

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 27 november 2018 met nummer RvVb-A-1819-0348
in de zaak met rolnummer 1617-RvVb-0496-A

Verzoekende partij	de LEIDEND AMBTENAAR van het agentschap ONROEREND ERFGOED vertegenwoordigd door advocaat Veerle TOLLENAERE, met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Koning Albertlaan 128
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN
Tussenkommende partij	de commanditaire vennootschap FISCAAL KANTOOR VAN HOOTEGEM vertegenwoordigd door advocaten Wim DE CUYPER en Tom HUYGENS, met woonplaatskeuze op het kantoor te 9100 Sint-Niklaas, Vijfstraten 57

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 28 maart 2017 de schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid van de tenuitvoerlegging en de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 2 februari 2017.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkommende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Waarschoot van 12 september 2016 ingewilligd.

De verwerende partij heeft aan de tussenkommende partij een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden verleend voor het herbouwen van een conciërgewoning tot kantoorgebouw en het rooien van bomen op de percelen gelegen te 9950 Waarschoot, Schoolstraat 3, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie E, nummers 639C, 640, 641, 642A, 643C, 643D, 649L, 649M, 649N, 649P, 650A en 655A.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

Met het arrest van 11 april 2017 met nummer RvVb/UDN/1617/0761 wordt de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid verworpen.

De verzoekende partij dient een verzoek tot voortzetting in.

De tussenkomende partij verzoekt met een aangetekende brief van 2 juni 2017 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomende partij met een beschikking van 19 februari 2018 toe in de debatten.

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De tussenkomende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in. De verwerende partij dient geen laatste nota in. De tussenkomende partij dient een laatste schriftelijke uiteenzetting in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 31 juli 2018.

Advocaat Sander KAÏRET die *loco* advocaat Veerle TOLLENAERE voor de verzoekende partij verschijnt, mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN die voor de verwerende partij verschijnt en advocaat Deira DE RIJCKE die *loco* advocaten Wim DE CUYPER en Tom HUYGENS voor de tussenkomende partij verschijnt, zijn gehoord.

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

1.

De tussenkomende partij dient zich aan als eigenaar van het domein 'Scheppers Wal' aan de Schoolstraat 3, 5 en 27 te Waarschoot. De site maakt het voorwerp uit van het ministerieel beschermingsbesluit van 25 maart 1999, genomen op grond van het vroegere decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten.

Voornoemd ministerieel besluit beschermt het landhuis aan de Schoolstraat 5 met de omgrachtingen en tuin vanwege de historische en wetenschappelijke waarde als monument. Als onderdelen van de bescherming worden het laat-barokke landhuis met aanpassingen uit de 19^{de} eeuw, de toegangspoort met brug over de wal, de oude wal met boerenarbeidershuisjes en de tuin met imposante treurbeuk vermeld. De perimeter van het beschermingsbesluit omvat daarnaast de aan de Schoolstraat 3 gelegen conciërgewoning.

2.

Op 8 juli 2016 dient de tussenkomende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Waarschoot een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor het herbouwen van de conciërgewoning en het rooien van bomen op de percelen aan de Schoolstraat 3.

De begeleidende nota bij de aanvraag licht toe dat de tussenkomende partij haar bank-, verzekerings- en boekhoudkantoor, gevestigd te Beke 20, naar de Schoolstraat 3 wil overbrengen. De bestaande conciërgewoning wordt afgebroken en door een nieuwbouwkantoor voor particuliere administratie met een oppervlakte van ongeveer 1016 m² en een volume van 4666 m³ vervangen.

Het op te richten gebouw telt drie bovengrondse bouwlagen, heeft een kroonlijsthoogte van 7,40 meter en een nokhoogte van 11,10 meter.

De percelen liggen volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Eeklo-Aalter', vastgesteld met een koninklijk besluit van 24 maart 1978, in woongebied.

Tijdens het openbaar onderzoek, dat van 24 juli 2016 tot en met 22 augustus 2016 gehouden wordt, worden er drie bezwaarschriften ingediend.

Het agentschap Onroerend Erfgoed (vervolgens: het agentschap) brengt op 18 augustus 2016 het volgend ongunstig advies uit:

“ ...

1. Juridische context

Het Kasteel De Schepper met omgrachtingen en tuin te Waarschoot werd bij het ministerieel besluit van 25 maart 1999 beschermd als monument omwille van zijn historische en wetenschappelijke waarden.

Voor de aangevraagde handelingen zijn de volgende direct werkende normen van toepassing:

a. Bepalingen uit het Onroerenderfgoeddecreet:

- *Actief behoudsbeginsel (art. 6.4.1):*
(...)
- *Passief behoudsbeginsel (art. 6.4.3):*
(...)

b. Bepalingen uit het Onroerenderfgoeddecreet en het beschermingsbesluit:

Art. 6.2.4

(...)

2. Beoordeling

De aangevraagde werken omvatten de sloop van de conciërgewoning, het bouwen van een nieuw kantoorgebouw en het rooien van verschillende bomen op het kasteeldomein De Schepper aan de Schoolstraat 3 te Waarschoot. Dit kasteel is samen met het omringende park en walgrachten integraal beschermd als monument bij ministerieel besluit van 25 maart 1999.

Op 20 november 2015 werd het voorontwerp voor dit nieuwbouwproject voorgesteld en besproken met het agentschap Onroerend Erfgoed. Er werd toen, in lijn met reeds eerder gegeven richtlijnen, meegegeven dat de huidige conciërgewoning afgebroken kan worden wegens weinig erfgoedwaarde, maar dat de nieuwbouw op deze plek beperkt diende te blijven tot een maximale verdubbeling van de grondoppervlakte, dat de nieuwbouw qua volume/hoogte/oppervlakte ondergeschikt dient te zijn aan het kasteel, dat de voorgestelde reliëfwijziging (aanleg talud) een te grote impact heeft op het park, dat parkeerruimte in de voortuin niet kan en dat de walgrachten en het bomenbestand maximaal dienen gevrijwaard te worden.

Sinds dit overleg werd er geen aangepast ontwerp meer ter preadvies aan het agentschap Onroerend Erfgoed voorgelegd. In het huidige ontwerp dat nu ingediend wordt met het oog op het bekomen van een stedenbouwkundige vergunning is de impact langs de straatzijde deels beperkt ten overstaan van het vorige ontwerp doordat de voorgevelbreedte van de nieuwbouw beperkt blijft tot deze van de huidige woning. Het ingediende voorstel wijkt echter op meerdere punten wel nog steeds sterk af van de richtlijnen die Onroerend

*Erfgoed meegegeven heeft: de grondoppervlakte van de nieuwbouw is bijna een verviervoudiging van de grondoppervlakte (+/- 440 m versus +/- 119 m), het nieuwe gebouw telt vier volwaardige bouwlagen waarvan drie bovengronds waardoor het zich niet ondergeschikt opstelt ten overstaan van het historische kasteel en langs de tuinzijde wordt een aanzienlijke wijziging van de tuin voorzien door middel van een uitgraving en aanleg van een talud. Het parkeren in de voortuin werd verlaten, maar uit voorliggende aanvraag kan niet worden afgeleid waar de parkeermogelijkheid voor zowel werknemers als bezoekers van het nieuwe kantoorgebouw zal voorzien worden. Onroerend Erfgoed stelt zich vragen bij de ontsluiting voor de brandweer (rekening houdend met de historische toegangspoort en het beschermde bomenbestand in de tuin) en de organisatie van de werf. Het is immers van groot belang dat de toegangspoort en de beschermde *Fagus sylvatica* 'Bornyensis' maximaal behouden blijven zonder beschadigingen.*

Al deze zaken zorgen voor een te grote impact op de erfgoedwaarden van deze historisch waardevolle site. Het gevraagde programma en hieruit voortvloeiend nieuwbouwproject overschrijft aldus ruimschoots de draagkracht van de beschermde site en is onmogelijk te realiseren zonder de intrinsieke erfgoedwaarden van het kasteeldomein te schaden.

Een nieuwbouw op de plek van de huidige conciërgewoning blijft mogelijk, maar bij een beschermde site kan het niet de bedoeling zijn te vertrekken van een noodzaak van een nieuw programma maar dient vertrokken te worden van de intrinsieke erfgoedwaarden die aan de basis lagen van de bescherming. Mits dit als uitgangspunt te hanteren, kan dus wel een hedendaagse invulling gerealiseerd worden op de locatie van de conciërgewoning.

ONGUNSTIG

De aangevraagde handelingen worden ongunstig geadviseerd omdat zij afbreuk doen aan de bescherming en in strijd zijn met de bovenvermelde direct werkende normen omwille van de hierboven vermelde redenen. Een aangepaste versie met een minder grote impact op de erfgoedwaarden van de beschermde site kan steeds aan het agentschap Onroerend Erfgoed voorgelegd worden ter preadvies.

...

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar brengt op 7 september 2016 een ongunstig advies uit.

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Waarschoot weigert op 12 september 2016 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij.

Tegen die beslissing tekent de tussenkomende partij op 21 oktober 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed (vervolgens: de commissie) brengt op 15 december 2016 het volgend ongunstig advies uit:

“ ...

- 1. De aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning betreft de sloop van een conciërgewoning en de bouw van een nieuwbouwkantoor op percelen die worden gevat door de bescherming als monument van het kasteel De Schepper met omgrachtingen en tuin. Het monument werd beschermd omwille van de historische en wetenschappelijke waarde.*

Het nieuwbouwkantoor wordt ingeplant op de bestaande voorbouwlijn van de te slopen conciërgewoning en heeft eenzelfde breedte. Het nieuwe volume kent wel een uitbreiding naar achter toe. Om deze te realiseren moeten enkele bomen gerooid worden. Het kantoorgebouw wordt volledig onderkelderd en omvat bovengronds drie bouwlagen. De bovenste bouwlaag is deels teruggetrokken en dus beperkter in oppervlakte. De nieuwbouw wordt uitgewerkt in een strakke vormtaal en met hedendaagse witte materialen. De begeleidende nota verduidelijkt dat reeds bij aanvang van het project contact werd opgenomen met het agentschap Onroerend Erfgoed. Op basis van de eerste richtlijnen werd een voorontwerp opgemaakt. Dit werd besproken met Onroerend Erfgoed en nadien verder bijgestuurd.

2. *Het agentschap Onroerend Erfgoed bracht op 18 augustus 2016 een ongunstig advies uit en verwijst daarin tevens naar de bespreking van het voorontwerp en de eerder gegeven richtlijnen. Het advies verduidelijkt dat het agentschap akkoord kan gaan met de afbraak van de conciërgewoning, mits het nieuwbouwproject aan een aantal voorwaarden voldoet. Zo moet het kantoorgebouw ingeplant worden op de huidige locatie van de conciërgewoning, mag de grondoppervlakte maximaal verdubbelen en dient de nieuwbouw qua volume en hoogte ondergeschikt te blijven aan het kasteel. Het agentschap formuleerde tevens bemerkingen bij de voorgestelde reliëfwijziging en de locatie van de parkeerruimte. Als laatste voorwaarde geldt dat de walgrachten en het bomenbestand maximaal gevrijwaard moeten blijven.*

Het agentschap geeft aan dat na het overleg geen aangepast ontwerp voor preadvies werd voorgelegd. Het huidige ontwerp wijkt volgens het agentschap nog op meerdere punten af van de geformuleerde richtlijnen: de grondoppervlakte wordt bijna verviervoudigd, het kantoorgebouw met drie bovengrondse bouwlagen stelt zich niet ondergeschikt op ten opzichte van het historische kasteel en er worden aanzienlijke (reliëf)wijzigingen van de tuin voorzien. Het is volgens het agentschap verder onduidelijk waar de parkeerruimte wordt voorzien. Het agentschap stelt zich tot slot ook vragen bij de ontsluiting voor brandweer, dit rekening houdend met de te behouden historische toegangspoort en het beschermde bomenbestand. Het agentschap concludeert dat het nieuwbouwproject ruimschoots de draagkracht van de beschermde site overschrijdt. Het advies benadrukt evenwel dat een hedendaagse nieuwbouw op de huidige locatie van de conciërgewoning mogelijk blijft indien vertrokken wordt van de intrinsieke erfgoedwaarden van de site. Tot slot formuleert het agentschap nog een aandachtspunt inzake archeologie.

