

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 14 januari 2020 met nummer RvVb-A-1920-0424
in de zaak met rolnummer 1718-RvVb-0799-A

Verzoekende partij	de LEIDEND AMBTENAAR van het agentschap ONROEREND ERFGOED
	vertegenwoordigd door advocaat Isabelle COOREMAN, met woonplaatskeuze op het kantoor te 1082 Brussel, Keizer Karellaan 586 bus 9
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van WEST-VLAANDEREN
Tussenkommende partij	de bvba RESIDENTIE
	vertegenwoordigd door advocaat Katia BOUVE met woonplaatskeuze op het kantoor te 8420 De Haan, Mezenlaan 9

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 20 juli 2018 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 31 mei 2018.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkommende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente De Haan van 23 januari 2018 ontvankelijk en gegrond verklaard.

De verwerende partij heeft aan de tussenkommende partij, volgens aangepast plan, een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het verbouwen en uitbreiden van een handelspand op het perceel gelegen te 8420 Klemskerke (deelgemeente van De Haan), Koninklijke Baan 19, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummer 0003C19.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkommende partij vraagt met een aangetekende brief van 25 september 2018 in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkommende partij met een beschikking van 30 oktober 2018 toe tussen te komen.

De verwerende partij dient geen antwoordnota in, maar bezorgt wel het administratief dossier. De tussenkommende partij dient een schriftelijke uiteenzetting in. De verzoekende partij dient een toelichtende nota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 13 augustus 2019.

Advocaat Maxim LECOMTE *loco* advocaat Isabelle COOREMAN voert het woord voor de verzoekende partij. Advocaat Nick DE WINT *loco* advocaat Katia BOUVE voert het woord voor de tussenkomenende partij.

De verwerende partij verschijnt, alhoewel behoorlijk opgeroepen, niet op de zitting.

Het decreet van 4 april 2014 betreffende de organisatie en de rechtspleging van sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (DBRC-decreet) en het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 houdende de rechtspleging voor sommige Vlaamse bestuursrechtscolleges (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

De tussenkomenende partij dient op 5 oktober 2017 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente De Haan een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het verbouwen en uitbreiden van een handelspand” op het perceel gelegen te 8420 Klemskerke, Koninklijke Baan 19.

Het perceel ligt, volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan ‘Oostende - Middenkust’, vastgesteld met een koninklijk besluit van 26 januari 1977, in woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde.

Het perceel ligt ook binnen de grenzen van het bijzonder plan van aanleg nummer 5 ‘De Haan Concessie’, goedgekeurd op 19 februari 2004, deels in een zone voor meergezinswoningen en deels in een bouwvrije zone.

Het perceel ligt ook binnen het dorpsgezicht ‘De Haan Concessie’, beschermd bij besluit van de Vlaamse Regering van 8 maart 1995.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 4 december 2017 tot en met 2 januari 2018, worden twee bezwaarschriften ingediend.

Het agentschap Onroerend Erfgoed, afdeling West-Vlaanderen adviseert op 6 december 2017 als volgt ongunstig:

“ ...

1. Juridische context

Het dorpsgezicht De Haan Concessie: uitbreiding tot hele vroegere Concessie werd bij het Besluit Vlaamse Regering van 8 maart 1995 beschermd omwille van het algemeen belang gevormd door de historische waarde, sociaal-culturele waarde, historische, in casu architectuurhistorische waarde en stedenbouwkundige waarde:

Als zijnde een gaaf bewaard urbanistisch model uit het einde van de 19de eeuw, vaag geïnspireerd op de toen opkomende tuinwijkgedachte en rekening houdend met het duinenreliëf;

Als zijnde een interessant ensemble van vrijetijdsarchitectuur waarvan de beeldbepalende gebouwen een uitzicht hebben dat typisch is voor De Haan en er mede het karakter van bepalen.

De volgende bepalingen uit het Onroerenderfgoeddecreet zijn van toepassing:

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

Daarnaast zijn de volgende bepalingen uit het Onroerenderfgoedbesluit en het beschermingsbesluit van toepassing:

Art 625. *Voor de volgende handelingen aan of in beschermde stads- en dorpsgezichten geldt de procedure van artikel 6.3.12 van dit besluit*

6° elke handeling die een aanzienlijke wijziging van de landschapskenmerken tot gevolg heeft, met uitzondering van cultuurgewassen, onder meer voor de landbouw, en tuinbeplanting.

2. Beoordeling

De aanvraag betreft de verbouwing van een bestaande uitbouw in de historische onbebouwde zone van het dorpsgezicht 'de Concessie' van de Haan.

De erfgoedwaarden van het dorpsgezicht zijn op de locatie van de voorliggende aanvraag reeds geschonden door de bouw van een niet-vergunde uitbreiding. De voorliggende aanvraag betreft de verbouwing van deze niet-vergunde uitbreiding, binnen het bestaande volume en oppervlak van de bestaande uitbouw. Aangezien er geen stedenbouwkundige vergunning werd verleend voor de huidige uitbouw, gezien er op 16/02/1979 slechts een stedenbouwkundige vergunning werd verleend voor de bouw van een wegneembaar terras en deze bovendien bij K.B. vernietigd werd op 27/04/1979 (cfr. Correspondentie dd. 03/05/2017 met de dienst ruimtelijke ordening van De Haan), toetsen we het verlies aan erfgoedwaarde af aan de situatie voorafgaand aan de realisatie van de uitbouw.

Zowel de bestaande, niet-vergunde uitbouw, als de voorliggende aanvraag om deze te verbouwen, nemen de oorspronkelijke open buitenruimte in, die volgens de historische verkavelingsvoorschriften opgemaakt door J. Stlibben in 1912, expliciet bedoeld was om niet bebouwd te worden. De bebouwing diende namelijk minimum 4m verwijderd te zijn van de Koninklijke Baan.

Deze regel is in de loop der jaren niet blijvend toegepast. Voorafgaand aan de bescherming van het dorpsgezicht zijn er bijgevolg uitbreidingen gerealiseerd op minder dan 4m afstand van de Koninklijke Baan, voornamelijk tussen de Dürerhelling en het Christianaplein. Er blijven echter een aantal onbebouwde zones over die een kwalitatieve opwaardering mogelijk maken. De voorliggende uitbreiding is op één van deze open ruimtes gelegen.

Op 05/04/2017 werd er aan ons agentschap reeds advies gevraagd voor de voorliggende uitbreiding. Hierop gaf ons agentschap op 05/05/2017 een ongunstig advies. De huidige

aanvraag biedt geen antwoord op de motivatie van dit ongunstig advies. Bijgevolg houdt het advies dd. 05/05/2017 stand en herhalen we hieronder de motivatie.

ONGUNSTIG

De aangevraagde handelingen worden negatief geadviseerd omdat zij afbreuk doen aan de bescherming en in strijd zijn met het passief behoudsbeginsel (art 6.4.3) en in strijd zijn met de bepalingen uit het individuele beschermingsbesluit en in strijd zijn met de bepalingen uit het Onroerenderfgoedbesluit.

Hoewel het hoofdgebouw waaraan de uitbreiding voorzien wordt, geen erfgoedwaarde heeft, tast de uitbreiding de stedenbouwkundige erfgoedwaarde van het dorpsgezicht aan, die aan de grondslag van de bescherming ligt, nl. het gaaf bewaarde urbanistisch model, en verhindert het de herwaardering van de oorspronkelijk bedoelde open ruimte tussen de Koninklijke Baan en de panden die er op uitgeven.

Het herwaarderingsplan, dat in 2011 werd opgemaakt en bekrachtigd, stelt dan ook dat er in het kader van het behoud van het stedenbouwkundige open karakter van het dorpsgezicht uitbreidingen beperkt dienen te blijven tot het volume van bestaande, vergunde volumes of aan de achterzijde, zonder daarbij de vooropgestelde schaalvergrotingen uit het oog te verliezen.

De aangevraagde handelingen worden ongunstig geadviseerd omdat zij een wezenlijke aantasting van de erfgoedwaarde zullen veroorzaken, omwille van de volgende redenen:

Zowel de bestaande, niet-vergunde uitbouw, als de voorliggende aanvraag om deze te verbouwen betekenen verlies aan erfgoedwaarde van het dorpsgezicht doordat de oorspronkelijke open ruimte, als resultaat van de historische stedenbouwkundige richtlijnen, door bebouwing ingenomen wordt.

Het toestaan van de gevraagde verbouwing dreigt een precedent te vormen en een toestroom aan aanvragen tot uitbreidingen te genereren, waardoor het stedenbouwkundige model dat aan de oorsprong ligt van de ontwikkeling van het dorpsgezicht, steeds meer in het gedrang zou komen.

Echter aangezien er geregeld vraag is naar mogelijkheid tot uitbreiding ten behoeve van horeca, handel, enz. ten opzichte van de oorspronkelijke bebouwing, wat bijgevolg leidt tot inname van de oorspronkelijke open ruimte, adviseren we de gemeente om een algemene visie te ontwikkelen omtrent de mogelijkheid tot uitbreidingen in bepaalde zones van het dorpsgezicht, gerelateerd aan de impact ervan op landschappelijk, stedenbouwkundig en architecturaal vlak.

Het verstrijken van het huidige herwaarderingsplan in 2021, is de uitgelezen kans om deze visie, in samenspraak met het agentschap onroerend erfgoed, vorm te geven en in een nieuw beheersplan op te nemen.

Zolang deze algemene visie geen vorm heeft gekregen, kunnen wij slechts een gunstig advies verlenen voor de plaatsing van een wegneembaar, open terras op de locatie waar de voorliggende uitbreiding wordt aangevraagd.

C AANDACHTSPUNT VOOR DE VERGUNNINGVERLENER

Volgens het Onroerenderfgoeddecreet is het aan de vergunningverlener om de beoordeling te maken of een bekrachtigde archeologienota bij de vergunningsaanvraag moet worden gevoegd. Meer informatie vindt u op de website (<https://www.vv.onroerenderfgoed.be/hlde-archeologieregelgeving-een-overzicht/>)

Artikel 2, §2, 3° van het Besluit van de Vlaamse Regering tot vaststelling van een gewestelijke stedenbouwkundige verordening inzake toegankelijkheid van 5 juni 2009, stelt dat dit besluit niet van toepassing is op voorlopig of definitief beschermde monumenten, archeologische sites, varend erfgoed en percelen in voorlopig of definitief beschermde stads- en dorpsgezichten en cultuurhistorische landschappen. Wel maakt het agentschap Onroerend Erfgoed in zijn adviezen bij vergunningsplichtige handelingen een afweging tussen de vereisten inzake toegankelijkheid enerzijds en de te behouden erfgoedwaarden anderzijds.

De afweging voor dit dossier is dat de voorgestelde werken voor de toegankelijkheid voldoende rekening houden met de aanwezige erfgoedwaarden.

De vergunningverlener dient volgens art. 4.7.19. §1 of art. 4.7.26 §4, 5° van de VCRO een afschrift van de uitdrukkelijke beslissing of een kennisgeving van de stilzwijgende beslissing te bezorgen aan de adviserende instanties, vermeld in art. 4.7.16 §1. eerste lid of art. 4.7.26 §4, 2°.

...

Het college van burgemeester en schepenen van de gemeente De Haan weigert op 23 januari 2018 als volgt een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij:

“ ...

Het terrein is volgens het Bijzonder Plan van Aanleg 'De Haan Concessie' goedgekeurd bij M.B. op 19 februari 2004, deels gelegen in een zone bestemd voor meergezinswoningen met beperkte mogelijkheden tot het vestigen van vrije beroepen.

Het terrein is daarenboven gelegen binnen de perimeter van de handels-en horecazone, waarin ondergeschikt aan de hoofdbestemming en naast de mogelijkheid tot het vestigen van vrije beroepen ook detailhandel en horeca is toegelaten, voor zover de ondergeschikte bestemming woonondersteunend is en niet hinderend is op het vlak van lawaai- en verkeershinder.

Het terrein is volgens het Bijzonder Plan van Aanleg 'De Haan Concessie' goedgekeurd bij M.B. op 19 februari 2004, deels gelegen in een achteruitbouwzone bestemd als bouwvrije groenzone die ter hoogte van handels- en horecaken onder welbepaalde voorwaarden kan worden verhard of worden voorzien van een uitbouwconstructie.

De algemene gemeenschappelijke bepalingen en de specifieke stedenbouwkundige voorschriften van het Bijzonder Plan van Aanleg zijn van toepassing op de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning. Het project wijkt af van deze bepalingen en voorschriften wat betreft de plaatsing van de constructie en de gebruikte materialen.

- De gesloten uitbouwconstructie wordt geplaatst op 0,50 meter en 0,73 meter uit de rooilijn van respectievelijk de Ensorlaan en de Koninklijke Baan in plaats van de uitbouwconstructie te voorzien op minstens 1,35 meter uit de rooilijn.

- De oppervlakte gelegen tussen de rooilijn en de uitbouwconstructie wordt volledig verhard in plaats van de verharding te beperken tot 1/3 van de resterende zone als toegang tot de inkom.

Het project is gelegen in het dorpsgezicht 'De Haan Concessie', definitief beschermd bij M.B. op 8 maart 1995. Uit het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed blijkt dat het project in strijd is met de direct werkende normen van toepassing binnen het beleidsdomein Onroerend Erfgoed.

MER-screening

De aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning houdt werken en handelingen in die niet voorkomen op de lijst in bijlage 1 of op de lijst in bijlage 2 van het MER-besluit. De aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning houdt evenmin werken en handelingen in die voorkomen op de lijst in bijlage 3 gevoegd bij het besluit van de Vlaamse regering op 1 maart 2013 inzake de nadere regels van de project-m.e.r.-screening.

Het aanvraagdossier omvat geen milieueffectenrapport of project-m.e.r.-screeningsnota.

Op basis van het aanvraagdossier kan worden besloten dat de geplande werken en handelingen die het voorwerp zijn van de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, geen significante impact hebben op het milieu.

Toetsing aan de goede ruimtelijke ordening

Beschrijving van het project

Het project voorziet in het verbouwen van een voormalige superette naar een vastgoedshop, samen met het vervangen van de uitbouwconstructie in functie van deze vastgoedshop. In de vastgoedshop kunnen mensen terecht voor een make-over van hun onroerend goed, waarbij op een goede, efficiënte en losse manier advies wordt verleend en stylingspakketten te koop worden aangeboden.

De beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Het project is gelegen in een residentiële buurt. Het straatbeeld wordt hoofdzakelijk gekenmerkt door een gesloten bebouwingsstructuur. Vastgesteld wordt dat de gelijkvloerse verdieping van de nabijgelegen gebouwen frequent werd aangewend als ruimte voor detailhandel en horeca. Het terrein paalt aan de gewestweg N34-Koninklijke Baan. Het terrein is daarenboven gelegen binnen de afbakening van het beschermd dorpsgezicht 'De Haan Concessie'.

