heeft de verwerende partij toepassing gemaakt van artikel 4.3.1, §2, 2° VCRO en betreft zij tevens in uitvoering van artikel 1.1.4 VCRO lokale cultuurhistorische aspecten.

Wat deze beoordeling betreft, kan de Raad zich niet in de plaats stellen van de verwerende partij. Als orgaan van actief bestuur moet de verwerende partij, in het kader van de haar opgelegde formele en materiële motiveringsverplichting op rechtens aanvaardbare motieven, met een voldoende feitelijke grondslag, de redenen vermelden die geleid hebben tot het nemen van haar bestreden beslissing.

Het komt de Raad, belast met een wettigheidstoezicht, niet toe het feitenonderzoek over te doen en in de plaats van de verwerende partij te oordelen of een goed al dan niet beschermenswaardig is, dan wel, bij de afweging van de verschillende maatschappelijke activiteiten, welke behoefte zwaarder doorweegt.

De Raad kan enkel rekening houden met de in beslissing opgenomen motieven en nagaan of de verwerende partij haar appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en op grond daarvan in redelijkheid tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

3.

Uit de bespreking van de voorgaande middelen is gebleken dat de beoordeling door de verwerende partij inzake de goede ruimtelijke ordening en de daarin opgenomen overwegingen met betrekking tot de erfgoedwaarden niet kennelijk onredelijk is, minstens toont de verzoekende partij dit niet aan.

Anders dan de verzoekende partij voorhoudt blijkt uit deze beoordeling ook niet dat de verwerende partij een ‘onroerenderfgoedtoets’ zou hebben doorgevoerd op grond van artikel 12/2 van het Monumentendecreet.

Het vijfde middel is ongegrond.

VI. VERZOEK TOT TOEPASSING VAN ARTIKEL 4.8.3, §1, TWEEDE LID, 1° VCRO

Standpunt van de partijen

De verzoekende partij vraagt dat wanneer de Raad overgaat tot de vernietiging van de bestreden beslissing, zij eveneens beveelt dat de verwerende partij binnen drie maanden een nieuwe beslissing dient te nemen en waarbij dan geen rekening mag gehouden worden met een mogelijkheid om de gebouwen die het voorwerp uitmaken van de slopingsaanvraag te herbestemmen tot woongelegenheden.

Beoordeling door de Raad

Gelet op de ongegrondheid van de aangehaalde middelen, oordeelt de Raad dat een verzoek overeenkomstig artikel 4.8.3, §1, tweede lid, 1° VCRO zonder voorwerp is.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het beroep is ontvankelijk, maar ongegrond.
2. De kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, komen ten laste van de verzoekende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 19 januari 2016, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, tweede kamer, samengesteld uit:

Hilde LIEVENS, voorzitter van de tweede kamer,

met bijstand van

Ingrid VAN AKEN, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de tweede kamer,

Ingrid VAN AKEN

Hilde LIEVENS