3. *Het college van burgemeester en schepenen besloot op 12 september 2016 de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. In de beslissing wordt verwezen naar het advies van de gemeentelijk stedenbouwkundig ambtenaar. Die beoordeelde het project positief maar gaf alsnog een negatief advies omwille van het ongunstig advies van onroerend erfgoed.*
4. *De aanvrager tekende op 21 oktober 2016 beroep aan tegen de geweigerde vergunning. De beroeper wijst erop dat de conciërgewoning dateert uit de tweede helft van de 20^{ste} eeuw, niet vermeld wordt in het beschermingsbesluit en aldus geen erfgoedwaarde heeft. Wat betreft de nieuwbouw wijst het beroepschrift erop dat de bestaande voorbouwlijn, voorgevelbreedte en inplanting gerespecteerd worden. Volgens de beroeper is ook de uitbreiding achteraan te verantwoorden aangezien deze zone - die historisch bij de conciërgewoning behoort - vroeger reeds bebouwd was en vandaag afgescheiden is van de rest van het domein. De beroeper betwist aldus dat de grotere grondoppervlakte de erfgoedwaarden van de site aantast. Het beroepschrift*

verduidelijkt dat de nieuwbouw schuin en ruim achter het landhuis wordt voorzien en aldus duidelijk ondergeschikt blijft. Wat betreft de afwerking van het nieuwbouwwolume in een moderne stijl en met moderne materialen argumenteert de beroeper dat deze aansluit bij de recente bebouwing rondom het dorpsplein. Door het contrast met het beschermde landhuis worden volgens het beroepschrift de erfgoedwaarden van het monument verstrekt. Verder ontkent de beroeper dat het nieuwe talud een negatieve impact zou hebben op de achtergelegen tuinzone. Het betreft een zeer beperkte reliëfwijziging ten opzichte van de omvangrijke tuinzone, die volgens de beroepers overigens geen erfgoedwaarde heeft. De beroeper benadrukt dat de beschermde bomen en omwallingen volledig gerespecteerd worden. Wat de uitvoering van de werken betreft, verduidelijkt het beroepschrift dat in functie van de toegang voor vrachtwagens een deel van de gracht tijdelijk gedempt zal worden.

De beroeper wijst erop dat het project verschillende keren besproken werd met het agentschap Onroerend Erfgoed. Daarbij werden richtlijnen gegeven op basis waarvan het ontwerp herhaaldelijk werd aangepast. Het beroepschrift erkent dat desondanks geen daadwerkelijke consensus over het project werd bereikt. De beroeper wijst evenwel op de gunstige beoordeling door de gemeentelijk stedenbouwkundige ambtenaar.

Tot slot verduidelijkt het beroepschrift dat de aanvrager reeds belangrijke inspanningen leverde om het erfgoedkarakter van het gehele kasteeldomein te herstellen. Het beroepschrift stelt dat deze inspanningen economisch gedragen moeten worden. Voorliggend project is volgens de beroeper aldus essentieel voor het behoud en het onderhoud van het beschermde kasteeldomein.

5. De commissie merkt op dat voorliggend project enkele jaren geleden werd opgestart. Reeds in de beginfase heeft het agentschap Onroerend Erfgoed aangegeven dat de conciërgewoning geen intrinsieke erfgoedwaarde heeft en aldus verbouwd en/of herbouwd kan worden. Daarbij formuleerde het agentschap wel enkele concrete richtlijnen en duidelijke voorwaarden. De commissie stelt vast dat deze richtlijnen ook op latere overlegmomenten herhaald werden. Het kader waarbinnen een nieuwbouwproject zich diende in te passen, was met andere woorden reeds bij aanvang van het project gekend. De commissie is van oordeel dat de door het agentschap vooropgestelde richtlijnen voldoende duidelijk waren. De commissie betreurt dan ook dat voorliggende aanvraag in belangrijke mate van deze richtlijnen afwijkt.

Zo stelt de commissie vast dat de grondoppervlakte van het kantoorgebouw meer dan een verdubbeling betreft van de oppervlakte van de conciërgewoning. Het argument van de beroeper dat deze uitbreiding verantwoord is omdat de betrokken zone vroeger reeds bebouwd werd, gaat volgens de commissie niet op. De zone was immers op geen enkel moment in het verleden volledig volgebouwd zoals nu wordt voorgesteld. Daarnaast stelt de commissie vast dat er drie (bovengrondse) in plaats van twee bouwlagen worden voorzien. De beroeper verduidelijkt dat de bovenste bouwlaag deels teruggetrokken is aan de zijde van het kasteel. Het beroepschrift stelt tevens dat de nieuwbouw door haar positie schuin en ruim achter het kasteel duidelijk ondergeschikt blijft. De commissie wijst erop dat deze stelling niet klopt indien de nieuwbouw bekeken wordt vanuit andere richtingen. Bijvoorbeeld vanuit zuidwestelijke richting gezien toont het nieuwbouwkantoor zich erg dominant ten opzichte van het kasteel. Bovendien meent de commissie dat de overstekende dakplaten het volume een erg robuust beeld geven en het effect van de terugliggende dakverdieping deels teniet doen. Het

nieuwbouwvolume is volgens de commissie aldus te groot en te imposant ten opzichte van het beschermde kasteel. De commissie meent dat het kantoorgebouw eerder de concurrentie met het kasteelgebouw lijkt aan te gaan in plaats van zich ondergeschikt op te stellen. Dit is voor de commissie onaanvaardbaar.

Wat betreft de voorgestelde reliëfwijziging beaamt de commissie dat deze een aanzienlijke impact heeft op het gehele kasteelpark. Verder wijst de commissie erop dat het onvoldoende duidelijk is waar er parkeergelegenheid zal worden voorzien en hoe de ontsluiting voor de brandweer zal gebeuren.

De commissie concludeert aldus dat de voorwaarden en richtlijnen opgelegd door onroerend erfgoed nageleefd moeten worden. Deze bieden de nodige garanties opdat het nieuwbouwproject met respect voor de erfgoedwaarden van de beschermde site gerealiseerd zou worden.

6. *Omwille van de bovenstaande argumentatie en opmerkingen adviseert de commissie de aanvraag ongunstig.*
...

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 6 januari 2017 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De beoordeling luidt:

“ ...

2.4.1 Planologische overeenstemming

De vergunningverlenende overheid dient de aanvraag te toetsen aan de gebruikelijke inzichten en noden betreffende een goede aanleg der plaats, gebaseerd op de eerder geciteerde voorschriften van het van kracht zijnde gewestplan als meest recente en gedetailleerde plan.

De voorgestelde werken, betreffende de sloop van bestaande gebouwen, zijn principieel in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan (...).

2.4.2 Adviezen

Artikel 4.3.3. van de VCRO bepaalt dat indien uit de verplicht in te winnen adviezen blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, of indien dergelijke strijdigheid manifest reeds uit het aanvraagdossier blijkt, de vergunning wordt geweigerd of in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen worden opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving.

Hierbij wordt onder 'direct werkende normen' het volgende verstaan: supranationale, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is.

Het terrein waarop de aanvraag betrekking heeft maakt deel uit van het bij ministerieel besluit van 25 maart 1999 beschermde monument "Kasteel de Schepper met omgrachtingen en tuin (landhuis in late barokstijl, aangepast in de 19e eeuw, imposante toegangspoort en treurbeuk in tuin)".

Het vanuit erfgoeddoogpunt geformuleerd advies van de cel Onroerend Erfgoed, uitgebracht op 18 augustus 2016 (...), blijkt gebaseerd op een direct werkende norm en is in toepassing van artikel 4.3.3 van de VCRO bindend voor de vergunning verlenende overheid.

In het beroepschrift (...) worden middelen opgeworpen tegen het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed Oost-Vlaanderen.

Derhalve werd in toepassing van artikel 6.4.6, 2e lid van het Onroerend-erfgoeddecreet van 12 juli 2013 en artikel 6.3.28 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 betreffende de uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 het advies ingewonnen van de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed, hierna VCOE, op 17 november 2016.

In zitting van 15 december 2016 werd door de VCOE een ongunstig advies verleend:

(...)

Gelet op de negatieve beoordeling door de VCOE, die bijgetreden wordt, kan niet worden voorbijgegaan aan het in eerste aanleg uitgebrachte advies, dat gebaseerd is op een direct werkende norm en bijgevolg bindend is.

Het ontwerp betreft de afbraak van de hovenierswoning binnen de als monument beschermde kasteelsite De Schepper. Dit later opgetrokken gebouw is binnen de beschermde site niet beeldbepalend en van beperkt historisch belang waardoor een afbraak kan overwogen worden.

Dit bescheiden bouwvolume, duidelijk visueel ondergeschikt aan het barokke kasteel, wordt evenwel vervangen door een grootschalig en modern vormgegeven nieuwbouwvolume dat evenwaardig bestaat naast het kasteelgebouw. De bestaande conciërgewoning heeft een grondvlak van 119 m², bestaat uit deels één en deels twee volwaardige bouwlagen onder zadeldak en is 803 m³ groot. Het nieuwe kantoorgebouw heeft een bebouwd oppervlakte van 545 m², omvat 3 volwaardige bovengrondse bouwlagen en één functionele ondergrondse bouwlaag en is 4666 m³ groot. Door de beperkte afstand, namelijk 13 m, tussen kantoorgebouw en kasteel dient gesteld dat beide gebouwen zich bevinden in elkaars direct zichtveld. De erfgoedwaarde van het kasteel zoals beschreven in punt 1.4 wordt in het gedrang gebracht door het inbrengen van een dominant aanwezig bouwvolume in een totaal afwijkende bouwstijl, mede versterkt door de minimale afstand tussen de betrokken gebouwen.

Een project dat een dergelijke inbreuk vormt op de beschermingswaarden van het historisch waardevolle en beschermde kasteel en bij uitbreiding het kasteeldomein kan niet worden aanvaard. De hieromtrent geformuleerde bezwaren en adviezen worden bijgetreden.

2.5 De goede ruimtelijke ordening

Gelet op de hiervoor aangehaalde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering voor het verlenen van een stedenbouwkundige vergunning kunnen geen opportuniteitsafwegingen erin resulteren dat alsnog stedenbouwkundige vergunning kan worden verleend.

Op basis van de voorgebrachte plannen kan de goede ruimtelijke ordening niet worden beoordeeld. Het dossier bevat geen informatie omtrent de interne mobiliteitsvoorzieningen, zijnde een essentieel gegeven ter beoordeling van de goede ruimtelijke ordening.

...

Na de hoorzitting van 17 januari 2017 beslist de verwerende partij op 2 februari 2017 om het beroep in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden te verlenen. De verwerende partij motiveert:

“...
2.4 De juridische aspecten
(...)

De voorgestelde werken zijn principieel in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan (...).

Artikel 4.3.3 van de VCRO bepaalt dat indien uit de verplicht in te winnen adviezen blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening of indien dergelijke strijdigheid manifest reeds uit het aanvraagdossier blijkt, de vergunning wordt geweigerd of in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen worden opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving.

Hierbij wordt onder 'direct werkende normen' het volgende verstaan: supranationale, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is.

Het terrein waarop de aanvraag betrekking heeft maakt deel uit van het bij ministerieel besluit van 25 maart 1999 beschermde monument “Kasteel De Schepper met omgrachtingen en tuin (landhuis in late barokstijl, aangepast in de 19de eeuw, imposante toegangspoort en treurbeuk in tuin)”.

Het vanuit erfgoedopgumpunt geformuleerd advies van de cel Onroerend Erfgoed, uitgebracht op 18 augustus 2016 (...), blijkt gebaseerd op een direct werkende norm en is in toepassing van artikel 4.3.3 van de VCRO bindend voor de vergunningverlenende overheid.

Het vanuit erfgoedopgumpunt geformuleerd advies van de cel Onroerend Erfgoed, uitgebracht op 18 augustus 2016 (...), blijkt gebaseerd op een direct werkende norm en is in toepassing van artikel 4.3.3 van de VCRO bindend voor de vergunningverlenende overheid.

In het beroepschrift (...) worden middelen opgeworpen tegen het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed Oost-Vlaanderen. Derhalve werd, in toepassing van artikel 6.4.6, 2de lid van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 en artikel 6.3.28 van het Besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 betreffende de uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 het advies ingewonnen van de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed, hierna VCOE, op 17 november 2016.

In zitting van 15 december 2016 werd door de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed een ongunstig advies verleend.

Dit advies wordt niet bijgetreden.

Het advies van de VCOE is niet bindend. Dit blijkt zeer duidelijk uit het Decreet Onroerend Erfgoed waar in art. 6.4.6 uitdrukkelijk bepaald wordt:

“Als het uitvoeren van de vergunning ernstige schade kan toebrengen aan een beschermd goed, kan de Vlaamse Regering het advies van de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed bindend verklaren.”

De Vlaamse Regering heeft in dit dossier het advies van de VCOE niet bindend verklaard zodat de deputatie wel degelijk kan afwijken van dit advies.

De PSA probeert dit te omzeilen door te stellen dat het in eerste aanleg uitgebrachte advies van het agentschap Onroerend Erfgoed dan wel bindend zou zijn. Dit advies is echter opgeheven door het advies van de VCOE (dit is logisch: anders zou het advies van de VCOE nutteloos zijn).

Appellant heeft het domein van bijna 2 ha aangekocht met de bedoeling om het erfgoedkarakter volledig in ere te herstellen. Het beschermde landhuis is toe aan renovatie. Momenteel wordt het landhuis verhuurd aan derden voor private bewoning, maar de binnenkant is grotendeels uitgeleefd (verouderde elektriciteit, vochtschade, aangetast schrijnwerk, enz.)

De tuinzone heeft vandaag zelfs geen enkele waarde, met uitzondering van de zone aan de straatzijde met enkele monumentale bomen. De zone achter het landhuis betreft de facto een uitgestrekt gazon, met hier en daar minderwaardige begroeiingen, deels ingenomen door de private huurders. De tuin bij de conciërgewoning is volledig afgescheiden van de rest van de tuin door een haag en een muur. De grachten rond de tuin zijn sterk verwaarloosd.