Uit het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed blijkt dat het project in strijd is met de direct werkende normen die van toepassing zijn binnen het beleidsdomein Onroerend Erfgoed.

...

Tegen die beslissing tekent de tussenkomende partij op 1 maart 2018 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed adviseert op 17 mei 2018 als volgt ongunstig:

“ ...

De commissie merkt op dat voorliggende aanvraag grotendeels een bestendiging betekent van de bestaande toestand: de uitbouw wordt weliswaar deels gesloopt langs de zijde Ensorlaan, maar het volume aan de Koninklijke Baan blijft volledig behouden. Deze situatie houdt nu reeds een aantasting en verschraling van het dorpsgezicht in. Ook na de gedeeltelijke sloop respecteert de uitbouw, op minder dan vier meter van de Koninklijke Baan, de oorspronkelijk vooropgestelde schaalverhoudingen niet. De commissie merkt bovendien op dat de vrijgekomen ruimte op weinig kwalitatieve wijze (als parking) wordt ingevuld. De gewijzigde plannen voorzien in een beperkte groenaanleg, maar deze is volgens de commissie evenwel onvoldoende om tegemoet te komen aan het herwaarderingsplan en aan de tuinwijkgedachte zoals omschreven in het beschermingsbesluit. De aanvraag heeft volgens de commissie dus onvoldoende aandacht voor de erfgoedwaarden, -kenmerken en – elementen van de als dorpsgezicht beschermde kwaliteitsomgeving. Gelet op de beoogde herwaardering van dit dorpsgezicht is voorliggende aanvraag dan ook niet aanvaardbaar.

” ...

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 19 april 2018 als volgt het administratief beroep ontvankelijk, maar ongegrond te verklaren en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

“ ...

*De aanvraag is gelegen binnen de grenzen van het **BPA ‘De Haan Concessie’** (19/02/2004), deels gelegen in een zone bestemd voor meergezinswoningen en deels gelegen in een bouwvrije zone. De plaats van de aanvraag is gelegen in zone 4 en in zone 8. De uitbouwconstructie is volledig gelegen in zone 8, bouwvrije zone.*

*In deze zone is groenaanleg mogelijk met de voorwaarde dat **maximaal 1/3 mag verhard worden** als toegangsweg of als oprit. Er zijn echter afwijkende bestemmingsvoorschriften ter hoogte van handels- en horecazaken. De plaats van de aanvraag is gelegen binnen de afbakening van de handels- en horecazone. Een gesloten gelijkvloerse uitbouwconstructie is toegelaten indien de zone 8 grenst aan zone 4. Voor de aanvraag is dit het geval en is een gesloten gelijkvloerse uitbouw mogelijk.*

*Ten aanzien van de rooilijn moet er nog **een afstand van minimaal 1m35 vrij te blijven**.*

*De voorschriften bepalen eveneens dat de uitbouw **enkel kan vóór de handelszaak**. De uitbouw moet een **hellend dak** hebben.*

De uitbouw wordt ook voorzien langs de linkerkant van de handelszaak en dus niet enkel vóór de handelszaak. De uitbouw is voorzien op 73cm van de rooilijn in plaats van op 1m35. De volledige zone is verhard en de uitbouw is voorzien van een plat dak.

*De bestaande toestand is op dit moment ook in strijd met deze BPA-voorschriften zodat de plaatselijke toestand op dit punt weinig zal wijzigen. De sloop en de nieuwbouw is echter het uitgelezen moment om de **situatie te verbeteren** en dan in het bijzonder met betrekking tot de verharding en de afstand tot de rooilijn. Het voorzien van een plat dak in plaats van een hellend dak is in deze omgeving beter en kan dus aanvaard worden op grond van artikel 4.4.1 VCRO. Een hellend dak zou visueel storend zijn en niet passen bij de gelijkvloerse uitbouwen in de omgeving. Ook het feit dat de uitbouw langs de linkerkant ook komt en dus niet enkel vóór de handelszaak, is een beperkte afwijking. De*

bestaande toestand is immers ook zo en de nieuwe uitbouw wordt aan deze zijde een pak kleiner.

De afwijking van de afstand tot de rooilijn en het volledig verharding van de bouwvrije zone kan **niet gezien worden als een beperkte afwijking**. De aanvrager heeft geen enkele inspanning gedaan om aan deze voorschriften tegemoet te komen.

Het college van burgemeester en schepenen heeft geweigerd omwille van het ongunstig bindend advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed. In het beroepsschrift wordt echter betwijfeld of dit advies wel bindend is aangezien er geen schending voorligt van direct werkende normen. Er is advies gevraagd aan de **Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed**, het dossier zal besproken worden op de commissie van 17 mei. Het is aangewezen dat de deputatie pas een beslissing neemt nadat het advies van de VCOE gekend is.

De beroeper kan echter wel gevolgd worden. Het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed spreekt over het actief en passief behoudsbeginsel als direct werkende normen.

De bevoegde minister heeft op 19 december 2017 als volgt geantwoord op de vraag omtrent bindende adviezen (vraag om uitleg 529, 2017-2018):

“ ...

Uit de definitie van ‘direct werkende normen’ van de VCRO blijkt dat het moet gaan om normen die op zichzelf toepasbaar zijn. Dat betekent dat de normen zelf voldoende duidelijk en concreet moeten zijn. Het moet gaan om normen waarvan de inhoud op het eerste gezicht duidelijk is, zonder discussie, en die niet op verschillende wijzen kunnen worden geïnterpreteerd of ingevuld. Normen die verdere invulling moeten krijgen of beoordeling vragen, kunnen niet worden beschouwd als direct werkende normen. Het kan dus niet gaan om vage bepalingen en doelstellingsbepalingen voor voorschriften, waaraan een beoordelingsmarge is verbonden. Daar is trouwens ook vaste rechtspraak over bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Daarbij wordt gesteld dat in beginsel een advies waarin gewezen wordt op een strijdigheid met direct werkende normen, tot gevolg heeft dat de vergunningverlenende overheid een gebonden bevoegdheid heeft en overeenkomstig dat artikel in de VCRO de vergunning moet weigeren of aan voorwaarden onderwerpen. Maar de Raad voor Vergunningsbetwistingen bevestigt dat dat alleen van toepassing is op voorwaarde dat het advies zelf zorgvuldig is, zowel qua inhoud als met betrekking tot de wijze van totstandkoming. Dat houdt onder meer in dat het advies zelf voldoende gemotiveerd moet zijn. Het moet onder meer de direct werkende normen aanduiden die van toepassing zijn en de strijdigheid van de aanvraag met die normen ook voldoende motiveren.

Wat specifiek onroerend erfgoed betreft, zijn alleen de bepalingen van het Beschermingsbesluit voldoende precies om beschouwd te kunnen worden als direct werkende normen. Het Agentschap Onroerend Erfgoed kan niet louter verwijzen naar het Beschermingsbesluit, maar moet de concrete norm aanduiden en moet aangeven hoe die norm wordt geschonden als het een negatief bindend advies wil uitbrengen. Daar is een uitspraak over van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Ik ben het niet eens met de stelling dat het passiefbehoudsbeginsel een direct werkende norm zou uitmaken. Die bepaling heeft een zeer algemene strekking en kan aanleiding geven tot verschillende invullingen. Het passiefbehoudsbeginsel is veeleer te kwalificeren als een zorgplicht, die we dan veeleer in artikel 4.3.4 van de VCRO kunnen vaststellen. Ik wil wel benadrukken dat het niet de bedoeling is om de waarde van de adviesverlening te beperken. De adviezen moeten correct worden gekwalificeerd. Indien een advies niet onder artikel 4.3.3 van de VCRO kan worden ondergebracht, betekent dat niet dat er zomaar kan worden voorbijgegaan aan het advies. De vergunninghouder zal ook altijd moeten motiveren en zorgvuldige beslissingen nemen en die ook onderbouwen.

U vroeg tot slot of ik kan bevestigen dat de finale beoordeling bij de vergunningverlenende overheid ligt. Ik verwijs daarvoor graag naar de letterlijke lezing van artikel 4.3.3 van de VCRO, waar duidelijk wordt bepaald dat de finale beslissing bij de vergunningverlenende overheid ligt.

De vergunningverlenende overheid moet natuurlijk steeds zelf de aangehaalde normen beoordelen en is niet gebonden door het standpunt van de adviesverlenende overheden. De vergunningverlenende overheid moet zelf nagaan of de aangehaalde normen te kwalificeren zijn als direct werkend of niet.

Het is niet omdat de adviesverlenende instantie stelt dat het om een direct werkende norm gaat, dat de vergunningverlener daar ook effectief van moet uitgaan en dat standpunt moet delen. Dus: voldoende motiveren en onderbouwen, en normaal gezien moet dat dan ook zeer goede vergunningen en beoordelingen opleveren.

...

De plaats van de aanvraag maakt deel uit van het beschermd dorpsgezicht De Haan. Het gebouw op zich is niet opgenomen in het beschermingsbesluit. Het Beschermingsbesluit is dan ook niet concreet over dit gebouw. Het advies van het Agentschap is echter wel voldoende gemotiveerd en er kan aangesloten worden bij hun ongunstig standpunt:

“ ...

Hoewel het hoofdgebouw waaraan de uitbreiding voorzien wordt, geen erfgoedwaarde heeft, tast de uitbreiding de stedenbouwkundige erfgoedwaarde van het dorpsgezicht aan, die aan de grondslag van de bescherming ligt, nl. het gaaf bewaarde urbanistisch model, en verhindert het de herwaardering van de oorspronkelijk bedoelde open ruimte tussen de Koninklijke Baan en de panden die er op uitgeven.

Het herwaarderingsplan, dat in 2011 werd opgemaakt en bekrachtigd, stelt dan ook dat er in het kader van behoud van het stedenbouwkundige open karakter van het dorpsgezicht uitbreidingen beperkt dienen te blijven tot het volume van bestaande, vergunde volumes of aan de achterzijde, zonder daarbij de vooropgestelde schaalvergrotingen uit het oog te verliezen.

...”

*Uit het advies blijkt dat uitbouwen wel degelijk mogelijk zijn maar dat deze moeten beperkt worden tot het bestaande vergund volume. Het is echter **onduidelijk of de bestaande gelijkvloerse uitbouw effectief vergund is**. De uitbouw is opgenomen op*

het plan dat gevoegd is bij het Beschermingsbesluit en de uitbouw staat ook op het BPA maar dit betekent niet dat de uitbouw ook effectief vergund is.

Het is duidelijk dat de erfgoedwaarde van het dorpsgezicht in het gedrang kan komen.

Het is echter ook duidelijk dat de bestaande uitbouw al zeker van vóór 1995 aanwezig is.

*De **watertoets** is opgenomen in het decreet integraal waterbeheer, art. 8 en is van kracht sinds 24.11.03. Het bijhorende uitvoeringsbesluit met nadere regels voor de toepassing van de toets is in werking sinds 01.11.06. Volgens artikel 3 van dit besluit is het advies van de watertoets positief indien vooraf blijkt dat er geen schadelijk effect te verwachten is.*

*Volgens de **watertoetskaarten** van de Vlaamse overheid (www.watertoets.be) is de aanvraag buiten een “mogelijks overstromingsgevoelig gebied” gelegen. Gelet op deze ligging mag er vanuit gegaan worden dat er voor de aanvraag geen schadelijke effecten in de zin van artikel 3, §2, 17° DIWB zullen gegenereerd worden en dat er derhalve geen noodzaak is aan concrete preventieve maatregelen.*

*Deze ligging maakt ook dat de negatieve effecten op het watersysteem m.b.t. de vermindering van het bergend vermogen bij overstromingen, de versnelde afstroom van hemelwater naar waterlopen en het feit dat minder hemelwater in de grond kan infiltreren, zullen kunnen gecompenseerd worden door toepassing van de **gewestelijke hemelwaterverordening** (BVR 5 juli 2013). De aanvrager stelt in het hemelwaterformulier dat de aanvraag niet moet voldoen aan de verordening. Het is echter onduidelijk waarom de aanvraag niet onder de toepassing van de verordening zou vallen... Er wordt een uitbouw herbouwd die groter is dan 40m² zodat de verordening wel degelijk van toepassing is. Er is geen enkele duidelijkheid over de opvang en hergebruik van het hemelwater. De aanvrager moet duidelijkheid geven over de toepassing van de hemelwaterverordening zodat de watertoets kan beoordeeld worden.*

4C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

*Zoals reeds gesteld bij de bespreking van de BPA-voorschriften, is het aangewezen dat er meer inspanningen worden geleverd om de overgebleven ruimte **groen in te richten**. Alles wordt verhard terwijl het om een bouwvrije zone gaat. De bestaande toestand is ook verhard maar dit betekent niet dat er geen verbetering mag komen.*

*Functioneel is de aanvraag inpasbaar in de omgeving, er bevinden zich verscheidene handels- en horecazaken op het gelijkvloers. Het is positief dat er twee parkeerplaatsen op eigen terrein worden voorzien.
...”*

Na de hoorzitting van 8 mei 2018 verklaart de verwerende partij het administratief beroep op 31 mei 2018 als volgt gegrond en verleent, volgens aangepast plan, een stedenbouwkundige vergunning:

“... ”

*De aanvraag is volgens het **gewestplan Oostende - Middenkust** (KB 26/01/1977) gelegen in een **woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde**.*

De aanvraag is gelegen binnen de grenzen van het **BPA 'De Haan Concessie'** (19/02/2004), deels gelegen in een zone bestemd voor meergezinswoningen en deels gelegen in een bouwvrije zone. De plaats van de aanvraag is gelegen in zone 4 en in zone 8. De uitbouwconstructie is volledig gelegen in zone 8, bouwvrije zone.

In deze zone is groenaanleg mogelijk met de voorwaarde dat **maximaal 1/3 mag verhard worden** als toegangsweg of als oprit. Er zijn echter afwijkende bestemmingsvoorschriften ter hoogte van handels- en horecazaken. De plaats van de aanvraag is gelegen binnen de afbakening van de handels- en horecazone. Een gesloten gelijkvloerse uitbouwconstructie is toegelaten indien de zone 8 grenst aan zone 4. Voor de aanvraag is dit het geval en is een gesloten gelijkvloerse uitbouw mogelijk.

Ten aanzien van de rooilijn moet er nog **een afstand van minimaal 1m35 vrij te blijven**.

De voorschriften bepalen eveneens dat de uitbouw **enkel kan vóór de handelszaak**. De uitbouw moet een **hellend dak** hebben.

De uitbouw wordt ook voorzien langs de linkerkant van de handelszaak en dus niet enkel vóór de handelszaak. De uitbouw is voorzien op 73cm van de rooilijn in plaats van op 1m35. De volledige zone is verhard en de uitbouw is voorzien van een plat dak.