Appellant heeft sedert de aankoop reeds belangrijke inspanningen geleverd om het erfgoedkarakter te herstellen. Zo werden – in overleg met het Agentschap Onroerend Erfgoed - de ramen van het landhuis reeds grotendeels vernieuwd. De tweede en laatste fase van deze werken wordt binnenkort uitgevoerd. Daarnaast werden er beschoeiingswerken uitgevoerd aan een deel van de omwalling, die de laatste decennia sterk verwaarloosd en afgekalfd zijn. Tenslotte heeft appellant ook de tuinzone al deels aangepakt. Er werden meer dan 300 nieuwe bomen aangeplant (inheemse soorten zoals beuk, eik en es). Op vraag van het Agentschap Onroerend Erfgoed heeft appellant ook een lange dreef met houtsnippers aangelegd langs een deel van de omwalling met aan weerszijden een rij hazelaars.

Het mag echter evident zijn dat deze inspanningen economisch moeten gedragen worden. Het herstel en onderhoud van een dergelijk kasteeldomein is slechts leefbaar indien er een dienstverlenende economische activiteit kan plaatsvinden. Hiervoor is huidige aanvraag essentieel.

Het gemeentebestuur heeft in het bestreden besluit terecht de aandacht getrokken op de beleidsnota van Minister Bourgeois, die deze visie ondersteunt en zelfs als essentieel aanduidt:

(...)

De aanvrager wijst er terecht op dat dit perceel in het verleden altijd een prominente economische rol gespeeld heeft binnen Waarschoot.

Appellant benadrukt terecht dat huidige aanvraag met een semipublieke functie ervoor zorgt dat dit historische domein midden in het centrum van Waarschoot uit de zuiver private sfeer gehaald wordt. De erfgoedwaarden van het kasteel, de motte, de omgrachtingen, enz. zijn momenteel volledig onbekend voor de meerderheid van de inwoners van Waarschoot. Door de oprichting van een gebouw met semipublieke functie kan het ruime publiek kennis maken met deze gemeenschappelijke erfgoedwaarden en vergroot het maatschappelijk belang van deze site. De aanvrager heeft trouwens de intentie om het nu besloten park beperkt open te stellen voor het publiek (bv. tentoonstellingen, recepties, open monumentendag, enz.).

De aanvraag doet geen afbreuk aan de erfgoedwaarden van het monument en versterkt deze integendeel.

Het nieuwe gebouw volgt de exacte voorbouwlijn van de conciërgewoning. De afstand tot het landhuis blijft dus identiek.

Daar waar de bestaande conciërgewoning echter geen enkele waarde heeft, wordt op de plaats ervan een zeer esthetisch, modern gebouw opgericht dat door zijn contrast van stijl en witte kleur met het oude landhuis in laat-barokke stijl, de erfgoedwaarde van het landhuis versterkt en benadrukt.

De parallel kan getrokken worden naar de ruïne van de afgebrande Sint-Ghislenuskerk op het dorpsplein (op 60 m afstand), waar naast de behouden ruïne een nieuw volume in hagelwit beton werd opgericht en ook de kerktoeren in witte kleur werd gemoderniseerd. Deze verbouwing en het gecreëerde contrast tussen oud en modern wordt unaniem geloofd omwille van zijn architecturale waarde en het in de verf zetten van het erfgoed.

Eenzelfde doel wordt nagestreefd in de huidige plannen. Daarbij stelt de nieuwbouw zich zeker niet te dominant op t.o.v. het beschermde landhuis.

Appellant verwijst naar de simulatiefoto's die gevoegd werden bij de begeleidende nota. Appellant - daarin gesteund door het gemeentebestuur - meent dat deze foto's de verenigbaarheid aantonen van het moderne gebouw met het beschermde landhuis. Uit deze foto's blijkt overigens dat beide gebouwen aan de voorzijde van het terrein (zowel vanop straat als vanop het terrein) niet in eenzelfde blikveld kunnen gevangen worden door de aanwezigheid van de bomen (in het bijzonder de omvangrijke treurbeuk). De zichtbaarheid van het nieuwe gebouw aan de voor- of straatzijde is dan ook sowieso miniem.

De huidige conciërgewoning bestaat voorts al uit twee bouwlagen en een zadeldak (kroonlijst 6,03 en nok 9,4 m hoog). De nieuwbouw voorziet eveneens 2 bouwlagen met een derde teruggetrokken bouwlaag. De nieuwbouw krijgt een kroonlijst van 7,4 m en een nok van 11,1 m hoog. Het gebouw wordt afgebouwd aan de zijde van het landhuis om elke negatieve impact te vermijden. Het landhuis heeft een kroonlijsthoogte van 7,97 m en een nokhoogte van 12,61 m. Het landhuis is bovendien niet alleen hoger, maar situeert zich ook meer vooraan op het terrein, waardoor het automatisch een meer prominente en dominante rol inneemt. De nieuwbouw komt schuin en ruim achter het landhuis en blijft dus zeer duidelijk ondergeschikt.

Het feit dat het nieuwe gebouw een veel grotere grondoppervlakte heeft dan de conciërgewoning, betekent niet dat er erfgoedwaarden worden aangetast. De uitbreiding situeert zich achter de bestaande woning. De uitbreiding situeert zich bovendien op de plaats waar zich vroeger stallingen bevonden en die vandaag volledig afgescheiden is van de rest van het domein door een haag en de hoge resterende stallingsmuur.

Niet alleen het beschermde gebouw, maar ook de overige beschermde erfgoedwaarden worden volledig gerespecteerd in de aanvraag.

De beschermde en op de inventaris vermelde bomen (teurbeuk, winterlinde en rij opgaande lindes) worden integraal gevrijwaard. De aanvrager heeft een erkende boomverzorger ('European Treeworker') geraadpleegd die de werken zal begeleiden en

ervoor zal instaan dat de bomen niet aangetast worden. Er worden slechts 4 bomen gerooid (op de plaats van het nieuwe gebouw) waarvan geen enkele beschermd is.

De omwallingen worden evenzeer gerespecteerd. De afstand tot de gracht langs de perceelsgrens blijft behouden. Zoals gemeld is de aanvrager reeds enige tijd bezig met het herstel van de verwaarloosde grachten (die afkalften en deels overgroeid waren) in hun oorspronkelijke toestand. Deze werken zullen worden voortgezet. Aan de walgracht aan de straatzijde worden de beschoeiingen met de oorspronkelijke natuurlijke materialen hersteld. De beschermde erfgoedwaarden op het domein worden dus net hersteld en versterkt.

De aanvraag heeft geen impact op de motte met grachten en gebouwtjes, welke te ver verwijderd zijn van de bouwplaats.

Het nieuwe talud aan de westzijde van het gebouw heeft geen negatieve impact op de achtergelegen tuinzone. Het betreft een al bij al zeer beperkte reliëfwijziging t.o.v. de omvangrijke tuinzone, die geen wijziging aanbrengt aan het karakter van deze tuin.

De huidige tuin achter het landhuis heeft ook geen enkele erfgoedwaarde. Het betreft vooral een uitgestrekt gazon met minderwaardige begroeiingen. Appellant is net bezig om deze tuinzone terug op te waarderen en een uitstraling te bezorgen die aansluit bij het historisch karakter van de site. Hiervoor is de huidige aanvraag noodzakelijk.

De opmerkingen van het Agentschap inzake de tuinzone zijn moeilijk te begrijpen nu in het verleden een deel van de tuinzone wel kon omgevormd worden tot serviceflats bij het aanpalende klooster (met name het perceel nr. 639d dat mee werd opgenomen in het ministerieel beschermingsbesluit). Door deze verbouwing werd dit deel van het domein de facto onttrokken aan de beschermde site, klaarblijkelijk met goedkeuring van het Agentschap.

Dit terwijl het huidige gebouw op een plaats komt waar altijd bebouwing gestaan heeft, hetgeen niet het geval is voor de plaats waar het WZC werd uitgebreid.

Wat de uitvoering van de werken betreft, is het inderdaad zo dat vrachtwagens niet door de poort kunnen rijden. Een deel van de gracht zal dan ook tijdelijk gedempt worden voor een tijdelijke werfweg. Aan deze gracht moeten nog beschoeiingswerken uitgevoerd worden, hetgeen zal gebeuren na het einde van de werken en het terug vrijmaken van de gracht.

Het gevraagde doorstaat de legaliteitstoets.

2.5 De goede ruimtelijke ordening

Het geplande gebouw is zonder meer verenigbaar met de plaatselijke aanleg in de directe omgeving, zowel qua functie, omvang als uitzicht.

Een bank- en boekhoudkantoor is functioneel inpasbaar op deze locatie, midden in het centrum van de gemeente. Op korte afstand bevinden zich reeds enkele bankkantoren. De inplanting van dergelijk kantoor op het domein 'Scheppers Wal' heeft als bijkomend voordeel dat de site semi opengesteld wordt voor het publiek en het beschermde erfgoed een grotere bekendheid krijgt.

Het gebouw sluit aan bij het nieuwe appartementsgebouw dat zal worden opgericht op het aanpalende perceel (hoek dorpsplein met Schoolstraat). Dit gebouw zal bestaan uit 3 volle bouwlagen en een 4e dakverdieping en heeft dus een ruimer gabariet dan huidige aanvraag. Dit aanpalende gebouw krijgt eveneens een modern uiterlijk, met overwegend witte tinten.

Met het overwegend witte uitzicht verwijst het geplande kantoorgebouw ook naar de verschillende opvallende witte gebouwen in de directe omgeving, zoals het herenhuis recht tegenover de bouwplaats, de nieuwe kerk schuin tegenover het perceel, enz.

Het gebouw wordt ingeplant op de bestaande locatie van de conciërgewoning + vroegere stallingen en houdt ruime afstanden tot de perceelsgrenzen. Aan de oost- en zuidzijde wordt het gebouw gescheiden van de omliggende percelen door de brede gracht die volledig bij het kasteeldomein hoort.

De afstand van het gebouw tot de perceelsgrenzen bedraagt aan deze oost- en zuidzijde dan ook ca. 7 tot 10 m . Aan de oostzijde paalt het perceel aan een private oprit naar de woning Schoolstraat 1. Pas daarachter is het perceel gelegen waarop de nieuwe meergezinswoning wordt opgericht, zodat er aan deze zijde geen enkel risico bestaat op privacy hinder. Bovendien zijn de ramen in de oostelijke gevel tot een minimum beperkt.

Aan de zuidzijde paalt de gracht rond het nieuwe gebouw aan de voortuin van de woning Schoolstraat 1. Aan deze zijde is het gebouw grotendeels teruggetrokken en worden er in het niet teruggetrokken deel geen ramen voorzien, zodat de dichtste ramen zich op min. 11 m van de perceelsgrens bevinden. De woning zelf bevindt zich nog eens op ca. 25 m van de perceelsgrens zodat de totale afstand tussen beide gebouwen zo'n 36 m zal bedragen. Het gebouw is aan deze zijde bovendien vooral gericht op de parktuin bij het domein en niet naar het aanpalende perceel. Elk zicht vanop de terrassen of vanuit de ramen wordt voorts uitgesloten door de te behouden bomen langs de gracht (vooral een omvangrijke es). Ten slotte heeft het College er terecht op gewezen dat er al sprake is van inkijk, deze inkijk hooguit aanwezig is richting de voortuin van de aanpalende woning (die zich in tweede bouworde bevindt), hetgeen in een stedelijke omgeving niet abnormaal en zeker niet hinderlijk is. Deze voortuin is bovendien volledig verhard en wordt louter gebruikt als parkeer- en circulatieruimte.

Uit de plannen en (simulatie)foto's bij het dossier, blijkt dat de nieuwbouw geenszins te dominant is t.o.v. het beschermde landhuis, gelet op de inplanting schuin achter het gebouw, de afstand, de beperkte hoogte, enz.

De nieuwbouw houdt dezelfde voorbouwlijn en dezelfde afstand (15 m) tot het landhuis als de bestaande conciërgewoning.

De conciërgewoning bestaat al uit 2 bouwlagen + een zadeldak. De impact qua hoogte blijft dus nagenoeg ongewijzigd, zeker nu de nieuwbouw wordt afgebouwd aan de zijde van het landhuis. De hoogte bedraagt hier slechts 7,4 m.

De nieuwbouw is zowel qua kroonlijst als nokhoogte lager dan het landhuis en bevindt zich bovendien schuin achter het landhuis zodat het landhuis automatisch dominanter is.

De uitbreiding t.o.v. de conciërgewoning situeert zich achteraan, richting de tuinzone, op een plaats die vandaag volledig afgescheiden is van de rest van het terrein door een hoge haag en muur. Op de plaats van deze uitbreiding bevonden zich vroeger ook al gebouwen,

waarvan de muur een restant is. Dit wordt ten onrechte ontkend door de VCOE. Het bestaan van deze bebouwing werd bevestigd door de provinciale dienst Erfgoed na plaatsbezoek!

Het esthetische, moderne gebouw zal door zijn contrast met het monument de erfgoedwaarde ervan net versterken en benadrukken. De parallel kan getrokken worden met de vlakbij gelegen moderne (hagelwitte) kerk die werd aangebouwd tegen de ruïnes van de oude, afgebrande kerk. De adviezen houden geen enkele rekening met deze synergie tussen de gebouwen.

De aanvraag raakt in het geheel niet aan de beschermde bomen of omwallingen.