De bestaande toestand is op dit moment ook in strijd met deze BPA-voorschriften zodat de plaatselijke toestand op dit punt weinig zal wijzigen. De sloop en de nieuwbouw is echter het uitgelezen moment om de **situatie te verbeteren** en dan in het bijzonder met betrekking tot de verharding en de afstand tot de rooilijn. Het voorzien van een plat dak in plaats van een hellend dak is in deze omgeving beter en kan dus aanvaard worden op grond van artikel 4.4.1 VCRO. Een hellend dak zou visueel storend zijn en niet passen bij de gelijkvloerse uitbouwen in de omgeving. Ook het feit dat de uitbouw langs de linkerkant ook komt en dus niet enkel vóór de handelszaak, is een beperkte afwijking. De bestaande toestand is immers ook zo en de nieuwe uitbouw wordt aan deze zijde een pak kleiner.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar is van oordeel dat de afwijking van de afstand tot de rooilijn en het volledig verharding van de bouwvrije zone niet kan gezien worden als een beperkte afwijking. Op de hoorzitting bezorgt de aanvrager aangepaste plannen waarbij er wel degelijk een inspanning wordt geleverd om tegemoet te komen aan het BPA. Er wordt zoveel mogelijk groen voorzien, in de vorm van hagen en struiken.

Hieruit blijkt dat de aanvrager pogingen onderneemt om de bestaande toestand te verbeteren.

Het college van burgemeester en schepenen heeft geweigerd omwille van het ongunstig bindend advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed. In het beroepsschrift wordt echter betwijfeld of dit advies wel bindend is aangezien er geen schending voorligt van direct werkende normen. Er is advies gevraagd aan de **Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed**.

De beroeper kan echter wel gevolgd worden. Het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed spreekt over het actief en passief behoudsbeginsel als direct werkende normen.

De bevoegde minister heeft op 19 december 2017 als volgt geantwoord op de vraag omtrent bindende adviezen (vraag om uitleg 529, 2017-2018):

“ ...

Uit de definitie van 'direct werkende normen' van de VCRO blijkt dat het moet gaan om normen die op zichzelf toepasbaar zijn. Dat betekent dat de normen zelf voldoende duidelijk en concreet moeten zijn. Het moet gaan om normen waarvan de inhoud op het eerste gezicht duidelijk is, zonder discussie, en die niet op verschillende wijzen kunnen worden geïnterpreteerd of ingevuld. Normen die verdere invulling moeten krijgen of beoordeling vragen, kunnen niet worden beschouwd als direct werkende normen. Het kan dus niet gaan om vage bepalingen en doelstellingsbepalingen voor voorschriften, waaraan een beoordelingsmarge is verbonden. Daar is trouwens ook vaste rechtspraak over bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Daarbij wordt gesteld dat in beginsel een advies waarin gewezen wordt op een strijdigheid met direct werkende normen, tot gevolg heeft dat de vergunningverlenende overheid een gebonden bevoegdheid heeft en overeenkomstig dat artikel in de VCRO de vergunning moet weigeren of aan voorwaarden onderwerpen. Maar de Raad voor Vergunningsbetwistingen bevestigt dat dat alleen van toepassing is op voorwaarde dat het advies zelf zorgvuldig is, zowel qua inhoud als met betrekking tot de wijze van totstandkoming. Dat houdt onder meer in dat het advies zelf voldoende gemotiveerd moet zijn. Het moet onder meer de direct werkende normen aanduiden die van toepassing zijn en de strijdigheid van de aanvraag met die normen ook voldoende motiveren.

Wat specifiek onroerend erfgoed betreft, zijn alleen de bepalingen van het Beschermingsbesluit voldoende precies om beschouwd te kunnen worden als direct werkende normen. Het Agentschap Onroerend Erfgoed kan niet louter verwijzen naar het Beschermingsbesluit, maar moet de concrete norm aanduiden en moet aangeven hoe die norm wordt geschonden als het een negatief bindend advies wil uitbrengen. Daar is een uitspraak over van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Ik ben het niet eens met de stelling dat het passiefbehoudsbeginsel een direct werkende norm zou uitmaken. Die bepaling heeft een zeer algemene strekking en kan aanleiding geven tot verschillende invullingen. Het passiefbehoudsbeginsel is veeleer te kwalificeren als een zorgplicht, die we dan veeleer in artikel 4.3.4 van de VCRO kunnen vaststellen. Ik wil wel benadrukken dat het niet de bedoeling is om de waarde van de adviesverlening te beperken. De adviezen moeten correct worden gekwalificeerd. Indien een advies niet onder artikel 4.3.3 van de VCRO kan worden ondergebracht, betekent dat niet dat er zomaar kan worden voorbijgegaan aan het advies. De vergunninghouder zal ook altijd moeten motiveren en zorgvuldige beslissingen nemen en die ook onderbouwen.

U vroeg tot slot of ik kan bevestigen dat de finale beoordeling bij de vergunningverlenende overheid ligt. Ik verwijs daarvoor graag naar de letterlijke lezing van artikel 4.3.3 van de VCRO, waar duidelijk wordt bepaald dat de finale beslissing bij de vergunningverlenende overheid ligt.

De vergunningverlenende overheid moet natuurlijk steeds zelf de aangehaalde normen beoordelen en is niet gebonden door het standpunt van de adviesverlenende overheden. De vergunningverlenende overheid moet zelf nagaan of de aangehaalde normen te kwalificeren zijn als direct werkend of niet. Het is niet omdat de adviesverlenende instantie stelt dat het om een direct werkende norm gaat, dat de vergunningverlener daar ook effectief van moet

*uitgaan en dat standpunt moet delen. Dus: voldoende motiveren en onderbouwen, en normaal gezien moet dat dan ook zeer goede vergunningen en beoordelingen opleveren.
...*

De plaats van de aanvraag maakt deel uit van het beschermd dorpsgezicht De Haan. Het gebouw op zich is niet opgenomen in het beschermingsbesluit. Het Beschermingsbesluit is dan ook niet concreet over dit gebouw.

Het advies van de VCOE van 17 mei 2018 is ongunstig:

De commissie merkt op dat voorliggende aanvraag grotendeels een bestendiging betekent van de bestaande toestand: de uitbouw wordt weliswaar deels gesloopt langs de zijde Ensorlaan, maar het volume aan de Koninklijke Baan blijft volledig behouden. Deze situatie houdt nu reeds een aantasting en vershraling van het dorpsgezicht in. Ook na de gedeeltelijke sloop respecteert de uitbouw, op minder dan vier meter van de Koninklijke Baan, de oorspronkelijk vooropgestelde schaalverhoudingen niet. De commissie merkt bovendien op dat de vrijgekomen ruimte op weinig kwalitatieve wijze (als parking) wordt ingevuld. De gewijzigde plannen voorzien in een beperkte groenaanleg, maar deze is volgens de commissie evenwel onvoldoende om tegemoet te komen aan het herwaarderingsplan en aan de tuinwijkgedachte zoals omschreven in het beschermingsbesluit. De aanvraag heeft volgens de commissie dus onvoldoende aandacht voor de erfgoedwaarden, -kenmerken en -elementen van de als dorpsgezicht beschermde kwaliteitsomgeving. Gelet op de beoogde herwaardering van dit dorpsgezicht is voorliggende aanvraag dan ook niet aanvaardbaar.

De VCOE doet geen uitdrukkelijke uitspraak over de al dan niet direct werkende normen.

*Ook de VCOE gaat uit van een toestand zonder uitbouw. De **bestaande situatie** kan echter niet ontkend worden, er is een uitbouw aanwezig. Er kan niet zomaar abstractie gemaakt worden van hetgeen nu aanwezig is. Een afbraak van de bestaande toestand is immers niet meer mogelijk aangezien dit al lang verjaard is. Dit wordt op de hoorzitting ook bevestigd door de gemeente.*

*De deputatie is van oordeel dat het aangevraagde wel moeten bekeken worden in het licht van de bestaande toestand. Door de verbouwing zal het dorpsgezicht geenszins aangetast worden. Integendeel zelfs, door de aangepaste plannen en het voorzien van groen, zal de situatie verbeteren en wordt het uitzicht mooier. Het feit dat deze vergunning een gevaarlijk precedent vormt, is geen gegronde weigeringsreden. Elke aanvraag moet immers concreet beoordeeld en bekeken worden. Op de plaats van de aanvraag is een uitbouw aanwezig en het aangevraagde zorgt voor een **serieuze verbetering van de omgeving**.*

*De **watertoets** is opgenomen in het decreet integraal waterbeheer, art. 8 en is van kracht sinds 24.11.03. Het bijhorende uitvoeringsbesluit met nadere regels voor de toepassing van de toets is in werking sinds 01.11.06. Volgens artikel 3 van dit besluit is het advies van de watertoets positief indien vooraf blijkt dat er geen schadelijk effect te verwachten is.*

Volgens de **watertoetskaarten** van de Vlaamse overheid (www.watertoets.be) is de aanvraag buiten een "mogelijks overstromingsgevoelig gebied" gelegen. Gelet op deze ligging mag er vanuit gegaan worden dat er voor de aanvraag geen schadelijke effecten in de zin van artikel 3, §2, 17° DIWB zullen gegenereerd worden en dat er derhalve geen noodzaak is aan concrete preventieve maatregelen.

Deze ligging maakt ook dat de negatieve effecten op het watersysteem m.b.t. de vermindering van het bergend vermogen bij overstromingen, de versnelde afstroom van hemelwater naar waterlopen en het feit dat minder hemelwater in de grond kan infiltreren, zullen kunnen gecompenseerd worden door toepassing van de **gewestelijke hemelwaterverordening** (BVR 5 juli 2013). De aanvrager stelt in het hemelwaterformulier dat de aanvraag niet moet voldoen aan de verordening. De provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar had hierover opmerkingen gemaakt. Tijdens de hoorzitting wordt dit verder verduidelijkt door te wijzen op het feit dat het om een verbouwing gaat en er dus geen bijkomende verharde oppervlakte is. In het licht hiervan is de verordening inderdaad niet van toepassing. In alle redelijkheid kan dan ook geoordeeld worden dat er geen negatieve impact is op de waterhuishouding.

5C BEOORDELING VAN DE GOEDE RUIMTELIJKE ORDENING

Functioneel is de aanvraag inpasbaar in de omgeving, er bevinden zich verscheidene handels- en horecazaken op het gelijkvloers. Het is positief dat er twee parkeerplaatsen op eigen terrein worden voorzien. Op het vlak van mobiliteit valt er dan ook weinig hinder te verwachten, bovendien is de Koninklijke Baan voorzien op bijkomend verkeer.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar had opgemerkt dat er meer groen moet voorzien worden. De aanvrager heeft dit advies opgevolgd en bezorgd op de hoorzitting aangepaste plannen waarbij groen wordt voorzien rondom de uitbouw en tussen de twee parkeerplaatsen. Hierdoor wordt het uitzicht groener en beter. **Visueel-vormelijk** zal de omgeving dan ook verbeteren door het aangevraagde.

De aanvraag is in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

...

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

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

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

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

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij voert als volgt de schending aan van artikel 4.3.3, artikel 4.3.4, artikel 4.3.1, §1, 1° en §2, 1° en artikel 4.7.16, §1 VCRO, van 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, van artikel 6.4.1, artikel 6.4.3, artikel 6.4.4., §2 en artikel 6.4.7 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende het Onroerend Erfgoed (hierna: Onroerendergoeddecreet), van artikel 6.2.5 van het besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 betreffende de uitvoering van het Onroerendergoeddecreet van 12 juli 2013 (hierna: Onroerendergoedbesluit), van de artikelen 2 en 3 wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet), en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de materiële motiveringsplicht, het redelijkheids- en het zorgvuldigheidsbeginsel, en machtsoverschrijding:

“ ...

Eerste onderdeel van het eerste middel

1. *De vergunningsaanvraag heeft betrekking op het verbouwen en uitbreiden van een handelspand gelegen in de historische onbebouwde zone van het dorpsgezicht ‘De Concessie’ van de Haan, beschermd bij besluit van de Vlaamse Regering van 8 maart 1995. Dit wordt niet betwist.*

Uit de artikelen 4.7.16, §1 VCRO en 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, volgt dus dat het advies van verzoekende partij van 6 december 2017 de gevolgen heeft zoals omschreven in de artikelen 4.3.3 en 4.3.4 VCRO. Dit blijkt evenzeer uit artikel 6.4.4, §2 van het Onroerendergoeddecreet.

Indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat de aanvraag strijdig is met een direct werkende norm binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, komt aan verwerende partij in beginsel geen beoordelingsbevoegdheid meer toe om zelf de strijdigheid met de direct werkende norm te toetsen. Het verplicht in te winnen advies is alsdan bindend krachtens artikel 4.3.3 VCRO, in zoverre uit het advies de strijdigheid met een direct werkende norm blijkt. (RvVb 19 juni 2018,RvVb/A/1718/1016; RvVb 3 april 2018, nr. RvVb/1718/0729)

*In casu blijkt uit het verplicht in te winnen advies dat werd verleend door het Agentschap Onroerend Erfgoed op 6 december 2017 (**stuk 3**), bevestigd door het advies van de Vlaamse Commissie voor Onroerend Erfgoed van 17 mei 2018, dat het voorwerp van de voorliggende aanvraag onverenigbaar is met het beschermde dorpsgezicht van de historische onbebouwde zone van ‘de Concessie De Haan’ en bijgevolg afbreuk doet aan zowel het individueel beschermingsbesluit als het “passief behoudsbeginsel” (art. 6.4.3) en in strijd is met het Onroerendergoedbesluit.*

Uit onderstaande motivering van het advies van verzoekende partij blijkt duidelijk op basis van welke concrete redenen verzoekende partij oordeelt dat de aanvraag strijdig wordt geacht met bovenvermelde bepalingen:

(...)

En verder:

(...)

In het advies worden duidelijk de motieven uiteengezet waarom er in casu een schending voorligt van een direct werkende norm. Het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed geeft duidelijk aan dat de aanvraag de stedenbouwkundige erfgoedwaarde van het dorpsgezicht aantast, namelijk het gaaf bewaard urbanistisch model en dat het de herwaardering van de oorspronkelijk bedoelde ruimte tussen de Koninklijke Baan en de percelen die er op uitgeven verhindert.

De bestreden beslissing suggereert louter dat het actief en passief behoudsbeginsel geen direct werkende normen uitmaken, en het advies van verzoekende partij dan ook niet bindend is. Verwerende partij baseert zich ten onrechte op de visie van minister Joke Schauvliege:

(...)

Deze beoordeling is strijdig met vaste rechtspraak van uw Raad, waaruit blijkt dat het passief behoudsbeginsel uit artikel 6.4.3 van het Onroerenderfgoeddecreet weldegelijk voldoet aan de omschrijving in artikel 4.3.3, tweede lid VCRO, met name dat het een norm is “die op zichzelf volstaat om toepasbaar te zijn, zonder dat verdere reglementering met het oog op precisering of vervollediging noodzakelijk is” en aldus als direct werkende norm uit het beleidsveld onroerend erfgoed is te beschouwen. (RvVb 19 juni 2018, RvVb/A/1718/1016; RvVb 3 april 2018, nr. RvVb/1718/0729; RvVb 17 april 2018, nr. RvVb/A/1718/0744)

De strijdigheid met het passief behoudsbeginsel wordt in het advies van verzoekende partij ook geconcretiseerd en uiteengezet, zoals hierboven reeds werd verduidelijkt.

De bestreden beslissing legt de vaststelling dat er een strijdigheid bestaat met een direct werkende norm gewoonweg naast zich neer. De visie van de minister (in strijd met de wet en de rechtspraak) kan in die zin uiteraard niet worden weerhouden.

Verwerende partij beschikt ter zake over geen enkele discretionaire bevoegdheid.

De bestreden beslissing maakt vervolgens een wel zeer bizarre redenering:

(...)

*In feite verwijst de bestreden beslissing naar het **ongunstig** advies van de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed, om te besluiten dat zij het hiermee niet eens is en dat het dorpsgezicht volgens haar geenszins aangetast zal worden.*

De bestreden beslissing gaat aldus voorbij aan zowel het advies van verzoekende partij, als het advies van de VCOE. Een vergunningverlenend bestuursorgaan kan evenwel niet in de plaats van de adviesverlenende instantie beoordelen of het aangevraagde strijdig is met een direct werkende norm binnen het beleidsveld van onroerend erfgoed (RvS 4 november 2014, nr. 229.024; RvVb 17 april 2018, nr. RvVb/A/1718/0744)

Het advies van de VCOE vormt in feite een bevestiging van hetgeen verzoekende partij reeds had uiteengezet. Bovendien blijkt noch uit de VCRO, noch uit het Onroerenderfgoeddecreet dat het bindend advies van verzoekende partij niet langer zou gelden voor de vergunningverlenende overheid indien een ander advies voorligt van de VCOE. (RvVb 3 april 2018, nr. RvVb/1718/0729) Overigens doet een (gebeurlijk andersluidend) advies van de VCOE op zich sowieso geen afbreuk aan het bindend karakter van het verplicht in te winnen advies van de verzoekende partij overeenkomstig

artikel 4.3.3 VCRO, in zoverre uit dit advies een strijdigheid blijkt met een direct werkende norm in het beleidsveld van het onroerend erfgoed.

In ieder geval is het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed van 6 december 2017 bindend voor de verwerende partij. Het advies van de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed doet daaraan geen afbreuk. Overigens sluit de VCOE zich volledig aan bij het advies van verzoekende partij.

Het is zelfs zo dat, aangezien het advies van de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed volledig aansluit bij het advies van verzoekende partij, en het advies van verzoekende partij bindend is voor de verwerende partij, ook het advies van VCOE als bindend aanzien wordt in toepassing van artikel 4.3.3 VCRO. (zie bv. RvVb 19 juni 2018, RvVb/A/1718/1016)

2. De Raad voor Vergunningsbetwistingen kan zich in het kader van de legaliteitstoets in ieder geval niet in de plaats stellen van het Agentschap Onroerend Erfgoed, waarvan verzoekende partij leidend ambtenaar is. De Raad kan enkel nagaan of het agentschap haar appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, en met name “of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het deze correct heeft beoordeeld en of het op grond daarvan in redelijkheid tot het verleende advies is kunnen komen”. (RvVb 19 juni 2018, RvVb/A/1718/1016) Dit is het geval.

Bovendien dient te worden benadrukt dat onderliggende zaak betrekking heeft op een beslissing van de verwerende partij waarin de verwerende partij in de plaats van het agentschap zelf (op onwettige wijze) oordeelt over het al dan niet strijdig zijn van de aanvraag met direct werkende normen in het beleidsveld Onroerend Erfgoed. Dit is onwettig.

3. Het middel is gegrond.

Tweede onderdeel van het eerste middel

4. In zoverre het advies van verzoekende partij niet bindend zou zijn, quod certe non, heeft verwerende partij het ongunstig advies van verzoekende partij niet op afdoende en zorgvuldige wijze weerlegd.

Hoewel artikel 4.3.4 VCRO niet ‘verplicht’ tot het weigeren van een vergunning moet de verwerende partij, wanneer zij afwijkt van een uitgebracht advies, haar beslissing op dat punt des te zorgvuldiger motiveren. (RvVb 22 augustus 2017, nr. RvVb/A/1617/1118)

5. Er geldt een verzwaarde motiveringsplicht in hoofde van de deputatie, télkens wanneer een advies verleend wordt door eender welke adviesverlenende instantie en wanneer de deputatie hiervan wenst af te wijken. In deze gevallen neemt de deputatie immers een niet evidente beslissing.

Te dezen heeft verwerende partij deze bijzondere motiveringsplicht geschonden.

In de mate dat verwerende partij al kon afwijken van de adviezen van verzoekende partij en van de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed (quod non – zie eerste onderdeel van eerste middel), diende verwerende partij dit op gemotiveerde wijze te doen en dienden de motieven hiervoor afdoende te zijn.

Dit is te dezen niet het geval.

6. Verwerende partij heeft haar formele motiveringsplicht onder meer geschonden door niet inhoudelijk in te gaan op de bekommernis van verzoekende partij dat rekening dient te worden gehouden met het herwaarderingsplan dat in 2011 werd opgemaakt en bekrachtigd. Het advies van verzoekende partij stelt meer bepaald het volgende:

(...)

Ook de VCOE herhaalt dit en stelt in haar advies van 17 mei 2018 dat “de gewijzigde plannen voorzien in beperkte groenaanleg, maar deze is volgens de commissie evenwel onvoldoende om tegemoet te komen aan het herwaarderingsplan en aan de tuinwijkgedachte zoals omschreven in het beschermingsbesluit”.

De bestreden beslissing rept evenwel met geen woord over deze elementen.

7. Bovendien wordt nergens gemotiveerd op basis van welke motieven de aanvraag wél verenigbaar zou zijn met het ontegensprekelijk plaatselijk aanwezig erfgoed. Nergens geeft de deputatie haar motieven weer waarop zij zich baseert om voorbij te gaan aan het ongunstig (vanuit erfgoed oogpunt) advies van het agentschap, de VCOE en de PSA. De deputatie komt niet verder dan te oordelen dat het “uitzicht” mooier zal zijn. Uiteraard vormt deze nietszeggende stijlclausule geen afdoende motivering.

8. De verwerende partij kan ook niet zomaar besluiten dat er moet worden uitgegaan van de bestaande onvergunde situatie, ook al is die strijdig met de stedenbouwkundige voorschriften uit het BPA. Dit is in ieder geval een onwettig motief, gesteund op illegale feiten, en aldus strijdig met de materiële motiveringsplicht, aangezien een onvergunde toestand nooit zonder meer kan primeren op de erfgoedwaarden van een dorpsgezicht, en evenmin op het actief en passief behoudsbeginsel.

9. Overigens houdt de vergunningverlenende overheid ook vanuit de beoordeling van de “goede ruimtelijke ordening” absoluut geen rekening met de cultuurhistorische waarde van de site. De cultuurhistorische aspecten vormen immers een beoordelingsgrond bij de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening, zoals opgenomen in artikel 4.3.1., §2 VCRO.

10. Deze handelwijze is allerm minst zorgvuldig en is niet wat redelijkerwijze van een normaal en behoorlijk handelende vergunningverlenende overheid verwacht mag worden.

Met deze handelwijze bezondigt verwerende partij zich aan machtsoverschrijding.

Gelet op voorgaande overwegingen, en in het licht van artikel 4.3.4 VCRO en de op de verwerende partij rustende motiveringsplicht wegens het ongunstig advies van het agentschap van Onroerend Erfgoed, kan de motivering in de bestreden beslissing in alle redelijkheid niet begrepen worden als een deugdelijke en zorgvuldige beoordeling. (RvVb 22 augustus 2017, nr. RvVb/A/1617/1118)

Ook het tweede onderdeel van het eerste middel is bijgevolg gegrond.

...”

2.

De verwerende partij dient geen antwoordnota in.

3.

De tussenkomen de partij stelt:

“ ...

Eerste middelenonderdeel

In het eerste middelenonderdeel stelt verzoekende partij dat verwerende partij, door het niet volgen van het verplicht in te winnen advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed van 6 december 2017 (zie stuk 4) –zoals naderhand bevestigd in het advies van de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed d.d. 17 mei 2018 (zie stuk 13)- en door het passief en actief behoudsbeginsel uit het Onroerenderfgoeddecreet niet te beschouwen als een “direct werkende norm” in de zin van artikelen 4.3.3 en 4.3.4 VCRO, een schending begaat op beide voornoemde decretaal verankerde beginselen alsook de twee voornoemde bepalingen uit het VCRO. Voorts laakt verzoekende partij de wijze waarop verwerende partij de bestreden beslissing motiveert daar waar zij uiteenzet waarom zij het passief en actief behoudsbeginsel uit het Onroerenderfgoeddecreet niet beschouwt als zijnde “direct werkende normen” in de zin van artikel 4.3.3 en 4.3.4 VCRO, waarbij uitdrukkelijk door verzoekende partij wordt gesteld dat het standpunt van haar voogdijminister -zoals weergegeven in de bestreden beslissing- strijdig zou zijn met de rechtspraak van Uw Raad. Tot slot laat verzoekende partij gelden dat verwerende partij haar bevoegdheid te buiten gaat daar waar zij, in de plaats van het Agentschap Onroerend Erfgoed, overgaat tot het toetsen van het aangevraagde aan een direct werkende norm in de zin van artikel 4.3.3 en 4.3.4 VCRO.

Het middelonderdeel wordt door tussenkomende partij in diverse subonderdelen ontmoet hieronder, met name:

Richt het passief en actief behoudsbeginsel uit het Erfgoeddecreet zich tot eigenaars van een perceel gelegen binnen de perimeter van een beschermd dorpsgezicht?

Is het passief en actief behoudsbeginsel een direct werkende norm ten aanzien van tussenkomende partij?

Is verwerende partij op gemotiveerde wijze afgeweken van het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed?

Heeft verwerende partij zich plichtig gemaakt aan machtsoverschrijding

Uit deze vier subonderdelen zal blijken dat het eerste middelenonderdeel niet overtuigt.

Eerste subonderdeel: Is het passief en actief behoudsbeginsel uit het erfgoeddecreet een “directe werkende norm” ten aanzien van eigenaars van een perceel gelegen binnen de perimeter van een beschermd dorpsgezicht?

Artikel 6.4.1 Onroerenderfgoeddecreet of het actief behoudsbeginsel, luidt als volgt:

“De zakelijkrechthouders en gebruikers van een beschermd goed behouden het in goede staat door de nodige instandhoudings-, beveiligings-, beheers-, herstellings- en onderhoudswerken”

Artikel 6.4.3 van het Onroerenderfgoeddecreet, of het passief behoudsbeginsel, luidt als volgt:

“Het is verboden beschermde goederen te ontsieren, te beschadigen, te vernielen of andere handelingen te stellen die de erfgoedwaarde ervan aantasten”

Artikel 2.1, 15° Onroerendergoeddecreet definieert de notie “beschermd goed “ als volgt:

“ een beschermde archeologische site, een beschermd monument, een beschermd cultuurhistorisch landschap of een beschermd stads- of dorpsgezicht”

*Samenlezing van de bovenstaande decretale bepalingen leert ons dat **het actief behoudsbeginsel**, bedoeld in artikel 6.4.1 Onroerendergoeddecreet, zich enkel richt tot “zakelijkrechthouders” en “gebruikers” van beschermde goederen. Het “beschermd goed” in casu is een beschermd dorpsgezicht, zijnde de Concessie in DE HAAN. Op een dorpsgezicht kan men principieel geen zakelijk recht laten gelden, waarvan de onderliggende titel is overgeschreven in de registers van de territoriaal bevoegde Dienst Patrimoniumdocumentatie van het Rechtszekerheidskantoor (voorheen de Hypotheekbewaarder genaamd). Evenmin kan men een dorpsgezicht “gebruiken” door het bijvoorbeeld te huren.*

Het feit dat een bepaald persoon eigenaar is/huurder is van een bepaald perceel binnen de perimeter van een dorpsgezicht, doet aan deze vaststelling geen enkele afbreuk. Immers, het is niet dit specifiek perceel dat het dorpsgezicht uitmaakt; het dorpsgezicht krijgt vorm door het amalgaam van percelen waarvan dit perceel deel uitmaakt.

Uit het bovenstaande dient noodzakelijk te worden besloten dat het actief behoudsbeginsel, als norm, niet ingeroepen kan worden tegen een eigenaar/gebruiker van een perceel binnen de perimeter van een beschermd dorpsgezicht, en dit bij gebrek aan enig zakelijk recht of gebruiksrecht die deze persoon zou kunnen doen gelden opzichtsens dit dorpsgezicht waarvan zijn/haar perceel deel uitmaakt.

Anders dan dat verzoekende partij aanneemt in haar verzoekschrift, kan het actief behoudsbeginsel ten aanzien van tussenkomende partij geen “direct werkende norm” zijn. Tussenkomende partij is geen eigenaar noch gebruiker van het beschermd dorpsgezicht DE CONCESSIE in DE HAAN.

Het passief behoudsbeginsel bevat, in tegenstelling tot het actief behoudsbeginsel, geen vereiste van een bestaand zakelijk recht of gebruiksrecht en geldt ten aanzien van alle beschermde goederen, waaronder dus ook een beschermd dorpsgezicht.

Tussenkomende partij ressorteert, als eigenaar van een perceel in het beschermd dorpsgezicht DE CONCESSIE, enkel onder de toepassing van het passief behoudsbeginsel.

Het eerste middelonderdeel is dan ook onontvankelijk, minstens ongegrond in de mate dat het gesteund is op een zogenaamde schending van het actief behoudsbeginsel; daargelaten de vaststelling dat het Agentschap Onroerend Erfgoed zich in het advies van 6 december 2017 enkel had gesteund op een schending van het passief behoudsbeginsel (en ook het “individueel beschermingsbesluit” en de “bepalingen uit het Onroerenderfgoedbesluit”) – zie stuk 4. Gelet op deze conclusie zullen de overige drie subonderdelen zich enkel beperken tot het passief behoudsbeginsel; subsidiair, mocht Uw Raad dit standpunt niet volgen, verzoekt tussenkomende partij om drie hiernavolgende subonderdelen te willen lezen als zouden zij het passief én actief behoudsbeginsel betreffen.

Tweede subonderdeel: Is het passief behoudsbeginsel ex artikel 6.4.3 Onroerenderfgoeddecreet een direct werkende norm in de zin van artikel 4.3.3 en 4.3.4 VCRO ten aanzien van tussenkommende partij?