Zowel het landhuis als de parktuin met omwallingen waren bij aankoop (2012) in verval en dienen dringend gerenoveerd te worden. Verzoeker heeft het domein aangekocht met de bedoeling om het erfgoedkarakter te herstellen. Hij heeft hiertoe al zware inspanningen geleverd, steeds in overleg met het Agentschap Onroerend Erfgoed (vernieuwing ramen landhuis, herstel beschermde grachten, aanplant 300 nieuwe bomen in het park, aanleg van een dreef met hazelaars aan weerszijden, enz.).

Deze inspanningen moeten economisch gedragen kunnen worden. De Vlaamse Minister benadrukt in zijn beleidsnota's dat erfgoed hedendaagse functies moet kunnen krijgen en dat een gepaste nieuwbouw mogelijk moet zijn in functie van dynamisch gebruik: Huidige aanvraag garandeert net het voortbestaan en de restauratie van het erfgoed.

Door de aanvraag met semipublieke functie zal het domein, dat vandaag volledig onbekend is bij de inwoners van Waarschoot, opengesteld kunnen worden voor het publiek, zodat het erfgoed zijn maatschappelijke functie kan realiseren.

Het talud aan de westzijde van het gebouw heeft geen impact op de waarde van de tuin. De tuin achter de gebouwen heeft momenteel geen enkele erfgoedwaarde. Het betreft in hoofdzaak een gazon met minderwaardige begroeiingen, deels bestemd en afgescheiden voor privégebruik door de huurder van het landhuis. Appellant stelt deze tuin juist terug te willen opwaarderen tot kasteelpark.

In 2001 werd het achterste deel van het beschermde perceel nog definitief herbestemd naar een nieuwbouw met serviceflats, na (ongemotiveerd) gunstig advies van het Agentschap, hetgeen aantoont dat het Agentschap geen waarde toekent aan deze tuin.

De PSA stelt samen met het Agentschap dat er geen parkeervoorzieningen aanwezig zijn op het terrein zodat de aanvraag onvolledig zou zijn.

Het Agentschap Onroerend Erfgoed blijkt steeds als richtlijn meegegeven te hebben dat er niet op het terrein mag geparkeerd worden, met uitzondering van de verharde zone tussen het landhuis en de conciërgewoning (waar ca. 4- 5 wagens kunnen geparkeerd worden). Appellant houdt zich aan deze richtlijn van het Agentschap en zal de voortuinzone volledig vrijhouden van wagens. De ca. 6-7 werknemers die zich met de wagen verplaatsen (de overige komen met de fiets) zullen gebruik maken van de ruime voorzieningen op het openbaar domein.

Op het openbaar domein is er meer dan voldoende parkeerplaats. met name in de Schoolstraat voor het 10 m brede perceel (parallele plaatsen), in de Schoolstraat vlak naast het perceel (15 dwarse parkeerplaatsen) en achter de kerk op de ruime openbare parking

(ca. 60 plaatsen op 100 m afstand). Gelet op de ligging midden in de dorpskern is er geen reden om de volledige parkeernood op eigen terrein op te vangen.

Het standpunt van de VCOE wordt bijgetreden dat de overstekende dakplaten het volume een te robuust beeld geven en het effect van de terugliggende dakverdieping deels teniet doen. Als voorwaarde dient te worden opgelegd dat de overstekende dakplaten dienen gereduceerd tot het noodzakelijke minimum.

De aanvraag strookt onder die voorwaarde zeker met de beginselen van goede ruimtelijke ordening.

...

Dat is de bestreden beslissing.

3.

Met een aangetekende brief van 29 april 2018 vorderen ook Iwan POPOWYCZ, Stéphane NOTTE en Els HEENE de vernietiging van de bestreden beslissing. Dit beroep heeft als rolnummer 1617/RvVb/0604/A.

Met een aangetekende brief van 28 april 2017 vorderen ook Guy REYNIERS, M. VERBIEST, Ernestine BULTÉ en Stefaan CALMEYN de vernietiging van de bestreden beslissing. Dit beroep heeft als rolnummer 1617/RvVb/0606/A.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

Uit het dossier blijkt dat het verzoek tot tussenkomst tijdig en regelmatig ingediend is. Er worden geen excepties opgeworpen.

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

Een eerste middel ontleent de verzoekende partij aan de schending van artikel 6.4.4, §2 en artikel 6.4.6 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed (het Onroerenderfgoeddecreet), artikel 4.7.16, §1 VCRO en artikel 4.3.3 VCRO, artikel 1, 1°, b van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen, artikel 6.4.1 tot en met artikel 6.4.3 van het Onroerenderfgoeddecreet, en artikel 6.2.4 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 betreffende de uitvoering van het Onroerend Erfgoeddecreet van 12 juli 2013 (vervolgens: het Onroerenderfgoedbesluit).

De verzoekende partij stelt het volgende:

“ ...

19. Over de ingediende aanvraag werd door **het agentschap Onroerend Erfgoed een ongunstig advies** verleend op 18 augustus 2016. Het agentschap stelde vast dat de aanvraag in strijd was met de direct werkende normen inzake Onroerend Erfgoed.

Dit advies is bindend conform artikel 4.3.3. VCRO, aangezien het gebaseerd is op een direct werkende norm.

Artikel 4.3.3. VCRO bepaalt uitdrukkelijk dat in geval een advies vaststelt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen, de vergunning geweigerd moet worden of in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen moeten worden opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving, hier de regelgeving inzake onroerend erfgoed.

De deputatie kon slechts de vergunning weigeren of in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen opnemen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving.

De bestreden beslissing gaat volledig aan het advies voorbij, maar nog meent dat het advies niet meer van tel is in de procedure (zie verder).

Dit is niet mogelijk.

Het bestreden besluit schendt artikel 6.4.4., §2 OED, artikel 4.7.16, §1 VCRO, artikel 1, 1°, b) van het besluit van de Vlaamse Regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen, artikel 4.3.3. VCRO.

Het middel is enkel hierom al gegrond.

20. Aangezien in het beroepsschrift kritiek op het advies werd geformuleerd, werd door de deputatie advies gevraagd aan **de VCOE**. Dit **advies is eveneens ongunstig**.

Uit de twee adviezen blijkt dat het nieuwbouwproject ruimschoots de draagkracht van de beschermde site overschrijdt en niet vertrokken wordt van de intrinsieke erfgoedwaarden van de site.

Artikel 6.4.3. OED omvat daarenboven het passiefbehoudsbeginsel, dat eveneens een direct werkende norm is:

(...)

Uit de beide adviezen blijkt dat de aanvraag het nieuwbouwwolume te groot en te imposant is ten opzichte van het beschermde kasteel en daarmee eerder de concurrentie met het kasteel aangaat dan zich ondergeschikt op te stellen. Ook de reliëfwijziging heeft een aanzienlijke impact op het gehele kasteelpark. Het is evenmin duidelijk waar de parkeergelegenheid wordt voorzien en hoe de ontsluiting voor de brandweer zal gebeuren.

Hierdoor worden de erfgoedwaarden ernstig aangetast.

De VCOE beaamt dat de voorwaarden en richtlijnen opgelegd door de verzoekende partij nageleefd moeten worden, omdat deze de garanties bieden opdat het nieuwbouwproject met respect voor erfgoedwaarden van de beschermde site gerealiseerd zou worden.

De bestreden beslissing stelt dat de tuinzone vandaag zelfs geen enkel waarde heeft. (...). Hieruit blijkt zonder enige twijfel dat aan het beschermingsbesluit en de erin vervatte erfgoedwaarden voorbij wordt gegaan. Het besluit beschermt uitdrukkelijk ook de tuin 'artikel 1', zodat de deputatie niet kan stellen dat de tuinzone geen enkele waarde heeft.

Uit de adviezen blijkt dus dat de intrinsieke erfgoedwaarden van de site door de voorziene en vergunde werken worden geschonden. Er wordt afbreuk gedaan aan het beschermingsbesluit en dus ook aan het passiefbehoudsbeginsel.

Terecht stelde de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar :

"Dit bescheiden bouwvolume, duidelijk visueel ondergeschikt aan het barokke kasteel, wordt evenwel vervangen door een grootschalig en modern vormgegeven nieuwbouwvolume dat evenwaardig bestaat naast het kasteelgebouw. De bestaande conciërgewoning heeft een grondvlak van 119 m², bestaat uit deels één en deels twee volwaardige bouwlagen onder zadeldak en is 803 m³ groot. Het nieuwe kantoorgebouw heeft een bebouwd oppervlakte van 545 m², omvat 3 volwaardige bovengrondse bouwlagen en één functionele ondergrondse bouwlaag en is 4666 m³ groot. Door de beperkte afstand, namelijk 13 m, tussen kantoorgebouw en kasteel dient gesteld dat beide gebouwen zich bevinden in elkaars direct zichtveld. De erfgoedwaarde van het kasteel zoals beschreven in punt 1.4 wordt in het gedrang gebracht door het inbrengen van een dominant aanwezig bouwvolume in een totaal afwijkende bouwstijl, mede versterkt door de minimale afstand tussen de betrokken gebouwen."

En dienvolgens :

"Gelet op de negatieve beoordeling door de VCOE, die bijgetreden wordt, kan niet worden voorbijgegaan aan het in eerste aanleg uitgebrachte advies, dat gebaseerd is op een direct werkende norm en bijgevolg bindend is."

Er ligt dan ook een schending met direct werkende normen voor.

*In dat geval **kon de deputatie slechts de vergunning weigeren of in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen** opnemen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving.*

Dit is niet gebeurd. Een schending van de aangehaalde bepalingen ligt voor.

Het middel is ook daarom gegrond.

*21. De deputatie stelt in de bestreden beslissing :
(...)*

De deputatie is van mening dat zij met het advies van het agentschap Onroerend erfgoed geen rekening moet houden. Zij meent zelfs dat het advies is opgeheven door het advies van de VCOE. Het advies van de VCOE zou als het ware in de plaats treden van dit advies. Zij meent dat anders geen enkel beroep kans op slagen zou hebben.

22. Dit is volledig foutief en in strijd met diverse bepalingen en beginselen.

De deputatie moet het advies van Onroerend Erfgoed betrekken in de beoordeling – het advies is gebaseerd op een direct werkende norm en dus bindend.

Het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed is een verplicht in te winnen advies en heeft de gevolgen van artikel 4.3.3. en 4.3.4. VCRO. Het advies toetst de handeling aan de voorschriften in de individuele beschermingsbesluiten en aan het actief- en passiefbehoudsbeginsel zoals voorzien in de artikelen 6.4.1. en 6.4.3. OED.

Indien uit het advies blijkt dat het aangevraagde strijdig is met de direct werkende normen, moet de vergunningverlenende overheid de vergunning op grond van artikel 4.3.3 VCRO weigeren of zullen in de voorwaarden waarborgen ter vrijwaring van het onroerend erfgoed worden opgenomen. De VCRO legt uit wat onder direct werkende normen kan begrepen worden: "Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder 'direct werkende normen' verstaan: supranationale, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is". (...) De memorie van toelichting stelt uitdrukkelijk dat ook individuele beschermingsbesluiten een direct werkende norm in de zin van de VCRO zijn. (...) Ook uw Raad bevestigde dit reeds. (...) Ook het actief-en passiefbehoudsbeginsel uit artikel 6.4.1 en 6.4.3 OED zijn direct werkende normen in de zin van artikel 4.3.3. (...) Een vergunning zal moeten worden geweigerd indien de toekenning het beschermd goed zou ontsieren, beschadigen, vernielen, de erfgoedwaarde ervan zou aantasten, of het goed de facto zou declasseren." (...)

Uit geen enkele bepaling blijkt dat dit advies, in een beroepsprocedure, van generlei waarde wordt en zonder meer kan worden genegeerd.

Integendeel blijkt uit de hierboven opgesomde bepalingen, zowel uit de reglementering inzake Onroerend Erfgoed als inzake Ruimtelijke Ordening, dat het in casu verplicht is om het advies in te winnen bij het agentschap Onroerend Erfgoed.

Artikel 6.4.6., tweede lid OED voorziet dat een bijkomend advies wordt ingewonnen bij de VCOE indien er middelen worden opgeworpen over het advies van het agentschap. Deze bepaling houdt helemaal niet in dat het advies van het agentschap daardoor zou verdwijnen.

Besluit: *de deputatie kan in haar beoordeling het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed niet als onbestaande beschouwen of louter negeren. Het advies werd niet vervangen door het advies van de VCOE.*

De deputatie dient met het advies van het agentschap ook rekening te houden.

Aangezien het advies gebaseerd is op direct werkende normen, wat door het advies van de VCOE wordt bevestigd, is dit advies bindend en kent de gevolgen van artikel 4.3.3. VCRO.

Door in de bestreden beslissing voorbij te gaan aan het advies van het agentschap en dit dus als niet bestaande te beschouwen (want vervangen door het advies van de VCOE), schendt de deputatie artikel 6.4.4., §2 OED, artikel 4.7.16, §1 VCRO, artikel 1, 1° besluit 5 juni 2009 en dienvolgens ook artikel 4.3.3. VCRO.

De deputatie blijft verplicht om met alle adviezen rekening te houden en indien daaruit een strijdigheid met direct werkende normen blijkt, zal de vergunning moeten worden geweigerd of in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen moeten worden opgenomen.

Door het advies van OE nadrukkelijk niet te betrekken in haar inhoudelijke beoordeling, wordt de bestreden beslissing onwettig.

...

2.

De verwerende partij antwoordt:

“ ...

De deputatie heeft terecht geoordeeld dat het advies van de VCOE in de plaats treedt van het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed. Anders redeneren zou in strijd zijn met de toepasselijke bepalingen van het Onroerenderfgoeddecreet en de ratio legis ervan.

Het is immers net de finaliteit van de procedureregels uit het Onroerenderfgoeddecreet en het Onroerenderfgoedbesluit om een heroverwegingsadvies van de VCOE in te winnen indien er middelen worden aangevoerd tegen het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed, zoals in het voorliggende dossier.

“Heroverwegen” betekent dat er in graad van beroep enkel rekening dient te worden gehouden met het advies van de VCOE, zo niet zou ieder administratief beroep m.b.t. een ongunstig advies van Agentschap Onroerend Erfgoed bij voorbaat geen enkele kans op slagen hebben. Welk nut zou een heroverwegingsadvies van de VCOE immers nog hebben indien aan een eerder advies van het Agentschap niet kan worden voorbijgegaan? Er zou in dat geval helemaal geen sprake meer kunnen zijn van een heroverweging. Een dergelijke redenering zou dan ook in strijd zijn met de expliciete beroepsmogelijkheid mét vervangend advies door de VCOE zoals voorgeschreven in artikel 6.4.6 Onroerend Erfgoeddecreet.

Er kon door de deputatie dus wel degelijk worden voorbijgegaan aan het in het eerste aanleg verstrekte advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed.

Dit wordt ook bevestigd in rechtspraak van de Raad van State (R.v.St. 15 januari 2014, nr. 226.085) waarin wordt bevestigd dat enkel het advies van de VCOE (en dus niet het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed) als integrerend onderdeel van de complexe rechtshandeling (die de vergunningsbeslissing is) kan worden beschouwd. Er is geen enkele aanwijzing dat ook het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed een gelijkaardig integrerend deel van de vergunningsbeslissing zou uitmaken. Die rol is enkel weggelegd voor het advies van de toenmailge Expertencommissie, dat op vandaag wordt afgeleverd door de VCOE.

De verzoekende partij meent daarnaast dat het advies van de VCOE gebaseerd is op een direct werkende norm en dat dit advies daardoor bindend is.

Dit is eveneens een verkeerde veronderstelling.

Artikelen 4.3.3 juncto 4.3.4 VCRO bepalen dat een negatief advies uit een ander beleidsveld – zoals het advies van de VCOE – enkel bindend is voor zover het gebaseerd is op een direct werkende norm. Een advies is niet bindend voor zover het aangevraagde onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten uit andere beleidsvelden.

Het ongunstige advies van de VCOE refereert op geen enkele wijze naar een direct werkende norm. Deze onbestaande verwijzing kan ook niet worden vermoed. Om die reden alleen al kan dit advies in het licht van artikel 4.3.3 VCRO niet als bindend worden beschouwd.

Belangrijk is dat – hoewel de VCOE de aanvraag negatief beoordeelt – zij uitdrukkelijk stelt dat de conciërgewoning geen intrinsieke erfgoedwaarde heeft en aldus verbouwd en/of herbouwd kan worden.

Het beschermingsbesluit inzake 'Kasteel De Schepper met omgrachtingen en tuin' biedt aldus een zeer beperkte en vage beoordelingsgrond.

Wanneer dit beschermingsbesluit op zich niet de afbraak en vervanging verbiedt en geen voorschriften bevat over een heropbouw, kan het op geen enkele manier als een direct werkende norm worden beschouwd, aangezien er steeds een subjectieve beoordeling door de vergunningverlenende overheid vereist blijft.

Volgens artikel 4.3.3 VCRO kunnen direct werkende normen enkel de bepalingen zijn die "op zichzelf volstaan" om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is. Dit is kennelijk niet het geval.

Aangezien het voorliggende advies van de VCOE niet gebaseerd is op een direct werkende norm in de zin van artikel 4.3.3 VCRO, diende dit advies door de deputatie niet als een bindend advies te worden beschouwd.

De overwegingen in het advies van de VCOE dienden daarentegen te worden beschouwd als doelstellingen in de zin van artikel 4.3.4 VCRO, zodat de vergunningverlenende overheid hierover zelf een standpunt kon innemen.

Daarnaast gaat de verzoekende partij in haar verzoekschrift volledig voorbij aan de concrete inhoud van artikel 6.4.6. Onroerenderfgoeddecreet. Dit artikel bepaalt uitdrukkelijk dat (enkel) de Vlaamse Regering het advies van de VCOE bindend kan verklaren. Het bindend karakter van een dergelijk advies hangt dus af van een bindendverklaring van de Vlaamse Regering én bovendien staat deze mogelijkheid niet open op het niveau van administratief beroep bij de deputatie.

Indien een advies van de VCOE steeds een bindend karakter zou hebben, dan zou deze bepaling betreffende de bindendverklaring in artikel 6.4.6. OED geheel zinledig zijn. Dit kan niet de bedoeling van de decreetgever zijn geweest.

...

3.

De tussenkomende partij repliceert:

"...

1.

Het advies van de VCOE komt in de plaats van het in eerste aanleg uitgebrachte advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed. Dit is logisch: anders zou het advies van de VCOE nutteloos zijn. Dit is ook het standpunt van de Voorzitter van de VCOE zelf (zie bijlage 2).

Anders redeneren zou bovendien aanleiding geven tot een onoplosbaar conflict in het geval de conclusies van de adviezen van de VCOE en het Agentschap Onroerend Erfgoed verschillend zouden zijn. In deze (foute) redenering zouden er geen regels zijn om te bepalen welk advies voorrang krijgt, bijvoorbeeld indien het Agentschap Onroerend Erfgoed ongunstig en de VCOE gunstig adviseert. Er kan in ieder geval onmogelijk geoordeeld worden dat het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed voorrang heeft. De VCOE had in dat geval immers evengoed geen advies kunnen opstellen. Terwijl de rol

van de VCOE net erin bestaat om in de beroepsprocedure een volledig nieuwe beoordeling te maken van de impact van de aanvraag op de beschermde erfgoedwaarden zodra er discussie gevoerd wordt over deze impact.

Deze functie volgt uit de tekst van artikel 6.4.6, tweede lid Onroerenderfgoeddecreet die luidt als volgt:

(...)

Enkel in zoverre er argumenten worden opgeworpen in het kader van een administratieve beroepsprocedure die betrekking hebben op het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed of de behandeling ervan door de vergunningverlenende overheid moet er een advies van de VCOE worden ingewonnen.

Indien er dus kan getwijfeld worden aan de wettigheid van het door het Agentschap verleende advies of de behandeling ervan door de vergunningverlenende overheid dient er een volledig nieuwe beoordeling uitgevoerd te worden door de VCOE. De VCOE gaat daarbij na of het aangevraagde vergund kan worden overeenkomstig de geldende regelgeving inzake onroerend erfgoed en houdt daarbij rekening met alle elementen in het dossier, inclusief het in eerste aanleg verleende advies en de daartegen geformuleerde middelen in het kader van de administratieve beroepsprocedure.

Deze werkwijze blijkt ook uit het voorliggende advies van de VCOE. In het advies wordt informatie opgenomen in verband met het voorwerp van de aanvraag, het ongunstig advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed en de beroepsargumenten van de aanvrager. Vervolgens maakt de VCOE een eigen beoordeling omtrent de aanvraag aan de hand van de toepasselijke regelgeving, de opgeworpen beroepsargumenten en het advies van het Agentschap.

De VCOE onderzoekt het volledige dossier opnieuw met volheid van bevoegdheid. Daarbij volgt dat het advies van de VCOE deze van het Agentschap vervangt. Deze werkwijze zoals bedoeld door de decreetgever is te vergelijken met de behandeling van een administratief beroep door de deputatie tegen een vergunningsbeslissing in eerste aanleg. Ook de deputatie heeft volheid van bevoegdheid. De beslissing van de deputatie komt in de plaats van de door het college van burgemeester en schepenen genomen beslissing.

De redenering dat wanneer het advies van het Agentschap op direct werkende normen zou gebaseerd zijn het advies van de VCOE niet in de plaats zou komen kan dan ook om de hierboven genoemde reden niet gevolgd worden en vindt geen enkele wettelijke grondslag.

Verzoekende partij verwijst dan ook onterecht naar het bindend karakter van het in eerste aanleg uitgebrachte advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed. Dit advies is vervangen door het advies van de VCOE.

2.

Het advies van de VCOE is **niet bindend** voor de verwerende partij. Dit blijkt zeer duidelijk uit het Decreet Onroerend Erfgoed waar in artikel 6.4.6 uitdrukkelijk bepaald wordt:

(...)

De Vlaamse Regering heeft in dit dossier het advies van de VCOE niet bindend verklaard zodat de verwerende partij wel degelijk kan afwijken van dit advies. De VCOE beschouwt haar eigen advies overigens als niet bindend: op een recente studienamiddag dd. 06.12.2016 werd door de voorzitter van de VCOE zelf benadrukt dat dit advies niet bindend is voor de verwerende partij (zie bijlage 2).

De tekst van art. 6.4.6. is duidelijk en niet voor interpretatie vatbaar. Enkel indien de Vlaamse Regering dit uitdrukkelijk zo bepaalt in een specifiek dossier, is het advies van de VCOE bindend.

*In de mate dat geoordeeld zou worden dat hierdoor een conflict ontstaat tussen art. 6.4.6. van het Decreet Onroerend Erfgoed en art. 4.3.3. VCRO (dat bepaalt dat sectorale adviezen bindend zijn indien zij betrekking hebben op direct werkende normen) moeten de algemene regels toegepast worden inzake de hiërarchie en voorrang van rechtsregels. Artikel 6.4.6 Onroerenderfgoeddecreet heeft voorrang op artikel 4.3.3 VCRO, nu deze bepaling de *lex specialis* vormt ten aanzien van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (*lex generalis* voor stedenbouwkundige vergunningen). Bovendien, zoals hieronder uiteengezet (punt 4), is artikel 6.4.6 Onroerenderfgoeddecreet ook later in werking getreden dan artikel 4.3.3 VCRO. Overeenkomstig de hiërarchie der rechtsnormen heeft de later in werking getreden decreetbepaling voorrang op de eerdere.*

Dit heeft tot gevolg dat wanneer een advies van de VCOE gesteund zou zijn op direct werkende normen (hetgeen in casu niet het geval is) dit advies enkel bindend is wanneer het overeenkomstig artikel 6.4.6 Onroerenderfgoeddecreet bindend verklaard is.

3.

Mocht Uw Raad per impossible toch oordelen dat artikel 4.3.3 VCRO dient toegepast te worden op het advies van de VCOE wenst tussenkomende partij op te merken dat het advies van de VCOE niet gesteund is op direct werkende normen.

De te herbouwen conciërgewoning en de te rooien bomen zijn niet beschermd. De artikelen 6.4.1 en 6.4.2 Onroerenderfgoeddecreet zijn niet van toepassing. In het advies van de VCOE wordt de toepasselijkheid ervan niet aangetoond.

De conclusie van het advies van de VCOE luidt als volgt:

“De commissie concludeert aldus dat de voorwaarden en richtlijnen opgelegd door onroerend erfgoed nageleefd moeten worden. Deze bieden de nodige garanties opdat het nieuwbouwproject met respect voor de erfgoedwaarden van de beschermde site gerealiseerd zou worden.”

In het advies van de VCOE wordt niet verwezen naar direct werkende normen binnen het Erfgoedbeleid die een weigering van de vergunning zouden verantwoorden. Er wordt geen melding gemaakt van concrete bepalingen uit het onroerend erfgoeddecreet of het specifiek toepasselijke beschermingsbesluit. Noch wordt de strijdigheid van de aanvraag met een concrete direct werkende norm aangetoond. Dit is evenwel vereist (...).

Er wordt verwezen naar het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed en de door dit Agentschap opgestelde richtlijnen en voorwaarden. Dit betreffen geen direct werkende normen.

Het advies van de VCOE is dan ook niet gesteund op direct werkende normen.

Louter ten overvloede en in uiterst ondergeschikte orde dient erop gewezen te worden dat het verbod op aantasting van de erfgoedwaarden van een beschermd goed vervat in artikel 6.4.3 van het Onroerenderfgoeddecreet geen direct werkende norm betreft binnen het erfgoedbeleid.

Een direct werkende norm is een supranationale, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepaling die op zichzelf volstaat om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is (artikel 4.3.3, 2^{de} lid VCRO).

De norm die stelt dat er een verbod geldt op de aantasting van de erfgoedwaarden is onvoldoende precies. In de betrokken bepaling wordt nagelaten te concretiseren wat onder 'erfgoedwaarden' dient verstaan te worden. Tevens wordt niet verduidelijkt wanneer er over een 'aantasting van een erfgoedwaarde' kan gesproken worden.

De bepaling volstaat op zichzelf niet om direct toepasbaar te zijn. De ruime interpretatie die eraan gegeven kan worden, verantwoordt de noodzaak aan verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging.