Artikel 4.3.3, lid 2 VCRO omschrijft de notie “direct werkende norm” als volgt:

“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”

Het eerste lid van artikel 4.3.3 VCRO luidt als volgt:

“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, wordt de vergunning geweigerd of worden in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving”

Uit deze bepaling volgt “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” en dat “[e]en principiële weigering [...] in gemotiveerde gevallen echter [kan] worden vermeden 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. 2008-2009, nr. 2011/1, 129).

In beginsel heeft een advies waarin gewezen wordt op een strijdigheid met directe werkende normen tot gevolg dat de verwerende partij een gebonden bevoegdheid heeft en overeenkomstig artikel 4.3.3 VCRO de vergunning dient te weigeren of aan voorwaarden onderwerpen teneinde de naleving van sectorale regelgeving te verzekeren.

Voorwaarde is wel dat het advies zelf zorgvuldig is, zowel naar inhoud als met betrekking tot de wijze van totstandkoming. Dit houdt onder meer in dat het advies zelf afdoende gemotiveerd moet zijn. Het advies dient dus onder meer de direct werkende normen aan te duiden die van toepassing zijn en de strijdigheid van de aanvraag met deze normen afdoende te motiveren. (RvVb 29 mei 2018 met nr. RvVb/A/1718/0920; RvVb 19 juni 2018, nr. RvVb/A/1718/1016, rolnr.1516/RvVb/0637/A; RvVb 28 januari 2016, nr. RvVb/A/1516/0518, rolnr. 1112/0107/A/0082)

De Raad kan zich in het kader van de hem opgedragen legaliteitstoets niet in de plaats stellen van het Agentschap Onroerend Erfgoed. Hij is enkel bevoegd om na te gaan of het Agentschap in het kader van de adviesverplichting de toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het deze correct heeft beoordeeld en of het op grond daarvan in redelijkheid tot het verleende advies is kunnen komen.

In het advies wordt verwezen naar enerzijds het passief behoudsbeginsel en anderzijds het “individueel beschermingsbesluit” en “de bepalingen uit het Onroerenderfgoedbesluit”.

Het hoeft geen ruim betoog dat de loutere verwijzing naar het “individueel beschermingsbesluit” en de “bepalingen uit het Onroerendergoedbesluit” geen afdoende aanduidingen zijn van concrete normen.

*Nergens in het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed d.d. 6 december 2017 (zie stuk 5) wordt verwezen naar specifieke bepalingen uit het Onroerendergoedbesluit, zoals onder meer de bepalingen van dit besluit aangehaald in onderhavig middel. **Het is dan ook niet duidelijk voor tussenkomende partij, maar vooral verwerende partij als vergunningverlenende overheid, welke bepalingen het Agentschap Onroerend Erfgoed geschonden achtte uit het Onroerendergoedbesluit door het aangevraagde bouwproject.***

Voor wat betreft het “individueel beschermingsbesluit”, dient in het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed d.d. 6 december 2017 vastgesteld te worden dat er enkel wordt verwezen naar de volgende passus uit artikel 1 van het Besluit van de Vlaamse Regering d.d. 8 maart 1995 (zie stuk 15):

“een gaaf bewaard urbanistisch model (...)”

*Een dergelijke passus is geen norm, het is een motief dat invulling geeft aan de beschermingsreden voor het dorpsgezicht die geput wordt uit een “architectuur-historische en stedenbouwkundige waarde”. De beschermingsreden houdende “architectuur-historische en stedenbouwkundige waarde” draagt in zich evenmin één of meerdere duidelijke normen dewelke verwerende partij in acht diende te nemen bij het nemen van de bestreden beslissing. **Nergens uit het advies blijkt afdoende in welk opzicht het aangevraagde de “stedenbouwkundige waarde” van het beschermd dorpsgezicht DE CONCESSIE aantast – dit wordt gewoon gesteld, niet meer niet minder.***

Bij dit alles wordt uit het oog verloren door verzoekende partij dat tussenkomende partij geen nieuwbouw aanvroeg, doch een verbouwing van de bestaande toestand (inzonderheid wijzigingen aan het bestaande gevelschrijnwerk teneinde in de blijvende hoofdconstructie grotere glaspartijen aan te brengen), met gedeeltelijke afbraak.

*Uit een bijgevoegde fotoreportage blijkt voorts dat er van een zogenaamd “gaaf bewaard gebleven urbanistisch model uit de 19^{de} eeuw” langs de Koninklijke Baan weinig is overgebleven. Meer nog, uit de fotoreportage blijkt des te meer dat de constructie, dewelke tussenkomende partij eigenlijk beoogt, schering en inslag is. **Derhalve is de stelling dat de constructie van tussenkomende partij een “aantasting is van het gaaf gebleven urbanistisch model” niet concreet, minstens komt ze niet overeen met de realiteit.***

In het advies wordt, in het verlengde van het individueel beschermingsbesluit, nog verwezen naar een zogenaamd “herwaarderingsplan van 2011”. Uit dit “herwaarderingsplan”, dat al evenmin wordt voorgelegd in de bundel van verzoekende partij, worden al evenmin concrete normen aangehaald, daargelaten de vaststelling dat dit plan geen verordenende kracht heeft en dus niet tegenwerpbaar is ten aanzien van tussenkomende partij. Over dit herwaarderingsplan laat de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed het volgende gelden in haar advies van 17 mei 2018:

“Tot slot stelt de commissie vast dat het herwaarderingsplan tevens aandacht heeft voor de panden zonder erfgoedwaarde: “Voor wat de panden zonder erfgoedwaarde betreft wordt ten eerste aanbevolen om diverse erfgoedmaatregelen mutatis mutandis te herwerken tot een algemeen geldende stedenbouwkundige maatregel. Op deze wijze wordt voor deze panden een stedenbouwkundige kwaliteit beoogd die door de verschraling om te buigen aanleunt bij de Concessie als kwaliteitsomgeving.” – eigen accentueringen

Met andere woorden in het “herwaarderingsplan” wordt dus “aanbevolen” om een algemeen geldende stedenbouwkundige maatregel in het leven te roepen die zou gelden voor alle panden die niet op de inventaris uit het beschermingsbesluit staan, teneinde hen meer te doen aansluiten bij de beeldbepalende of geïnventarieerde panden uit de DE CONCESSIE.

Op heden is aan een dergelijke “algemeen geldende stedenbouwkundige maatregel” voor niet beeldbepalende panden in DE CONCESSIE nog geen invulling gegeven door de bevoegde regulerende overheid.

Er dient geconcludeerd te worden dat in het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed d.d. 6 december 2017 geen concrete normen blijken ten aanzien waarvan het aangevraagde een schending zou blijken, en dit voor zover zij zouden voortkomen uit “het individueel beschermingsbesluit” en “de bepalingen uit het Onroerenderfgoedbesluit”. Hieruit kunnen geen direct werkende normen ex artikel 4.3.3 en 4.3.4 VCRO geput worden.

In dit advies worden geenszins de direct werkende normen aangeduid die van toepassing zijn of zouden zijn, en wordt nog minder een vermeende strijdigheid van de aanvraag met deze normen afdoende gemotiveerd.

Blijft nog de vraag of het passief behoudsbeginsel, zoals aangehaald in het advies d.d. 6 december 2017, een “direct werkende norm” is in de zin van artikel 4.3.3 en 4.3.4 VCRO?

In een arrest van 17 april 2018 (nr. RvVb/A/1718/0744) wordt omtrent het passief behoudsbeginsel het volgende geoordeeld door Uw Raad:

“Artikel 6.4.3 [Onroerenderfgoeddecreet] (...). Deze bepalingen leggen voldoende nauwkeurige en onvoorwaardelijke verplichtingen op en dienen derhalve beschouwd te worden als direct werkende normen. Ze hebben evenwel een zeer algemene strekking en kunnen op tal van handelingen betrekking hebben, **zodat een strijdigheid met deze bepalingen slechts aanvaard kan worden indien deze aan de hand van concrete gegevens aannemelijk wordt gemaakt, rekening houdend met de impact van de aanvraag op de beschermingswaarden op basis waarvan het dorpsgezicht beschermd werd.**” (eigen accentueringen).

Zoals hierboven reeds gesteld, wordt in het advies van 6 december 2017 enkel verwezen naar het passief behoudsbeginsel, terwijl:

-de verwijzing in het advies naar het “individueel beschermingsbesluit” alsook het Onroerenderfgoedbesluit niet nader werden geduid;

-daar waar er verwezen wordt naar het zogenaamd “gaaf gebleven urbanistisch model”, zulks blijkens het voorliggend fotomateriaal –welke nooit betwist is geworden- niet overeenstemt met de reële situatie langs de Koninklijke Baan.

Er dient dan ook geconcludeerd te worden dat het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed d.d 6 december 2017, in de mate dat het verwijst naar het passief behoudsbeginsel, dit op een te algemene wijze doet derwijze dat hieruit geen concrete impact van het aangevraagde aan de beschermingswaarde (in casu de stedenbouwkundige waarde) blijkt, te meer nu aan de hand van fotomateriaal blijkt dat de “ingeroepen aantasting op het gaaf gebleven urbanistisch model” niet (meer) overeenstemt met de werkelijkheid op het terrein langs de Koninklijke Baan

In de bestreden beslissing wordt verwezen naar het standpunt van de voogdijminister van verzoekende partij, waarin zij op gemotiveerde wijze als volgt kenbaar maakt dat het passief behoudsbeginsel geen direct werkende norm is in de zin van artikel 4.3.3 en 4.3.4 VCRO:

““ ...

Uit de definitie van ‘directe werkende normen’ van de VCRO blijkt dat het moet gaan om normen die op zichzelf toepasbaar zijn. Dat betekent dat de normen zelf voldoende duidelijk en concreet moeten zijn. Het moet gaan om normen waarvan de inhoud op het eerste gezicht duidelijk is, zonder discussie, en die niet op verschillende wijzen kunnen worden geïnterpreteerd of ingevuld. Normen die verdere invulling moeten krijgen of beoordeling vragen, kunnen niet worden beschouwd als direct werkende normen. Het kan dus niet gaan om vage bepalingen en doelstellingsbepalingen voor voorschriften, waaraan een beoordelingsmarge is verbonden. Daar is trouwens ook vast rechtspraak over bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Daarbij wordt gesteld dat in beginsel een advies waarin gewezen wordt op een strijdigheid met direct werkende normen, tot gevolg heeft dat de vergunningverlenende overheid een gebonden bevoegdheid heeft en overeenkomstig dat artikel in de VCRO de vergunning moet weigeren of aan voorwaarden onderwerpen. Maar de Raad voor Vergunningsbetwistingen bevestigt dat dat alleen van toepassing is op voorwaarde dat het advies zelf zorgvuldig is, zowel qua inhoud als met betrekking tot de wijze van totstandkoming. Dat houdt onder meer in dat het advies zelf voldoende gemotiveerd moet zijn. Het moet onder meer de direct werkende normen aanduiden die van toepassing zijn en de strijdigheid van de aanvraag met die normen ook voldoende motiveren.

Wat specifiek onroerend erfgoed betreft, zijn alleen de bepalingen van het Beschermingsbesluit voldoende precies om beschouwd te kunnen worden als direct werkende normen. Het Agentschap Onroerend Erfgoed kan niet louter verwijzen naar het Beschermingsbesluit, maar moet de concrete norm aanduiden en moet aangeven hoe die norm wordt geschonden als het een negatief bindend advies wil uitbrengen. Daar is een uitspraak over van de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

Ik ben het niet eens met de stelling dat het passiefbehoudsbeginsel een direct werkende norm zou uitmaken. Die bepaling heeft een zeer algemene strekking en kan aanleiding geven tot verschillende invullingen. Het passiefbehoudsbeginsel is veeleer te kwalificeren als een zorgplicht, die we dan veeleer in artikel 4.3.4 van de VCRO kunnen vaststellen. Ik wil wel benadrukken dat het niet de bedoeling is om de waarde van de adviesverlening te beperken. De adviezen moeten correct worden gekwalificeerd. Indien een advies niet onder artikel 4.3.3 van de VCRO kan worden ondergebracht, betekent dat niet dat er

zomaar kan worden voorbijgegaan aan het advies. De vergunninghouder zal ook altijd moeten motiveren en zorgvuldig beslissingen nemen en die ook onderbouwen.

U vroeg tot slot of ik kan bevestigen dat de finale beoordeling bij de vergunningverlenende overheid ligt. Ik verwijs daarvoor graag naar de letterlijke lezing van artikel 4.3.3 van de VCRO, waar duidelijk wordt bepaald dat de finale beslissing bij de vergunningverlenende overheid ligt.

De vergunningverlenende overheid moet natuurlijk steeds zelf de aangehaalde normen beoordelen en is niet gebonden door het standpunt van de adviesverlenende overheden.

De vergunningverlenende overheid moet zelf nagaan of de aangehaalde normen te kwalificeren zijn als direct werkend of niet. Het is niet omdat de adviesverlenende instantie stelt dat het om een direct werkende norm gaat, dat de vergunningverlener daar ook effectief van moet uitgaan en dat standpunt moet delen. Dus: voldoende motiveren en onderbouwen, en normaal gezien moet dat dan (sic) ook zeer goede vergunningen en beoordelingen opleveren.

....”

Waar verzoekende partij al te gemakkelijk poneert dat het aangehaald standpunt van haar eigen voogdijminister strijdig zou zijn met de rechtspraak van Uw Raad, dient toch wel opgemerkt te worden dat het standpunt van de Minister erop neerkomt dat het Agentschap Onroerend Erfgoed op voldoende wijze de ingeroepen schending van het passief behoudsbeginsel dient te concretiseren casus per casus. Zodoende ligt dit standpunt in de lijn van de hierboven recente rechtspraak van Uw Raad in het aangehaalde arrest van 17 april 2018. Voorts begaat verwerende partij geen schending van haar motiveringsplicht als zij louter ter titel van illustratie verwijst naar een ministerieel standpunt.

*De vraag of het passief behoudsbeginsel al dan niet een direct werkende norm uitmaakt in de zin van artikel 4.3.3 en 4.3.4 VCRO is aldus een vraag die geval per geval dient beoordeeld te worden. Indien de impact van het aangevraagde niet wordt geconcretiseerd ten aanzien van de beschermingswaarde – of zelfs niet meer overeenstemt met de werkelijkheid, zoals in casu- is er geen sprake van een direct werkende norm. **Op grond van het voorgaande dient besloten te worden dat uit het door verzoekende partij aangehaalde passief behoudsbeginsel – in casu - geen direct werkende norm kon worden afgeleid.***

Het eerste middelenonderdeel is in zoverre ongegrond.

Derde subonderdeel: Is verwerende partij op gemotiveerde wijze afgeweken van het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed?

Nu gebleken is dat er inderdaad geen direct werkende normen waren, op grond waarvan verwerende partij een gebonden bevoegdheid zou hebben zoals bedoeld in artikel 4.3.3 lid 1 VCRO, kon verwerende partij op gemotiveerde wijze afwijken van dit advies. Verwerende partij deed dit met de volgende door verzoekende partij, niet weersproken, overwegingen:

“(…)

De VCOE doet geen uitdrukkelijke uitspraak over de al dan niet directe werkende normen. Ook de VCOE gaat uit van een toestand zonder uitbouw. De ***bestaande***

situatie kan echter niet ontkend worden, er is een uitbouw aanwezig. Er kan niet zomaar abstractie gemaakt worden van hetgeen nu aanwezig is. Een afbraak van de bestaande toestand is immers niet meer mogelijk aangezien dit al lang verjaard is. Dit wordt op de hoorzitting ook bevestigd door de gemeente.

De deputatie is van oordeel dat het aangevraagde wel moeten bekeken worden in het licht van de bestaande toestand. Door de verbouwing zal het dorpsgezicht geenszins aangetast worden. Integendeel zelfs, door de aangepaste plannen en het voorzien van groen, zal de situatie verbeteren en wordt het uitzicht mooier. Het feit dat deze vergunning een gevaarlijk precedent vormt, is geen gegronde weigeringsreden. Elke aanvraag moet immers concreet beoordeeld en bekeken worden. Op de plaats van de aanvraag is een uitbouw aanwezig en het aangevraagde zorgt voor een **serieuze verbetering van de omgeving**.

(...)"

Verzoekende partij komt in het eerste middelenonderdeel niet verder dan de lapidair geformuleerde bedenking dat het standpunt van verwerende partij een "bizarre redenering" zou uitmaken. Zulks is niet ernstig; het is niet omdat men zich niet kan vinden in het standpunt van verwerende partij dat dit standpunt niet afdoende zou zijn gemotiveerd.

Het eerste middelenonderdeel is in die mate ongegrond.

Vierde subonderdeel: Heeft verwerende partij zich plichtig gemaakt aan machtsoverschrijding?

Bij gebrek aan enige direct werkende normen in de zin van artikel 4.3.3 en 4.3.4 VCRO, kan niet gesteld worden dat verwerende partij zich in casu plichtig heeft gemaakt aan machtsoverschrijding door het aangevraagde te toetsen aan direct werkende normen.

Het eerste middelenonderdeel is in die mate ongegrond.

Conclusie

Het eerste middelenonderdeel is deels onontvankelijk, deels ongegrond; minstens is het in zijn geheel ongegrond.

Tweede middelenonderdeel

In een tweede middelenonderdeel gaat verzoekende partij in op de hypothese dat Uw Raad mogelijkerwijze zou oordelen dat ten deze geen direct werkende norm zou voorliggen. Ook in dit geval stelt verzoekende partij dat verwerende partij niet op gemotiveerde wijze af zou wijken van het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed d.d. 6 december 2017.

Het middelenonderdeel overtuigt niet.

Verzoekende partij stelt dat verwerende partij ten onrechte niet zou ingegaan zijn op het de bekommernissen die zouden blijken uit het herwaarderingsplan uit 2011 voor wat betreft het gaaf bewaren van DE CONCESSIE. Verzoekende partij verliest uit het oog dat de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed in haar advies van 17 mei 2018 naar het

volgende pijnpunt wees in het zogenaamd herwaarderingsplan ten aanzien van panden in DE CONCESSIE die geen erfgoedwaarden hebben of beeldbepalend geïnventarieerd zijn (zoals het pand in casu!):

“Tot slot stelt de commissie vast dat het herwaarderingsplan tevens aandacht heeft voor de panden zonder erfgoedwaarde: “Voor wat de panden zonder erfgoedwaarde betreft wordt ten eerste aanbevolen om diverse erfgoedmaatregelen mutatis mutandis te herwerken tot een algemeen geldende stedenbouwkundige maatregel. Op deze wijze wordt voor deze panden een stedenbouwkundige kwaliteit beoogt die door de verschraling om te buigen aanleunt bij de Concessie als kwaliteitsomgeving.” (zie stuk 13)

*Met andere woorden in het “herwaarderingsplan” wordt dus “aanbevolen” om een algemeen geldende stedenbouwkundige maatregel in het leven te roepen die zou gelden voor alle panden die niet op de inventaris uit het beschermingsbesluit staan, teneinde hen meer ten doen aansluiten bij de beeldbepalende of geïnventarieerde panden uit de DE CONCESSIE. **Op heden is aan een dergelijke “algemeen geldende stedenbouwkundige maatregel” voor niet beeldbepalende panden in DE CONCESSIE nog geen invulling gegeven door de bevoegde regulerende overheid.***

Het herwaarderingsplan 2011 geeft aan verwerende partij geen enkele houvast voor het beoordelen van het aangevraagde; in tegendeel, het klaagt juist aan dat er geen beoordelingscriteria zijn voor panden in DE CONCESSIE, zoals dat van tussenkomende partij.

In randnummer 16 tot 17 van onderhavige schriftelijke uiteenzetting is op afdoende wijze aangetoond dat verwerende partij de bestreden beslissing op deugdelijke wijze heeft gemotiveerd daar waar zij afgeweken is van het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed en het navolgend advies van de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed (zie stukken 5 en 13). Voor zoveel als nodig dient deze argumentatie alhier hernomen te worden.

Waar verzoekende partij tot slot een schending inroept van artikel 4.3.1, §2 VCRO, waar wordt gesteld dat de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening beoordelen onder meer inhoudt dat het aangevraagde dient getoetst te worden aan de aanwezige/bestaande “cultuurhistorische waarde”, dient vastgesteld te worden dat verwerende partij in de bestreden beslissing naar de bestaande toestand – door tussenkomende partij geïllustreerd met een ruime fotoreportage – verwijst. De bestaande toestand op heden langs de Koninklijke Baan is er één van vele uitbouwen en weinig “gaaf gebleven urbanistisch model” (zie stuk 18)

Het tweede middelenonderdeel is ongegrond

Conclusie

Het eerste middel is deels onontvankelijk, deels ongegrond; minstens is het eerste middel in zijn algeheleheid ongegrond. Er ligt geen schending voor van het in het middel genoemde wetskrachtige bepalingen en beginselen.

...

4.

De verzoekende partij stelt in haar toelichtende nota nog:

“ ...

Eerste onderdeel van het eerste middel

Het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed is weldegelijk gesteund op het actief behoudsbeginsel. Het advies bepaalt op pagina 2 uitdrukkelijk welke bepalingen van het Onroerenderfgoeddecreet van toepassing zijn:

(...)

Het advies, alsook het eerste middel, is dus mede gesteund op een schending van het actief behoudsbeginsel.

Tussenkomende partij is als zakelijkrechthouder van een beschermd goed conform artikel 6.4.1 verplicht dit goed “in goede staat [te behouden] door de nodige instandhoudings-, beveiligings-, beheers-, herstellings- en onderhoudswerken.”

Artikel 2.1, 45° van het Onroerenderfgoeddecreet definieert een “stads- of dorpsgezicht” als “een geheel van een of meer monumenten of onroerende goederen met omgevende bestanddelen zoals beplantingen, omheiningen, waterlopen, bruggen, wegen, straten en pleinen, van algemeen belang wegens de erfgoedwaarde”.

Aangezien het onroerend goed van de tussenkomende partij is gelegen binnen het dorpsgezicht, is tussenkomende partij weldegelijk eigenaar van een (deel van een) beschermd goed. Tussenkomende partij kan niet worden gevolgd in haar redenering dat het actief behoudsbeginsel niet kan worden ingeroepen omdat zij geen eigenaar is van het beschermd dorpsgezicht zelf, aangezien dit er toe zou leiden dat het actief behoudsbeginsel nooit zou kunnen worden ingeroepen ter bescherming van een dorpsgezicht. Zoals tussenkomende partij ook erkent, kan men op een dorpsgezicht immers principieel geen zakelijke recht laten gelden.

Het eerste middelenonderdeel is dan ook ontvankelijk en gegrond in de mate dat het gesteund is op een schending van het actief behoudsbeginsel.

Tussenkomende partij verwijst verder naar de rechtspraak van uw Raad waarin het volgende wordt overwogen:

“In beginsel heeft een advies waarin gewezen wordt op een strijdigheid met directe werkende normen tot gevolg dat de verwerende partij een gebonden bevoegdheid heeft en overeenkomstig artikel 4.3.3 VCRO de vergunning dient te weigeren of aan voorwaarden onderwerpen teneinde de naleving van sectorale regelgeving te verzekeren.

Voorwaarde is wel dat het advies zelf zorgvuldig is, zowel naar inhoud als met betrekking tot de wijze van totstandkoming. Dit houdt onder meer in dat het advies zelf afdoende gemotiveerd moet zijn. Het advies dient dus onder meer de direct werkende normen aan te duiden die van toepassing zijn en de strijdigheid van de aanvraag met deze normen afdoende te motiveren.” (zie o.m. RvVb 29 mei 2018, RvVb/A/1718/0920)

Volgens tussenkomende partij zou het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed niet getuigen van de vereiste zorgvuldigheid.

Daarbij kan worden herhaald dat Uw Raad zich in het kader van de legaliteitstoets in ieder geval niet in de plaats kan stellen van het agentschap Onroerend Erfgoed. De Raad kan enkel nagaan of het agentschap haar appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, en met name “of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het

deze correct heeft beoordeeld en of het op grond daarvan in redelijkheid tot het verleende advies is kunnen komen". (RvVb 19 juni 2018, RvVb/A/1718/1016)

Tussenkomen de partij werpt op dat een verwijzing naar het "individueel beschermingsbesluit" en de "bepalingen uit het Onroerenderfgoedbesluit" geen afdoende aanduiding zijn van concrete normen.

Volgens tussenkomende partij verwijst het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed nergens naar specifieke bepalingen uit het Onroerenderfgoedbesluit. Nochtans wordt in het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed, net als in het eerste middel, expliciet verwezen naar artikel 6.2.5 van het Onroerenderfgoedbesluit. De nota van tussenkomende partij mist op dit punt dan ook feitelijke grondslag.

Bovendien wordt in het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed expliciet verwezen naar het individueel beschermingsbesluit, zijnde het Besluit van de Vlaamse Regering van 8 maart 1995. Het advies overweegt hieromtrent het volgende:

(...)

In het advies worden de concrete normen aldus weldegelijk aangeduid.

Bovendien is dit beschermingsbesluit ook van toepassing op het perceel van tussenkomende partij. Tussenkomen de partij beweert verkeerdelijk dat het beschermingsbesluit haar pand niet treft, omdat in het besluit een exhaustieve lijst van gebouwen is opgenomen.

Tussenkomen de partij verliest hier uit het oog dat er een tweeledige erfgoedwaarde aan de grondslag ligt van de bescherming in 1995 van de gehele Concessie, met name:

- 1. De Concessie betreft een gaaf bewaard urbanistisch model uit het einde van de 19de eeuw, vaag geïnspireerd op de toen opkomende tuinwijkgedachte en rekening houdend met het duinenreliëf;*
- 2. Tevens betreft de Concessie een interessant ensemble van 'vrijtijdsarchitectuur' waarvan de 'beeldbepalende' gebouwen een uitzicht hebben dat typisch is voor De Haan en er mee het karakter van bepalen.*

Als 'beeldbepalend' vermeldt het beschermingsbesluit van 8 maart 1995 een lijst van gebouwen die een uitzicht hebben dat typisch is voor de Haan. Het klopt dat het gebouw van tussenkomende partij geen deel uitmaakt van deze lijst. Dit doet evenwel geen afbreuk aan het feit dat het perceel van tussenkomende partij deel uitmaakt van het dorpsgezicht zelf, dat niet mag worden ontsierd en waarvan de erfgoedwaarde niet mag worden aangetast door constructies die tussenkomende partij wenst op te richten of te verbouwen. Het pand situeert zich binnen een zorgvuldig ontworpen urbanistisch model dat als dorpsgezicht werd beschermd. Zodoende dienen werkzaamheden aan dit pand rekening te houden met de erfgoedwaarden die aan de basis liggen van de bescherming (cf. advies VCOE, p. 3)

Volgens tussenkomende partij werd bovendien onterecht geen rekening gehouden met het feit dat het gaat om een verbouwing (en dus niet om een nieuwbouw), alsook wordt volgens tussenkomende partij niet concreet genoeg aangeduid waarom de constructie een aantasting is van het gaaf gebleven urbanistisch model. Tussenkomen de partij verwijst daarbij naar een fotoreportage waaruit zou blijken dat van het "gaaf bewaard urbanistisch model uit de 19^{de} eeuw" langs de Koninklijke Baan weinig is overgebleven.

Nochtans overweegt het advies als volgt:

(...)

Hieruit volgt duidelijk dat door het agentschap Onroerend Erfgoed weldegelijk rekening is gehouden met het feit dat het gaat om een verbouwing. Ook blijkt hieruit dat in concreto is aangeduid waarom de constructie een aantasting is van het gaaf gebleven urbanistisch model. Het advies erkent de stelling van tussenkomende partij dat er uitbreidingen zijn gerealiseerd op minder dan 4m afstand van de Koninklijke Baan, maar overweegt eveneens terecht dat er een aantal onbebouwde zones overblijven die een kwalitatieve opwaardering mogelijk maken.

Het feit dat de erfgoedwaarde op andere plaatsen ook reeds zou zijn aangetast, wat door tussenkomende partij meermaals wordt aangehaald, doet uiteraard geen afbreuk aan het feit dat de aanvraag in casu een schending vormt van het individueel beschermingsbesluit en het passief behoudsbeginsel en dit omwille van het feit dat de erfgoedwaarde van het dorpsgezicht door de concrete aanvraag wordt aangetast. Indien er namelijk al een aantasting van de open ruimte zou zijn, kan dit gegeven onmogelijk een argument bieden voor een verdere ontsiering van het dorpsgezicht. (cf. RvVb 12 september 2017, RvVb/A/1718/0037) Zeker nu eveneens in het advies wordt overwogen dat er weldegelijk nog een aantal onbebouwde zones overblijven die een kwalitatieve opwaardering mogelijk maken.