In artikel 2.1, 26° Onroerenderfgoeddecreet heeft de decreetgever bijgevolg 'erfgoedwaarden' als volgt omschreven:

“de archeologische, architecturale, artistieke, culturele, esthetische, historische, industrieel-archeologische, technische waarde, ruimtelijk-structurende, sociale, stedenbouwkundige, volkskundige of wetenschappelijke waarde waaraan onroerende goederen en de cultuurgooderen die er integrerend deel van uitmaken hun huidige of toekomstige maatschappelijke betekenis ontleen;”

Deze definitie laat echter nog steeds zeer veel ruimte voor interpretatie.

Wat dient verstaan te worden onder de aantasting van de erfgoedwaarden dient bovendien volledig beschouwd te worden als onderdeel van de discretionaire bevoegdheid van de bevoegde overheden (onder andere het Agentschap Onroerend Erfgoed en de VCOE).

Voor de toepasbaarheid van de betrokken bepaling is een beoordeling noodzakelijk. De bevoegde overheden maken daarbij gebruik van hun discretionaire bevoegdheid.

In casu werd met behulp van door het Agentschap Onroerend Erfgoed opgestelde richtlijnen getracht de vage norm vervat in artikel 6.4.3 Onroerenderfgoeddecreet te concretiseren. De opgestelde richtlijnen wijzigen echter niets aan het gegeven dat de betrokken norm onvoldoende precies en volledig is om beschouwd te kunnen worden als een direct werkende norm overeenkomstig artikel 4.3.3 VCRO.

Op basis van de memorie van toelichting bij het Onroerenderfgoeddecreet kan eveneens afgeleid worden dat het niet de bedoeling was van de decreetgever om een direct werkend karakter aan de betrokken norm toe te kennen.

“Indien het gevraagde onwenselijk is in het licht van een doelstelling of zorgplicht in het kader van dit decreet dan kan de vergunningverlener de vergunning weigeren. Het advies toetst de voorliggende handelingen aan het actief- en passief-behoudsbeginsel alsook aan de bepalingen van het individuele beschermingsbesluit van het betrokken onroerend erfgoed. De vergunningverlenende overheid integreert dit advies in haar vergunning of wijkt op gemotiveerde wijze van het geformuleerde advies af.” (Memorie van Toelichting bij het Ontwerp van decreet betreffende het onroerend erfgoed, Parl. St. VI. Parl. 2012-13, nr. 1901/1, p. 65).

Uit het voorgaande blijkt dat volgens de decreetgever de vergunning niet moet geweigerd worden omwille van het gegeven dat het gevraagde onwenselijk zou zijn in het licht van een doelstelling of zorgplicht. Het is een mogelijkheid, doch de vergunningverlenende overheid kan en mag op gemotiveerde wijze afwijken.

4.

Artikel 6.4.6 Onroerendergoeddecreet bepaalt uitdrukkelijk dat het advies van de VCOE bindend kan worden verklaard door de Vlaamse Regering. In de mate dat Uw Raad – per impossible – zou concluderen dat uit art. 4.3.3 VCRO voortvloeit dat dit advies wel bindend is, volgt een tegenstrijdigheid tussen artikel 6.4.6 Onroerendergoeddecreet en artikel 4.3.3 VCRO.

Artikel 6.4.6 Onroerendergoeddecreet heeft overeenkomstig de hiërarchie der rechtsnormen voorrang op artikel 4.3.3 VCRO.

De inwerkingtreding op 1 januari 2015 van het Onroerendergoeddecreet, met in begrip van artikel 6.4.6, dateert van na de inwerkingtreding van artikel 4.3.3 VCRO (1.09.2009). Overeenkomstig de hiërarchie der rechtsnormen geldt dat de later inwerkinggetreden decreetbepaling voorrang heeft op de eerdere.

Bovendien dient artikel 4.3.3 VCRO beschouwd te worden als de lex generalis. Daarentegen is artikel 6.4.6 onroerendergoeddecreet onderdeel van een lex specialis. De lex specialis heeft voorrang op de lex generalis.

...

4.

De verzoekende partij dupliceert in haar wederantwoordnota:

“ ...

5. Zowel de verwerende als de tussenkomende partij voeren aan dat het advies van de VCOE in de plaats komt van het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed.

Dit standpunt is niet correct.

Nergens blijkt uit dat het advies van de VCOE in de plaats zou komen van het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed, of dat het dit advies zou vervangen.

De verwijzing naar het arrest van de Raad van State nr. 226.085 is niet relevant. De Raad van State oordeelde enkel dat hij niet over de rechtsmacht beschikte om over het voorliggende beroep tegen een advies van de toenmalige Expertencommissie uitspraak te doen. Hierin wordt helemaal niet gesteld dat enkel het advies van VCOE een integrerend onderdeel van de complexe rechtshandeling (vergunningsbeslissing) zou zijn. Dit is een foutieve weergave van het arrest. Bij de Raad van State lag enkel het advies van de Expertencommissie voor, waarover de Raad geen bevoegdheid had.

Door te bepalen dat het advies van de VCOE een “heroverwegingsadvies” is, voegen de verwerende en tussenkomende partij een bepaling toe aan artikel 6.4.6. OED. Dit zit in deze bepaling geenszins verrat. Deze bepaling bepaalt enkel dat advies bij de VCOE moet worden ingewonnen indien het verzoekschrift middelen opwerpt over het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed (vermeld in artikel 6.4.4., §2 en §3 OED) of over de behandeling van dat advies door de vergunningverlenende overheid.

Zij houdt helemaal niet in dat de VCOE als een soort “beroepsinstantie” zou oordelen over het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed; evenmin geeft deze bepaling de bevoegdheid aan de VCOE om het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed te vernietigen, te hervormen of te herroepen; deze bepaling brengt ook niet mee dat het advies niet langer zou bestaan of uit het rechtsverkeer zou verdwijnen.

Er kon dus door de deputatie niet aan het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed voorbijgegaan worden. Deze bewering faalt naar recht. Zoals de verzoekende partij in het verzoekschrift vermeldde, blijkt uit geen enkele bepaling of beginsel dat het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed in een beroepsprocedure van generlei waarde wordt of kan worden genegeerd. Het feit dat een bijkomend advies van de VCOE wordt gevraagd, houdt niet in dat het advies verdwijnt.

De deputatie kan in haar beoordeling het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed niet als onbestaande beschouwen.

6. Volgens de verwerende en tussenkomende partij is het advies van de VCOE nooit bindend. Zij verwijzen daarvoor naar artikel 6.4.6. OED.

Door dergelijke redenering wordt aan artikel 4.3.3. VCRO voorbijgegaan.

Zoals hoger bleek, volgt uit artikel 6.4.6. OED. enkel dat de deputatie verplicht advies moet inwinnen bij de VCOE in welbepaalde gevallen. Artikel 4.3.3. VCRO luidt als volgt:

(...)

Deze bepaling is ook zonder enige twijfel van toepassing op de procedure in het kader van het administratief beroep bij de deputatie. Indien derhalve uit het – bij de VCOE – verplicht in te winnen advies blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen, dan moet de vergunning geweigerd worden of moeten voorwaarden worden opgenomen.

Het feit dat het advies van de VCOE ook bindend kan verklaard worden op grond van artikel 6.4.6., lid 2 OED, met name wanneer het uitvoeren van een vergunning ernstige schade kan toebrengen aan een beschermd goed, doet niets af aan het voorgaande.

De tussenkomende partij leest hierin ten onrechte een tegenstrijdigheid met artikel 4.3.3. VCRO.

7. De verwerende en tussenkomende partij werpen op dat het advies van de VCOE niet gebaseerd is op een direct werkende norm en daarom niet bindend is in de zin van artikel 4.3.3. VCRO.

Dit is evenmin correct.

Artikel 6.4.3. OED luidt als volgt :

(...)

Het ministerieel besluit tot bescherming stelt :

(...)

De VCOE stelt in haar advies :

(...)

Hieruit blijkt derhalve duidelijk dat door het voorliggende project de erfgoedwaarden van de beschermde site niet worden gerespecteerd.

De strijdigheid met direct werkende normen staat vast.

8. De tussenkomenende partij werpt nog op dat artikel 6.4.3. OED geen direct werkende norm binnen het erfgoedbeleid zou zijn.

Uw Raad heeft in diverse arresten reeds anders beslist (RvVb/A/1718/0721 van 3 april 2018; RvVb/A/1718/0729 van 3 april 2018).

(...)

Uit het advies van VCOE blijkt dat de erfgoedwaarden van de site worden aangetast door de bestreden beslissing. De commissie concludeert dan ook dat de voorwaarden en richtlijnen opgelegd door onroerend erfgoed nageleefd moeten worden, wat uit het voorgaande van het advies blijkt niet zo te zijn. De commissie stelt dat enkel deze de nodige garanties opdat het nieuwbouwproject met respect voor de erfgoedwaarden van de beschermde site gerealiseerd zou worden.

Dit is een loutere bevestiging van wat reeds door het agentschap Onroerend Erfgoed werd vastgesteld in zijn advies, dat door de VCOE in haar advies wordt opgenomen. Na de vermelding van het beschermingsbesluit, het actief en passiefbehoudsbeginsel en de bepalingen uit het Onroerenderfgoedbesluit stelt dit :

(...)

Artikel 6.4.3. OED bevat een direct werkende norm en in het advies van de VCOE én ook dit van het AOE wordt aan de hand van concrete gegevens afdoende aannemelijk gemaakt dat een strijdigheid met deze bepaling voorligt.

...

5.

De tussenkomenende partij stelt in haar laatste schriftelijk uiteenzetting nog:

“ ...

1.

Wat betreft het eerste middel heeft tussenkomenende partij in haar schriftelijke uiteenzetting het volgende aangetoond:

- *het advies van de VCOE vervangt het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed (AOE);*
- *het advies van de VCOE is niet bindend voor de vergunningverlenende overheid;*
- *het advies van de VCOE is niet gebaseerd op direct werkende normen;*
- *het verbod op aantasting van de erfgoedwaarden van een beschermd goed, vervat in artikel 6.4.3 OED, betreft geen direct werkende norm;*
- *indien Uw Raad van oordeel zou zijn dat conform artikel 4.3.3 VCRO het advies van de VCOE toch bindend zou zijn, ligt een tegenstrijdigheid tussen artikel 6.4.6 OED en 4.3.3 VCRO voor.*

2.

Verzoekende partij stelt in haar wederantwoordnota het volgende:

- *uit niets blijkt dat het advies van de VCOE in de plaats van het advies van het AOE zou komen of het zou vervangen of dat de deputatie eraan kon voorbijgaan;*
- *het advies van de VCOE is wel bindend, in het geval dit advies gebaseerd is op direct werkende normen (art. 4.3.3 VCRO), want er bestaat geen tegenstrijdigheid tussen artikel 4.3.3 VCRO en artikel 6.4.6 OED;*
- *het advies van de VCOE is gebaseerd op een direct werkende norm, met name artikel 6.4.3 OED.*

3.

Tussenkomen de partij toont in haar schriftelijke uiteenzetting weldegelijk aan dat de verwerende partij er mocht vanuit gaan dat het advies van de VCOE in de plaats van het advies van het AOE komt en het dus vervangt.

Er kan niet zomaar gesteld worden dat dit nergens uit zou blijken.

Overeenkomstig artikel 6.4.4, § 2 OED wint de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg advies in bij het AOE:

(...)

In artikel 6.4.6, tweede lid OED wordt bepaald dat de VCOE in beroep advies verleent in het geval het verzoekschrift middelen opwerpt over het advies van het AOE.

(...)

Met andere woorden bevatten beide bepalingen duidelijke aanwijzingen wat betreft het niveau waarop de adviezen gevraagd dienen te worden en toepasselijk zijn. Uit geen van deze bepalingen blijkt dat het advies van het AOE tevens toepasselijk zou zijn in het kader van de administratieve beroepsprocedure.

Minstens duiden deze bepalingen erop dat de regelgever tot doel heeft een procedure te voorzien waarbij in administratief beroep het in eerste aanleg uitgebrachte advies door het AOE hervormd kan worden door de VCOE.

Indien dit niet het geval zou zijn en beide adviezen naast elkaar blijven bestaan, dient de vraag gesteld te worden waarom de VCOE een advies zou verlenen. De administratieve beroepsinstantie zou binnen deze redenering toch rekening moeten blijven houden met het advies van het AOE. Het opstellen van een advies door de VCOE lijkt binnen deze interpretatie nutteloos tijdverdrijf. Er mag verwacht worden van de regelgever dat deze bij de opmaak van het Onroerenderfgoeddecreet niet tot doel had een instantie als de VCOE nutteloos aan het werk te zetten voor het opstellen van adviezen. Dit zou aan elke zin van logica voorbijgaan en allerminst in het algemeen belang zijn.

Het gegeven dat in artikel 6.4.6, tweede lid OED de mogelijkheid wordt voorzien voor de Vlaamse Regering om het advies van de VCOE bindend te verklaren wijst er tevens op dat het advies van het AOE door het advies van de VCOE wordt vervangen.

Welk nut zou deze bepaling hebben indien het bindend advies van het AOE nog van toepassing zou zijn. Uit deze bepaling blijkt duidelijk dat de regelgever niet tot doel had beide adviezen naast elkaar te laten bestaan.

Er dient dan ook geoordeeld te worden dat het advies van het AOE wordt opgeheven door het advies van de VCOE.