Ook uit het advies van de VCOE blijkt dat zij rekening heeft gehouden met het feit dat het gaat om een verbouwing:

De commissie merkt op dat voorliggende aanvraag grotendeels een bestendiging betekent van de bestaande toestand: de uitbouw wordt weliswaar deels gesloopt langs de zijde Ensorlaan, maar het volume aan de Koninklijke Baan blijft volledig behouden. Deze situatie houdt nu reeds een aantasting en verschraling van het dorpsgezicht in. Ook na de gedeeltelijke sloop respecteert de uitbouw, op minder dan vier meter van de Koninklijke Baan, de oorspronkelijk vooropgestelde schaalverhoudingen niet. De commissie merkt bovendien op dat de vrijgekomen ruimte op weinig kwalitatieve wijze (als parking) wordt ingevuld. De gewijzigde plannen voorzien in een beperkte groenaanleg, maar deze is volgens de commissie evenwel onvoldoende om tegemoet te komen aan het herwaarderingsplan en de tuinwijkgedachte zoals omschreven in het beschermingsbesluit. De aanvraag heeft volgens de commissie dus onvoldoende aandacht voor de erfgoedwaarden, -kenmerken en elementen van de als dorpsgezicht beschermde kwaliteitsomgeving. Gelet op de beoogde herwaardeing van dit dorpsgezicht is voorliggende aanvraag dan ook niet aanvaardbaar.

Verder verwijst tussenkomende partij ook naar het herwaarderingsplan van 2011. Zij stelt dat daarin geen concrete normen worden aangehaald, en dat dit plan geen verordenende kracht heeft en dus niet tegenwerpbaar is ten aanzien van tussenkomende partij.

Het is onduidelijk wat tussenkomende partij hiermee tracht aan te tonen.

Het herwaarderingsplan geeft inzicht in de essentiële erfgoedkenmerken en –elementen van het dorpsgezicht en schept duidelijkheid over het wenselijk beheer van het beschermde goed. Het herwaarderingsplan van 2011 kwalificeert weldegelijk als een direct werkende norm aangezien het gaat om “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”. Minstens vormt het een concrete norm die mede vorm kan geven aan de

invulling van het individueel beschermingsbesluit en het actief- en passiefbehoudsbeginsel

Op p. 60 en 59 van het herwaarderingsplan wordt het volgende overwogen:

“De erfgoedkenmerken en -elementen zijn in diverse gevallen in grotere of kleinere mate verschaald. Het behoud van de Concessie van De Haan als erfgoedzone (beschermde dorpsgezicht) kan bijgevolg enkel gegarandeerd worden door een actief en op maat gevoerd beheer. In concreto vertaalt dit zich in een aantal, specifiek op de Concessie afgestemde erfgoedmaatregelen.

Deze maatregelen zijn:

(...)

EM/00/07.11

Het beperken van de uitbreiding van de panden tot het bestaande volume of tot ingrepen aan de achterzijde zonder daarbij de oorspronkelijk vooropgestelde schaalverhoudingen uit het oog te verliezen.”

Dat deze maatregelen ook relevant zijn voor de panden die niet werden opgenomen op de lijst van beeldbepalende gebouwen die een uitzicht hebben dat typisch is voor De Haan en er mee het karakter van bepalen, blijkt uit hetgeen is geformuleerd op p. 71 van het herwaarderingsplan:

“Gedistilleerd vanuit de erfgoedkenmerken en -elementen zijn de erfgoedmaatregelen in het bijzonder van toepassing op de panden die de Concessie van De Haan zijn identiteit als erfgoedzone geven. Voor een oplijsting per straat en per (erfgoed)pand van de voorgehouden erfgoedmaatregelen zie deel 2.

Voor wat de panden zonder erfgoedwaarde betreft wordt tenzeerste aanbevolen om diverse erfgoedmaatregelen mutatis mutandis te herwerken tot een algemeen geldende stedenbouwkundige maatregel. Op deze wijze wordt voor deze panden een stedenbouwkundige kwaliteit beoogt die door de verschraling om te buigen aanleunt bij de Concessie als kwaliteitsomgeving.”

In deze overweging wordt het belang van de Concessie als kwaliteitsomgeving benadrukt, alsook het belang de erfgoedmaatregelen toe te passen op alle panden.

De verwijzing in het advies naar het herwaarderingsplan vormt in het bijzonder een bevestiging dat het stedenbouwkundig open karakter bewaard moet blijven ter bescherming van de stedenbouwkundige erfgoedwaarde die aan de grondslag van de bescherming ligt. Dit vormt aldus een bevestiging dat een aantasting van de stedenbouwkundige erfgoedwaarde moet worden vermeden en er moet worden ingezet op de herwaardering van de oorspronkelijk bedoelde open ruimte tussen de Koninklijke Baan en de panden die er op uitgeven.

Tussenkomen de partij concludeert tot slot dat het individueel beschermingsbesluit en de bepalingen uit het Onroerenderfgoedbesluit geen direct werkende normen uitmaken ex artikel 4.3.3 en 4.3.4 VCRO.

Het individueel beschermingsbesluit heeft weldegelijk een direct werkende kracht. Het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed verwijst naar een bepaling van het

beschermingsbesluit die voldoende precies is om directe werking te hebben, met name de bescherming van het gaaf bewaarde urbanistisch model.

Zoals het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed ook aangeeft, diende de bebouwing volgens de historische verkavelingsvoorschriften opgemaakt door J. Stübben in 1912, 4 meter verwijderd te zijn van de Koninklijke Baan. De minimale afstand van 4 meter tussen de gebouwen en de Koninklijke Baan wordt ook herhaald op p.50-51 in het herwaarderingsplan.

Ook meent tussenkomende partij dat het passief behoudsbeginsel geen direct werkende norm uitmaakt, omwille van het feit dat de strijdigheid niet “aan de hand van concrete gegevens aannemelijke [zou worden] gemaakt”. De verwijzing naar het passief behoudsbeginsel zou te algemeen zijn, alsook zou de concrete impact van het aangevraagde aan de beschermingswaarde niet blijken uit het advies en niet overeenstemmen met de werkelijkheid, nu aan de hand van fotomateriaal blijkt dat de ingeroepen aantasting niet (meer) overeenstemt met de werkelijkheid op het terrein langs de Koninklijke Baan.

Bovenstaande uiteenzetting bewijst het tegendeel. In het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed wordt uitvoerig uiteengezet om welke concrete redenen er een schending voorligt van het passief behoudsbeginsel.

De mate waarin er een aantasting voorligt van de erfgoedwaarde van het dorpsgezicht wordt uitvoerig gemotiveerd in het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed:

(...)

Zoals supra reeds uiteengezet, is het feit dat de erfgoedwaarde op andere plaatsen ook reeds zou zijn aangetast, geen vrijgeleide om de erfgoedwaarde van het dorpsgezicht verder aan te tasten. Immers, indien er al een aantasting van de open ruimte zou zijn, dient dit te worden tegengegaan en kan dit gegeven onmogelijk een argument bieden voor een verdere ontsiering van het dorpsgezicht. (cf. RvVb 12 september 2017, RvVb/A/1718/0037) Dit geldt des te meer nu nog een aantal onbebouwde zones overblijven die een kwalitatieve opwaardering mogelijk maken.

In ieder geval kan worden geconcludeerd dat het advies uiterst zorgvuldig werd gemotiveerd. In het advies worden de direct werkende normen aangeduid die van toepassing zijn, alsook wordt gemotiveerd waarom de aanvraag strijdig is met deze normen.

In het advies gaat het agentschap Onroerend Erfgoed uit van juiste feitelijke gegevens, alsook heeft het agentschap deze correct beoordeeld en kon zij op grond daarvan in redelijkheid tot het verleende advies komen.

Verwerende partij kon dit advies niet zomaar naast zich neerleggen door te verwijzen naar de (verkeerde) visie van minister Joke Schauvliege.

Tussenkomende partij meent nochtans dat verwerende partij haar motiveringsplicht niet schendt door te verwijzen naar het ministerieel standpunt, dit terwijl de minister uitdrukkelijk het volgende overweegt:

“Ik ben het niet eens met de stelling dat het passiefbehoudsbeginsel een direct werkende norm zou uitmaken. Die bepaling heeft een zeer algemene strekking en kan aanleiding

geven tot verschillende invullingen. Het passiefbehoudsbeginsel is veeleer te kwalificeren als een zorgplicht, die we dan veeleer in artikel 4.3.4 van de VCRO kunnen vaststellen.”

De minister gaat hier compleet voorbij aan de vaste rechtspraak van Uw Raad, en zij wordt hierin blindelings gevolgd door verwerende partij. Verwerende partij kan als vergunningverlenend bestuur niet deugdelijk verwijzen naar het (onjuiste) standpunt van een minister om zo het bindend advies van het agentschap Onroerend Erfgoed te miskennen. Overigens is minister Schauvliege niet de voogdijminister van het agentschap Onroerend Erfgoed. Dit is minister-president Bourgeois.

Het eerste middelonderdeel van het eerste middel is gegrond.

(...)

Zoals reeds uiteengezet in het eerste middelonderdeel, kan verwerende partij niet simpelweg verwijzen naar de bestaande toestand om het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed naast zich neer te leggen. Verwerende partij legt het standpunt van het agentschap Onroerend Erfgoed naast zich neer door louter en alleen de erfgoedwaarde te ontkennen. Verwerende partij gaat op geen enkele wijze in op de erfgoedelementen die worden aangehaald in het advies.

Het feit dat de erfgoedwaarde reeds was aangetast door een onvergunde constructie doet uiteraard geen afbreuk aan het feit dat voor de concrete aanvraag zorgvuldig moet worden overwogen of de erfgoedwaarde van het dorpsgezicht zal worden aangetast. Indien er al een aantasting van de open ruimte zou zijn, kan dit gegeven onmogelijk een argument bieden voor een verdere ontsiering van het dorpsgezicht. (cf. RvVb 12 september 2017, RvVb/A/1718/0037) De verwerende partij kan niet eenvoudigweg besluiten dat er een “verbetering van de omgeving” zal zijn, zonder stil te staan bij de argumenten van het agentschap Onroerend Erfgoed, de PSA en de VCOE.

Het tweede middelonderdeel van het eerste middel is gegrond.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

Het perceel, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, is gelegen in het bij besluit van de Vlaamse Regering van 8 maart 1995 beschermd dorpsgezicht ‘De Haan Concessie’.

Het beschermingsbesluit bepaalt onder meer:

“ ...

Artikel 1. – Gezien het advies van de Koninklijke Commissie voor Monumenten en Landschappen, integraal deel uitmakend van dit besluit en mede betekend, wordt beschermd overeenkomstig de bepalingen van het decreet van 3 maart 1976.

*- als **dorpsgezicht**:*

De uitbreiding van het beschermd dorpsgezicht (K.B. 26.6.1981) tot de hele vroegere Concessie, zoals afgebakend op bijgevoegd plan,

Omwille van het algemeen belang gevormd door de historische en andere sociaal-culturele waarde – meer bepaald de architectuur-historische en stedenbouwkundige waarde – als zijnde

- een gaaf bewaard urbanistisch model uit het einde van de 19de eeuw, vaag geïnspireerd op de toen opkomende tuinwijkgedachte en rekening houdend met het duinenreliëf,
- een interessant ensemble van “vrijetijdsarchitectuur” waarvan de “beeldbepalende” gebouwen een uitzicht hebben dat typisch is voor De Haan en er mede het karakter van bepalen.

Deze gebouwen – zoals aangeduid op bijgaand plan en vermeld in de hiernavolgende lijst – moeten in de toekomst behouden blijven in hun algemeen uitzicht en voorkomen.

Verbouwingswerken dienen geacht in termen van renovatie en herstel.

...

Artikel 6.4.4, §2 Onroerendergoeddecreet bepaalt:

“§ 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.”

Het vroeger artikel 4.7.16, § 1 VCRO, dat van toepassing is op de aanvraag waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, bepaalt dat de Vlaamse regering de instanties aanwijst die over een vergunningsaanvraag advies verlenen en dat die adviezen de in artikel 4.3.3 VCRO en artikel 4.3.4 VCRO bepaalde gevolgen hebben. Overeenkomstig 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, moet voor aanvragen met betrekking tot percelen die in voorlopig of definitief beschermde stads- en dorpsgezichten liggen, advies gevraagd worden aan het agentschap van het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed dat belast is met de uitvoering van het beleid inzake onroerend erfgoed.

Voor de aanvraag, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, moet het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed verplicht gevraagd worden, zowel krachtens artikel 6.4.4, §2 Onroerendergoeddecreet als krachtens artikel 4.7.16, §1 VCRO jo. 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.

2.

Artikel 4.3.3 VCRO bepaalt dat de vergunning geweigerd moet worden, of aan voorwaarden onderworpen, wanneer uit een verplicht te vragen advies blijkt dat de aanvraag strijdig is met direct werkende normen in andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, of wanneer dergelijke strijdigheid manifest al uit het aanvraagdossier blijkt.

Een advies dat wijst op een strijdigheid met directe werkende normen, heeft als gevolg dat de verwerende partij een gebonden bevoegdheid heeft en overeenkomstig artikel 4.3.3 VCRO de vergunning moet weigeren of aan voorwaarden onderwerpen om de naleving van sectorale regelgeving te verzekeren: het advies zelf moet dan wel zorgvuldig zijn, zowel inhoudelijk als met betrekking tot de wijze van totstandkoming ervan.

Dit betekent onder meer dat het advies zelf afdoende gemotiveerd moet zijn. Het advies moet dus onder meer de direct werkende normen vermelden, die van toepassing zijn, en de strijdigheid van de aanvraag met deze normen afdoende motiveren.

3.

Uit het in feitenrelaas geciteerd ongunstig advies van het agentschap Onroerend Erfgoed van 6 december 2017 blijkt dat het agentschap Onroerend Erfgoed op basis van concrete gegevens stelt dat de aanvraag strijdig is met onder meer artikel 6.4.3 Onroerenderfgoeddecreet.

De Raad oordeelt dat het agentschap Onroerend Erfgoed gedetailleerd (door de relevante passages van het beschermingsbesluit bijna integraal te citeren) de impact van de aanvraag op de erfgoedwaarde van het dorpsgezicht onderzoekt, en zo duidelijk en zorgvuldig adviseert, en motiveert, dat de aangevraagde (en met de bestreden beslissing vergunde) uitbreiding, door verbouwing, in een oorspronkelijk groene open ruimte, van de bestaande, niet-vergunde uitbouw, de erfgoedwaarde aantast van het dorpsgezicht, met het gaaf bewaard urbanistisch model en het belang van open ruimte (de tuinwijkgedachte) als basis van de bescherming ervan.

De verwijzing van de tussenkomen partij naar de bestaande toestand van de uitbouw doet daar geen afbreuk aan, integendeel: er is voor de bestaande uitbouw geen stedenbouwkundige vergunning verleend.

Dat de uitbouw al bestond vóór de bescherming als dorpsgezicht doet er evenmin afbreuk aan dat het agentschap Onroerend Erfgoed terecht adviseert dat de aanvraag een bedreiging is voor de beschermde erfgoedwaarde.

Dat men voor de constructie van de uitbouw, wegens verjaring, strafrechtelijk niet meer vervolgd kan worden, doet gezien het voorgaande niet ter zake voor de beslissing over de aanvraag van een stedenbouwkundige vergunning en evenmin dat het agentschap Onroerend Erfgoed in het advies verwijst naar het herwaarderingsplan van 2011, dat betrekking heeft op het behoud van het stedenbouwkundig open karakter van het dorpsgezicht.