Mocht Uw Raad per impossible toch oordelen dat uit bovengenoemde bepalingen en hetgeen eerder werd uiteengezet in de schriftelijke uiteenzetting van tussenkomen de partij niet afgeleid kan worden dat het advies van de VCOE het advies van het AOE vervangt, dan dient opgemerkt te worden dat het naast elkaar bestaan van de adviezen evenmin valt af te leiden uit de betrokken bepalingen.

4.

Tussenkomen de partij heeft reeds in haar schriftelijke uiteenzetting op afdoende wijze aangetoond dat het advies van de VCOE niet bindend is, als het niet bindend wordt verklaard.

Het OED vormt de lex specialis ten aanzien van de VCRO. Bovendien is artikel 6.4.6 OED op een later moment in werking getreden dan artikel 4.3.3 VCRO. Overeenkomstig de hiërarchie der rechtsnormen geldt dat de later inwerkinggetreden decreetbepaling voorrang heeft op de eerdere.

Het advies van de VCOE kan dan ook enkel bindend zijn in het geval het bindend verklaard werd door de Vlaamse Regering.

Er kan daarbij aanvullend opgemerkt worden dat overeenkomstig artikel 6.4.6, tweede lid OED de Vlaamse Regering het advies van de VCOE bindend kan verklaren indien het uitvoeren van de vergunning ernstige schade kan toebrengen aan een beschermd goed.

Het gegeven dat de Vlaamse Regering in casu heeft nagelaten het advies van de VCOE bindend te verklaren houdt minstens impliciet een indicatie in dat met het aangevraagde geen ernstige schade zal berokkend worden aan het beschermde goed.

De direct werkende normen hebben eveneens tot doel ernstige schade aan het beschermd goed te voorkomen.

Met andere woorden wijst het gegeven dat de Vlaamse Regering het advies van de VCOE niet bindend verklaard heeft er tevens op dat het betrokken advies niet gesteund is op direct werkende normen.

5.

Volgens verzoekende partij zou het advies van de VCOE gebaseerd zijn op direct werkende normen en bijgevolg bindend zijn overeenkomstig artikel 4.3.3 VCRO.

Zoals hierboven en in de schriftelijke uiteenzetting van tussenkomende partij aangetoond kan het advies van de VCOE enkel bindend zijn indien het bindend verklaard is overeenkomstig artikel 6.4.6, tweede lid OED.

Bovendien is het betrokken advies van de VCOE niet gebaseerd op direct werkende normen. Tussenkomende partij toonde dit reeds aan in haar schriftelijke uiteenzetting.

De te herbouwen conciërgewoning en de te rooien bomen zijn niet beschermd. De artikelen 6.4.1 en 6.4.2 Onroerenderfgoeddecreet zijn niet van toepassing. Dit wordt niet betwist door verzoekende partij.

In het advies van de VCOE wordt geen concrete strijdigheid met artikel 6.4.3 OED opgeworpen. Bovendien bestaat er minstens discussie over het geven of artikel 6.4.3 OED al dan niet een direct werkende norm betreft.

In de memorie van toelichting, waarnaar werd verwezen door tussenkomende partij in haar schriftelijke uiteenzetting (p.12), werd bepaald dat de vergunningverlenende overheid de vergunning KAN weigeren in het geval er een strijdigheid zou voorliggen met het passiefbehoudsbeginsel.

Met andere woorden beschouwd de regelgever zelf de betrokken bepaling niet als een direct werkende norm.

Overeenkomstig de rechtspraak waar door verzoekende partij in haar wederantwoordnota naar verwezen wordt zou artikel 6.4.3 OED een direct werkende norm bevatten. Evenwel

merkt uw Raad op dat de betrokken bepaling een zeer algemene strekking heeft en dat die op tal van handelingen betrekking kan hebben, zodat een strijdigheid met deze bepalingen slechts aanvaard kan worden indien deze aan de hand van concrete gegevens aannemelijk wordt gemaakt (...).

Een strijdigheid met artikel 6.4.3 OED moet op basis van concrete gegevens worden aangetoond. Een strijdigheid met artikel 6.4.3 OED op zich volstaat niet. De strijdigheid moet blijken op basis van concrete gegevens. Pas dan zou artikel 6.4.3 OED een direct werkende norm zijn.

Verzoekende partij toont echter niet aan dat er in het advies van de VCOE een strijdigheid met artikel 6.4.3 OED wordt vastgesteld, noch benoemt zij de concrete gegevens die een strijdigheid met artikel 6.4.3 OED zouden aantonen.

In eerste instantie wordt in het advies van de VCOE niet verwezen naar direct werkende normen binnen het Erfgoedbeleid die een weigering van de vergunning zouden verantwoorden. Er wordt geen melding gemaakt van concrete bepalingen uit het onroerend erfgoeddecreet of het specifiek toepasselijke beschermingsbesluit. Noch wordt de strijdigheid van de aanvraag met een concrete direct werkende norm aangetoond. Dit is evenwel vereist (...).

Daarnaast dient opgemerkt te worden dat in het advies van de VCOE de impact van het aangevraagde op de erfgoedwaarden wel grondig wordt onderzocht, maar dat wordt nagelaten in concreto aan te geven waarom de erfgoedwaarden van het beschermd goed zouden worden aangetast.

Zo wijst de VCOE erop dat:

- het nieu[w]bouwwolume te groot en te imposant is ten opzichte van het beschermde kasteel; en
- de voorgestelde reliëfwijziging een aanzienlijke impact zal hebben op het gehele kasteelpark;

doch laat zij evenwel na aan te geven of de impact negatief is en waarom deze negatief zou zijn voor de erfgoedwaarden. Er kan op geen enkele wijze op basis van deze motivering afgeleid worden waarom de betrokken aspecten aanleiding zouden geven tot een aantasting van de erfgoedwaarden (artikel 6.4.3 OED).

Er wordt niet in concreto aangegeven waarom de vermeende dominantie van de nieuwbouw een aantasting van de erfgoedwaarden zou inhouden. De dominantie wordt louter verondersteld. Doch worden er geen concrete gegevens aangereikt op basis waarvan de aantasting van de erfgoedwaarden van het beschermde goed blijkt. De eventuele negatieve impact wordt niet omschreven. Het is aldus niet duidelijk waarom en of de opgeworpen dominantie een negatieve impact zal hebben.

Nochtans werden er door tussenkomende partij in haar beroepschrift bij de deputatie concrete elementen opgeworpen wat betreft deze vermeende dominantie. Zo werd er aangehaald dat:

- de nieuwbouw volgt de exacte voorbouwlijn van de conciërgewoning, de afstand tot het landhuis blijft dus identiek;

- de huidige conciërgewoning bestaat voorts al uit twee bouwlagen en een zadeldak (kroonlijst 6,03 en nok 9,4 m hoog). De nieuwbouw voorziet eveneens 2 bouwlagen met een derde teruggetrokken bouwlaag. De nieuwbouw krijgt een kroonlijst van 7,4 m en een nok van 11,1 m hoog. Het gebouw wordt afgebouwd aan de zijde van het landhuis om elke negatieve impact te vermijden. Het landhuis heeft een kroonlijsthoogte van 7,97 m en een nokhoogte van 12,61 m. Het landhuis is bovendien niet alleen hoger, maar situeert zich ook meer vooraan op het terrein, waardoor het automatisch een meer prominente en dominante rol inneemt. De nieuwbouw komt schuin en ruim achter het landhuis en blijft dus zeer duidelijk ondergeschikt;
- daar waar de bestaande conciërgewoning echter geen enkele waarde heeft, wordt op de plaats ervan een zeer esthetisch, modern gebouw opgericht, dat door zijn contrast van stijl en witte kleur met het oude landhuis in laat-barokke stijl, de erfgoedwaarde van het landhuis versterkt;
- de parallel kan getrokken worden naar de ruïne van de afgebrande Sint-Ghislenuskerk op het dorpsplein (op 60 m afstand), waar naast de behouden ruïne een nieuw volume in hagelwit beton werd opgericht en ook de kerktoeren in witte kleur werd gemoderniseerd. Deze verbouwing en het gecreëerde contrast tussen oud en modern wordt unaniem geloofd omwille van zijn architecturale waarde en het in de verf zetten van het erfgoed;
- op de toegevoegde simulatiefoto's wordt eveneens de verenigbaarheid aangetoond van het moderne gebouw met het beschermde landhuis. Uit deze foto's blijkt dat beide gebouwen aan de voorzijde van het terrein (zowel vanop straat als vanop het terrein) niet in eenzelfde blikveld kunnen gevangen worden door de aanwezigheid van de bomen (in het bijzonder de omvangrijke treurbeuk). De zichtbaarheid van het nieuwe gebouw aan de voor- of straatzijde is dan ook sowieso miniem;
- ...

In het advies van de VCOE worden dergelijke concrete gegevens of elementen niet naar voor geschoven om de aantasting van de erfgoedwaarden aan te tonen. Noch worden de door tussenkomende partij opgeworpen elementen betwist of weerlegd.

De VCOE beperkt zich louter tot het motief dat het nieuwbouwkantoor zich vanuit zuidwestelijke richting dominant zou tonen ten opzichte van het kasteel. Dit is niet correct. Op basis van onderstaande luchtfoto blijkt duidelijk dat de bestaande groenaanleg dergelijke vaststellingen onmogelijk maakt.

[...]

Hetzelfde geldt voor de beoordeling van de reliëfwijziging. Deze zou een aanzienlijke impact hebben op het gehele kasteelpark. Of die impact positief of negatief is voor de erfgoedwaarden en of er een schending zou voorliggen van artikel 6.4.3 OED wordt niet nader omschreven of op basis van concrete gegevens aangetoond.

Tussenkomende partij wierp daarentegen in haar beroepschrift in het kader van de administratieve beroepsprocedure bij de deputatie op dat de erfgoedwaarden niet werden aangetast nu:

- *het een zeer beperkte reliëfwijziging betreft ten opzichte van de omvangrijke tuinzone, die geen wijziging aanbrengt aan het karakter van deze tuin;*
- *de huidige tuin achter het landhuis geen enkele erfgoedwaarde heeft. Het betreft vooral een uitgestrekt gazon met minderwaardige begroeiingen. Tussenkomende partij is net bezig om deze tuinzone terug op te waarderen en een uitstraling te bezorgen die aansluit bij het historisch karakter van de site.*

De VCOE laat in haar advies na de concrete gegevens aan te reiken op basis waarvan de schending van de erfgoedwaarden zou blijken. Noch worden de door tussenkomen partij opgeworpen elementen betwist of weerlegd.

Er dient dan ook geoordeeld te worden dat het advies van de VCOE niet gebaseerd is op direct werkende normen.

In het advies van de VCOE wordt daarnaast als volgt verwezen naar de in het advies van het AOE opgenomen voorwaarden en richtlijnen:

p. 3

“De commissie concludeert aldus dat de voorwaarden en richtlijnen opgelegd door onroerend erfgoed nageleefd moeten worden. Deze bieden de nodige garanties opdat het nieuwbouwproject met respect voor de erfgoedwaarden van de beschermde site gerealiseerd zou worden.”

p. 1

“Het advies verduidelijkt dat het agentschap akkoord kan gaan met de afbraak van de conciërgewoning, mits het nieuwbouwproject aan een aantal voorwaarden voldoet. Zo moet het kantoorgebouw ingeplant worden op de huidige locatie van de conciërgewoning, mag de grondoppervlakte maximaal verdubbelen en dient de nieuwbouw qua volume en hoogte ondergeschikt te blijven aan het kasteel. Het agentschap formuleerde tevens bemerkingen bij de voorgestelde reliëfwijziging en de locatie van de parkeerruimte. Als laatste voorwaarde geldt dat de walgrachten en het bomenbestand maximaal gevrijwaard moeten blijven.”

De in het advies van het AOE opgenomen voorwaarden en richtlijnen betreffen aldus geen direct werkende normen.

Er kan dan ook niet geoordeeld worden dat het advies van de VCOE gebaseerd zou zijn op direct werkende normen.

Louter om vergissingen te voorkomen dient opgemerkt te worden dat de verzoekende partij in haar wederantwoordnota per ongeluk de tekst van het arrest van Uw Raad waarnaar zij op pagina 6 verwijst heeft toegevoegd aan de verwijzing naar het advies van het AOE (p. 8). Hierdoor lijkt het alsof de tekst van het arrest werd opgenomen in het advies van het AOE hetgeen niet het geval is.

...

Beoordeling door de Raad

1.1.

Uit artikel 4.3.3, eerste lid VCRO volgt dat een vergunning geweigerd moet worden als uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat de aanvraag strijdig is met direct werkende normen binnen een andere sector dan de ruimtelijke ordening, of dat in een vergunning de nodige voorwaarden opgelegd moeten worden die waarborgen dat de in het advies vastgestelde strijdigheid geredigeerd wordt. Onder “direct werkende normen” verstaat artikel 4.3.3, tweede lid VCRO “supranationale, wetkrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die op zichzelf volstaan om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is”.

De parlementaire voorbereiding van artikel 4.3.3 VCRO licht toe dat “een vergunning principieel wordt geweigerd als uit de ingewonnen adviezen of uit het aanvraagdossier blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere sectoren dan de ruimtelijke ordening”, maar dat een principiële weigering “in gemotiveerde gevallen (...) vermeden (kan worden) indien in de vergunning voorwaarden kunnen worden opgenomen die strekken tot een adequate afstemming van het aangevraagde op de sectorale vereisten” (Memorie van toelichting, *Parl. St.* VI. Parl., 2008-09, nr. 2011/1, 129).

Geplaatst voor een verplicht ingewonnen advies waaruit blijkt dat de aanvraag in strijd is met een direct werkende norm binnen een ander beleidsveld dan de ruimtelijke ordening, komt het de vergunningverlenende overheid niet toe haar eigen beoordeling in de plaats van die van de adviesinstantie te stellen en finaal zelf te beoordelen of er wel van een strijdigheid sprake is (RvS 4 november 2014, nr. 229.024). Voor zover daaruit de strijdigheid met een direct werkende norm blijkt, is het advies bindend voor die overheid op grond van artikel 4.3.3 VCRO en verplicht het tot de weigering, tenzij de strijdigheid via voorwaarden op gemotiveerde wijze geremedieerd wordt.

1.2.

Artikel 6.4.4, §2 van het Onroerenderfgoeddecreet, in zijn toepasselijke versie, luidt als volgt:

“ ...

§2. Als voor handelingen aan of in beschermde goederen een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning vereist is, wint de vergunningverlenende overheid in eerste aanleg advies in bij het agentschap overeenkomstig de procedurebepalingen van de VCRO. Dit advies heeft de gevolgen als omschreven in artikel 4.3.3 en 4.3.4 van de VCRO. Het advies toetst de voorliggende handelingen aan het actief- en passiefbehoudsbeginsel alsook aan de bepalingen van het individuele beschermingsbesluit van het betrokken onroerend erfgoed.

...”

Artikel 4.7.16, §1 VCRO, in zijn toepasselijke versie, bepaalt onder meer:

“ ...

§1. De Vlaamse Regering wijst de instanties aan die over een vergunningsaanvraag advies verlenen.

Deze adviezen hebben de gevolgen als omschreven in artikel 4.3.3 en artikel 4.3.4. (...)

De adviezen worden uitgebracht binnen een vervaltermijn van dertig dagen, ingaand de dag na deze van de ontvangst van de adviesvraag. Indien deze termijn wordt overschreden, kan aan de adviesvereiste voorbij worden gegaan.

...”

Artikel 1, 1°, a van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen, in zijn toepasselijke versie, verplicht om aanvragen betreffende voorlopig of definitief beschermde monumenten of percelen die palen aan voorlopig of definitief beschermde monumenten voor advies voor te leggen aan het agentschap van het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed dat belast is met de uitvoering van het beleid inzake onroerend erfgoed.

Het (tijdig) uitgebracht advies van 18 augustus 2016 van het agentschap over de aanvraag van de tussenkomende partij is een verplicht in te winnen advies in de zin van artikel 4.3.3 VCRO.

1.3.

Artikel 6.4.6, tweede lid van het Onroerenderfgoeddecreet bepaalt:

“ ...

Elke instantie die een administratief beroep behandelt over een beslissing tot toekenning of weigering van een stedenbouwkundige vergunning of verkavelingsvergunning; een milieuvergunning overeenkomstig het decreet van 28 juni 1995 betreffende de milieuvergunning; een vergunning, toelating, machtiging, ontheffing of afwijking overeenkomstig het Bosdecreet van 13 juli 1990 of het decreet van 21 oktober 1997 betreffende het natuurbehoud en het natuurlijk milieu, wint advies in bij de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed in zoverre het verzoekschrift middelen opwerpt over het advies van het agentschap, vermeld in artikel 6.4.4, § 2 en § 3, of de behandeling van dat advies door de vergunningverlenende overheid. De Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed bezorgt het advies overeenkomstig de procedurebepalingen van de betreffende decreten aan de Vlaamse Regering of de instantie die het administratief beroep behandelt. Als het uitvoeren van de vergunning ernstige schade kan toebrengen aan een beschermd goed, kan de Vlaamse Regering het advies van de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed bindend verklaren.

...”

De weigeringsbeslissing van 12 september 2016 in eerste administratieve aanleg heeft uitsluitend het ongunstig advies van het agentschap als grondslag. Om die reden heeft de tussenkomende partij in haar administratief beroepschrift aanspraak gemaakt op de toepassing van artikel 6.4.6, tweede lid van het Onroerenderfgoeddecreet om de verwerende partij te verplichten tot het inwinnen van het advies van de commissie.

Op 15 december 2016 brengt de commissie een ongunstig advies uit.

2.

In zijn advies haalt het agentschap artikel 6.4.1 (het “actiefbehoudsbeginsel”) en artikel 6.4.3 (het “passiefbehoudsbeginsel”) van het Onroerenderfgoeddecreet, en artikel 6.2.4 van het Onroerenderfgoedbesluit als direct werkende normen aan, waarmee de herbouwaanvraag van de tussenkomende partij in strijd is. Artikel 6.4.1 van het Onroerenderfgoeddecreet verplicht houders van een zakelijk recht en gebruikers van een beschermd goed om het in goede staat te behouden door de nodige instandhoudings-, beveiligings-, beheers-, herstellings- en onderhoudswerken. Op grond van het in artikel 6.4.3 van het Onroerenderfgoeddecreet vervatte passiefbehoudsbeginsel is het verboden beschermde goederen te ontsieren, te beschadigen, te vernielen of andere handelingen te stellen die de erfgoedwaarde ervan aantasten. Artikel 6.2.4 van het Onroerenderfgoedbesluit bepaalt welke handelingen aan of in beschermde monumenten aan de toelating van het agentschap onderworpen zijn.

Na het voorwerp van het beschermingsbesluit van 25 maart 1999, te weten het kasteel met het omringende park en de walgrachten, in herinnering te hebben gebracht, schetst het agentschap de richtlijnen en contouren voor de slaagkansen van een nieuwbouwproject op de erfgoedsite. Het agentschap overweegt dat de conciërgewoning weinig erfgoedwaarde heeft en afgebroken mag worden, dat de nieuwbouw op die plek tot een maximale verdubbeling van de grondoppervlakte beperkt moet blijven, dat de nieuwbouw op het vlak van volume en hoogte ondergeschikt aan het kasteel moet zijn, dat parkeerruimte in de voortuin uitgesloten is, en dat de walgrachten en het bomenbestand maximaal gevrijwaard moeten worden. De beoordeling luidt dat de aanvraag daar niet aan voldoet omdat de grondoppervlakte van de nieuwbouw bijna een verviervoudiging is (ca. 440 meter versus ca. 119 meter), het nieuwe gebouw drie bovengrondse volwaardige bouwlagen telt waardoor het zich niet ondergeschikt opstelt ten opzichte van het kasteel, en dat er langs de

tuinzijde een aanzienlijke wijziging van de tuin voorzien wordt door een uitgraving en aanleg van een talud. Voorts heeft het agentschap als bezwaar dat het niet duidelijk is waar de parkeermogelijkheid voor werknemers en bezoekers gerealiseerd wordt, en heeft het vragen over de ontsluiting voor de brandweer. Door die onduidelijkheid is het niet mogelijk om de impact in te schatten op de maximaal te behouden historische toegangspoort en de beschermde treurbeuk. Het agentschap besluit dat het nieuwbouwproject ruimschoots de draagkracht van de beschermde site overschrijdt en onmogelijk gerealiseerd kan worden zonder de intrinsieke erfgoedwaarden van het kasteeldomein te schaden.

3.

Het advies van het agentschap besluit op grond van concrete gegevens tot de strijdigheid met direct werkende normen binnen het beleidsdomein van onroerend erfgoed, heeft op grond van artikel 4.3.3 VCRO bindende kracht en verplicht de verwerende partij in beginsel om de aangevraagde vergunning te weigeren. Door het advies niet als bindend te beschouwen en haar eigen beoordeling van de impact van de aanvraag op de erfgoedwaarden in de plaats van die van het agentschap als deskundige adviesinstantie te stellen, onttrekt de verwerende partij zich aan het gezag van het advies en overschrijdt zij haar bevoegdheid.

Anders dan de verwerende en de tussenkomende partij betogen, wordt het advies van het agentschap niet door het advies van de commissie vervangen. Noch artikel 6.4.6, tweede lid, noch enige andere bepaling van het Onroerenderfgoeddecreet doet afbreuk aan de autonome toepassing van artikel 4.3.3 VCRO. De stelling dat het advies van de commissie een vervangende werking zou hebben en het advies van het agentschap in administratief beroep niet meer zou gelden, ontbeert wettelijke grondslag. Dat betoog gaat er ook aan voorbij dat de verplichting om het agentschap te consulteren, naast artikel 6.4.4, §2 van het Onroerenderfgoeddecreet, een zelfstandige grondslag vindt in artikel 4.7.16, §1 VCRO en artikel 1, 1°, a van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen. Waar de verwerende en de tussenkomende partij menen dat het inwinnen van het advies van de commissie daardoor “nutteloos” wordt of een vorm van “nutteloos tijdverdrijf” betekent, komt dat neer op kritiek op (de kwaliteit van) de decreetgeving waarvoor de Raad niet bevoegd is.

Voor zover het tot een strijdigheid van de aanvraag met direct werkende normen besluit, ontleent het advies van de commissie op zijn beurt aan artikel 4.3.3 VCRO het gezag van een bindend advies. De vaststelling dat het advies niet expliciet direct werkende normen vermeldt, doet niet van die conclusie afzien. De commissie sluit zich aan bij het advies van het agentschap, geeft bijkomende motieven waarom het aangevraagde kantoorgebouw de concurrentie met het beschermde kasteel aangaat en concludeert dat een aanvraag enkel onder de voorwaarden van het advies in eerste administratieve aanleg voor vergunning in aanmerking komt.

De in artikel 6.4.6, tweede lid van het Onroerenderfgoeddecreet besloten delegatie aan de Vlaamse regering om het advies van de commissie bindend te verklaren als “het uitvoeren van de vergunning ernstige schade kan toebrengen aan een beschermd goed”, wettigt niet de conclusie dat het advies in elk ander geval niet-bindend zou zijn. De autonome gelding van artikel 4.3.3 VCRO laat die redenering *a contrario* niet toe. In haar advies van 27 maart 2012, over de ontwerpbeplanning van het voorontwerp van decreet die ongewijzigd artikel 6.4.6, tweede lid geworden is, heeft de afdeling Wetgeving van de Raad van State trouwens uitdrukkelijk de aandacht op die autonome werking gevestigd en erop gewezen dat het advies op grond van artikel 4.3.3 VCRO een bindend karakter kan verkrijgen (*Parl. St. VI. Parl.*, 2012-13, nr. 1901/1, 297).

Daaruit blijkt ook dat de in artikel 6.4.6, tweede lid van het Onroerenderfgoeddecreet opgenomen regeling van de adviesverlening in administratief beroep zich niet tot artikel 4.3.3 VCRO verhoudt

als een *lex specialis* of als een later in werking getreden decretale norm die voorrang heeft. Artikel 6.4.6, tweede lid van het Onroerenderfgoeddecreet laat de autonome toepasselijkheid van artikel 4.3.3 VCRO onverlet. Het betoog van de tussenkomende partij van het tegendeel faalt naar recht.

Evenmin wordt de tussenkomende partij gevolgd waar zij ontkent dat artikel 6.4.3 van het Onroerenderfgoeddecreet een direct werkende norm zou zijn. Die bepaling legt voldoende nauwkeurige verplichtingen op om toepasbaar te zijn. Er mag daarbij opnieuw naar het advies van de Raad van State worden verwezen. Het advies bestempelt het in het ontworpen artikel 6.4.3 besloten verbod op elke beschadiging van beschermde goederen als een direct werkende norm in de zin van artikel 4.3.3 VCRO, wat “automatisch het bindende karakter van het advies met zich meebrengt” (*Parl. St. VI. Parl.*, 2012-13, nr. 1901/1, 297).

4.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Overige middelen

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

VII. KOSTEN

De verzoekende partij vordert dat de verwerende partij in de kosten van het geding verwezen wordt, “met inbegrip van een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro”.

Het decreet van 9 december 2016 houdende wijziging van diverse decreten, wat de optimalisatie van de organisatie en de rechtspleging van de Vlaamse bestuursrechtscolleges betreft, is op 24 april 2017 in werking getreden. Op grond van de overgangsbepaling van artikel 22 van voornoemd decreet is op vóór 24 april 2017 ingediende beroepen artikel 33 DBRC-decreet van toepassing, zoals het gold vóór de datum van inwerkingtreding.

Artikel 33 DBRC-decreet, in zijn toepasselijke versie, bepaalt dat de Raad de kosten geheel of gedeeltelijk ten laste legt van de in het ongelijk gestelde partij. Een rechtsplegingsvergoeding hoort daar niet bij.

De ten laste van de verwerende partij te leggen kosten omvatten het rolrecht voor de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid en het vernietigingsberoep.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de commanditaire vennootschap FISCAAL KANTOOR VAN HOOTEGEM is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 2 februari 2017, waarbij aan de tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden verleend wordt voor het herbouwen van een conciërgewoning tot kantoorgebouw en het rooien van bomen op de percelen gelegen te 9950 Waarschoot, Schoolstraat 3, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie E, nummers 639C, 640, 641, 642A, 643C, 643D, 649L, 649M, 649N, 649P, 650A en 655A.
3. De Raad beveelt de verwerende partij om een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 275 euro, ten laste van de verwerende partij.
5. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkomende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 27 november 2018 door de negende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de negende kamer,

Yannick DEGREEF

Geert DE WOLF