Uit de bewoordingen van het advies blijkt helemaal niet dat het agentschap Onroerend Erfgoed zich beperkt tot een zogenaamde algemene verwijzing naar de beschermingswaarde van het dorpsgezicht.

Artikel 6.4.3 VCRO is een bindende norm, zodat, overeenkomstig artikel 4.3.3 VCRO, dus ofwel de vergunning geweigerd moet worden, ofwel in de vergunning voorwaarden moeten worden opgenomen die de naleving van de sectorale regelgeving waarborgen.

Dit betekent dat het advies bindend is in de mate dat het de strijdigheid vaststelt met artikel 6.4.3 Onroerenderfgoeddecreet.

Dat hoeft niet noodzakelijk te leiden tot weigering van de aangevraagde vergunning: de vergunningverlenende overheid kan een vergunning verlenen wanneer zij beslist dat de naleving van de sectorale regelgeving kan worden gewaarborgd door aan de vergunning voorwaarden te verbinden.

4.

De verwerende partij lijkt in de bestreden beslissing ten onrechte te veronderstellen dat het in artikel 6.4.3 Onroerenderfgoeddecreet bepaald passief behoudsbeginsel geen direct werkende norm is, de in de bestreden beslissing vermelde motivering is strijdig met de artikelen 6.4.3 Onroerenderfgoeddecreet en artikel 4.3.3 VCRO.

De Raad oordeelt dat de verwerende partij ten onrechte stelt dat er tegemoetgekomen wordt aan het ongunstig advies van het agentschap Onroerend Erfgoed omdat er, met aangepaste plannen, groen zal worden voorzien en het uitzicht verfraaid wordt.

Dat het geheel verfraait, is geen afdoende en deugdelijke maatregel om de naleving van de sectorale regelgeving te waarborgen

5.

Het eerste middel is dan ook gegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij voert als volgt de schending aan van artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, van artikel 4.1.1, en artikel 4.7.23, §1, eerste lid VCRO, van het bijzonder plan van aanleg 'De Haan Concessie', goedgekeurd bij ministerieel besluit van 19 februari 2004, en van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder de formele motiveringsplicht en de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel:

“...
Artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1° bepaalt (...)

Het college van burgemeester en schepenen stelde in eerste aanleg reeds vast dat de aanvraag onverenigbaar is met de stedenbouwkundige voorschriften.

(...)

*Ook de PSA, stelt eenzelfde onverenigbaarheid vast (**stuk 4**):*

(...)

*De bestreden beslissing gaat hier evenwel aan voorbij en besluit het volgende (**stuk 1**):*

(...)

Het plaatsen van een plat dak, alsook de uitbouw langs de linkerkant is volgens de deputatie (op advies van de PSA) aldus aanvaardbaar op grond van artikel 4.1.1, §1 VCRO.

Dit artikel luidt:

(...)

Artikel 4.4.1, §1 VCRO is een uitzonderingsbepaling en moet als dusdanig restrictief worden geïnterpreteerd.

Het feit dat de “de bestaande toestand [...] op dit moment ook in strijd [is] met de deze BPA-voorschriften zodat de plaatselijke toestand op dit punt weinig zal wijzigen” is in ieder geval een onwettig motief. Ook dat de aanvrager “pogingen onderneemt om de bestaande toestand te verbeteren”, betekent nog niet dat daarom kan worden afgeweken van de stedenbouwkundige voorschriften. Zeker wanneer de VCOE in haar advies van 17 mei 2018 net bepaalt dat “de gewijzigde plannen voorzien in beperkte groenaanleg, maar deze is volgens de commissie evenwel onvoldoende om tegemoet te komen aan het herwaarderingsplan en aan de tuinvrijgedachte zoals omschreven in het beschermingsbesluit”.

De bestreden beslissing omvat geen deugdelijk motivering waarom de afwijking van de afstand tot de rooilijn en het volledig verharderen van de bouwvrije zone aanvaardbaar zou zijn conform artikel 4.1.1, §1 VCRO.

Bovendien is het zo dat, wanneer de verwerende partij in haar beoordeling afwijkt van het ongunstig advies van de PSA en toch oordeelt dat de aanvraag verenigbaar is met het BPA de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel vereisen dat zij haar beslissing op dit punt des te concreter en zorgvuldiger motiveert. (RvVb 13 oktober 2015, nr. RvVb/A/1516/0101) Een dergelijke motivering ontbreekt en voldoet niet aan de draagkrachtvereiste.

Het tweede middel is gegrond. ...

2.

De verwerende partij dient geen antwoordnota in.

3.

De tussenkomenende partij stelt:

“ ...

Vooreerst is het zo dat verwerende partij eens te meer over het hoofd ziet dat de constructie in kwestie geen nieuwbouw betreft doch een verbouwing (met gedeeltelijke afbraak), zodat de bedenking nopens de afwijking van de afstand ten aanzien van de rooilijn komt te vervallen. Tussenkomenende partij heeft dit in repliek op het verslag van de PSA opgemerkt, en verwerende partij is hierop dan ook terecht niet meer ingegaan.

Vervolgens heeft verwerende partij het “plat dak” als beperkte afwijking gemotiveerd onder verwijzing naar de andere uitbouwen met plat dak in de onmiddellijke omgeving, welke Uw Raad kan zien op de voorgelegde uitgebreide fotoreportage.

De uitbouw naar links toe wordt als beperkte afwijking beschouwd waarbij verwerende partij in de bestreden beslissing een vergelijking maakt met de bestaande toestand en het gegeven dat de hoofdconstructie aan deze zijde kleiner wordt.

Anders dan verzoekende partij pleegt voor te houden, motiveert verwerende partij in de bestreden beslissing wel degelijk de door haar weerhouden beperkte afwijkingen op het BPA in toepassing van artikel 4.1.1, §1 VCRO.

Het tweede middel is ongegrond. Er ligt geen schending voor van het in het middel genoemde wetskrachtige bepalingen en beginselen.

...”

4.

De verzoekende partij stelt in haar toelichtende nota nog:

“ ...

De bestreden beslissing omvat geen deugdelijke motivering waarom de afwijking van de afstand tot de rooilijn en het volledig verharderen van de bouwvrije zone aanvaardbaar zouden zijn conform artikel 4.1.1, §1 VCRO.

Dat de bestaande toestand op dit moment ook in strijd is met de BPA-voorschriften is geen rechtsgeldig motief. De bestaande toestand is een onvergunde toestand.

Verwerende partij kan aldus niet redelijkerwijze oordelen dat “de plaatselijke toestand op dit punt weinig zal wijzen” en “de sloop en de nieuwbouw [...] het uitgelezen moment [is] om de situatie te verbeteren en dan in het bijzonder met betrekking tot de verharding en de afstand tot de rooilijn”.

...”

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij stelt dat de verwerende partij met de bestreden beslissing onrechtmatig afwijkingen vergunt van het bijzonder plan van aanleg nummer 5 'De Haan Concessie', goedgekeurd bij ministerieel besluit van 19 februari 2004, waarvan niet betwist wordt dat het perceel, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, er in gelegen is.

2.

Artikel 4.4.1, §1 VCRO bepaalt:

“ ...

In een vergunning kunnen, na een openbaar onderzoek, beperkte afwijkingen worden toegestaan op stedenbouwkundige voorschriften en verkavelingsvoorschriften met betrekking tot perceelsafmetingen, de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen.

Afwijkingen kunnen niet worden toegestaan voor wat betreft:

1° de bestemming;

2° de maximaal mogelijke vloerterreinindex;

3° het aantal bouwlagen.

...”

Op basis van die bepaling is de bevoegdheid van het vergunningverlenend bestuursorgaan om afwijkingen op de stedenbouwkundige voorschriften toe te staan aan een dubbele restrictie onderworpen.

Artikel 4.4.1, §1 VCRO bepaalt dat de afwijkingen alleen betrekking mogen hebben op de perceelsafmetingen, evenals op de afmetingen en de inplanting van constructies, de dakvorm en de gebruikte materialen, en niet op de bestemming, de maximaal mogelijke vloerterreinindex en het aantal bouwlagen.

Bovendien vereist artikel 4.4.1, §1 VCRO dat het 'beperkte' afwijkingen zijn hetgeen betekent dat er geen afwijkingen mogen worden toegestaan die afbreuk doen aan de essentiële gegevens van het plan (*Parl. St. VI. P, 2008-2009, stuk 2011/1, 136*).

Daaruit volgt dat de verleende afwijkingen in overeenstemming moeten blijven met de algemene strekking van het plan.

Artikel 4.4.1, §1 VCRO is een uitzonderingsbepaling en moet restrictief worden geïnterpreteerd.

3.

Met de bestreden beslissing vergunt de verwerende partij het verbouwen en uitbreiden van een handelspand.

Het verbouwen en het uitbreiden heeft onder meer betrekking op de nu bestaande uitbouw op het gelijkvloers aan de voorzijde van het gebouw.

De werken beogen onder meer een uitbreiding naast het gebouw (alhoewel kleiner dan de bestaande wederrechtelijke uitbreiding) en verhardingen voor parkeergelegenheid voor en naast het gebouw.

Het perceel, waarop de bestreden beslissing betrekking heeft, is in het bijzonder plan van aanleg nummer 5 'De Haan Concessie' deels in zone 4 (zone voor meergezinswoningen) en deels in zone 8 (bouwwrije zone) gelegen.

De uitbouwconstructie (met omliggende verhardingen voor parkeerplaatsen) is volledig gelegen in zone 8.

Het bijzonder plan van aanleg nummer 5 'De Haan Concessie' bepaalt dat in zone 8 maximum 1/3 verhard mag worden als toegangsweg of oprit, met een maximumbreedte van vier meter: groenaanleg moet als gazon of streekeigen beplanting gebeuren.

Verder bepaalt het bijzonder plan van aanleg nummer 5 'De Haan Concessie' dat in zone 8 de gelijkvloerse uitbouwen ten opzichte van de voorgevel van het hoofdgebouw, wanneer dat niet gelegen is ter hoogte van de Zeedijk, toegelaten zijn wanneer voldaan wordt aan onder meer de volgende voorwaarden:

- er moet steeds een afstand van minimum 1,35 meter vrijgehouden worden ten aanzien van de rooilijn.
- de uitbouw moet een hellend dak hebben en afgedekt worden met volwaardige materialen. De uitbouwconstructie moet uit hout of steen bestaan, "banale 'verandaconstructies' zijn verboden". De materiaalkeuze en kleur van de bouwmaterialen van de voorbouwconstructie moeten afgestemd zijn op de materialen en de kleur(en) van het hoofdgebouw.

Uit de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij een stedenbouwkundige vergunning verleent voor een uitbouw die niet alleen aan de voorzijde van het hoofdgebouw gesitueerd is, maar ook aan de linkerzijde van de handelszaak doorloopt.

De uitbouw wordt voorzien op 73 centimeter afstand van de rooilijn, de volledige zone wordt verhard, en de uitbouw heeft een plat dak.

4.

De verwerende partij beslist, anders dan de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert, dat de afwijkingen van het bijzonder plan van aanleg nummer 5 'De Haan Concessie' wel vergund kunnen worden.

De Raad oordeelt dat de verwerende partij de in artikel 4.4.1. VCRO bepaalde afwijkmogelijkheid niet correct toepast, noch zorgvuldig tegemoetkomt aan het andersluidend verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Het bijzonder plan van aanleg nummer 5 'De Haan Concessie' regelt alleen de mogelijkheid om aan de voorzijde van het hoofdgebouw een uitbouwconstructie te voorzien.

De in de bestreden beslissing vermelde motivering dat de bestaande uitbouw nu al aan de zijkant bestaat en dat de aanvraag een vermindering van de uitbouw aan de zijkant beoogt, betekent nog niet dat er *in casu*, zoals bepaald in artikel 4.1.1 VCRO, beperkt wordt afgeweken van de bepalingen van het bijzonder plan van aanleg nummer 5 'De Haan Concessie'.

Uit het dossier blijkt bovendien dat de bestaande uitbouw, waar de verwerende partij veelvuldig naar verwijst, een niet-vergunde constructie is.

Uit het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed blijkt dat er met betrekking tot de huidige uitbouw alleen voor de bouw van een wegneembaar terras een stedenbouwkundige vergunning van 16 februari 1979 verleend is, die dan nog vernietigd is bij koninklijk besluit van 27 april 1979.

De procespartijen betwisten overigens niet dat de bestaande uitbouw niet vergund is.

De verwerende partij kan de bestreden beslissing dan ook niet baseren op de bestaande, onvergunde situatie: er kunnen ook geen rechten geput worden uit een vernietigde stedenbouwkundige vergunning.

Evenmin is een bestaande uitbouw een afdoende motivering voor afwijking van de stedenbouwkundige voorschriften van het bijzonder plan van aanleg nummer 5 'De Haan Concessie'.

Dat de bestreden beslissing een verbetering teweegbrengt van de bestaande toestand en *meer* overeenstemming met de voorschriften van het bijzonder plan van aanleg nummer 5 'De Haan Concessie', betekent niet dat er *in casu* een beperkte afwijking is van de voorschriften.

6.

De Raad oordeelt dat de met de bestreden beslissing vergunde afwijkingen geen beperkte afwijkingen zijn, zoals bepaald in artikel 4.4.1 VCRO.

De door de verwerende partij in de bestreden beslissing vermelde overwegingen volstaan niet om te besluiten dat er beperkt wordt afgeweken van de voorschriften van het bijzonder plan van aanleg nummer 5 'De Haan Concessie', noch komt de verwerende partij zorgvuldig tegemoet aan de opmerkingen in het verslag van de provinciale stedenbouwkundige ambtenaar.

Het tweede middel is dan ook gegrond.

C. Derde middel

De Raad onderzoekt het derde middel niet omdat het niet kan leiden tot een ruimere vernietiging van de bestreden beslissing.

VII. KOSTEN

1.

De verzoekende partij vraagt haar, ten laste van de verwerende partij, een rechtsplegingsvergoeding ten bedrage van 700 euro toe te kennen.

2.

Met toepassing van artikel 33 DBRC-decreet legt de Raad de kosten van het beroep ten laste van de procespartij die ten gronde in het ongelijk gesteld wordt.

Artikel 21, §7 DBRC-decreet bepaalt dat de Raad, op verzoek, een rechtsplegingsvergoeding kan toekennen, die een forfaitaire tegemoetkoming is in de kosten en erelonen van de advocaat van de procespartij die ten gronde in het gelijk gesteld wordt.

3.

De verwerende partij is de ten gronde in het ongelijk gestelde procespartij en de Raad kent de verzoekende partij dan ook, ten laste van de verwerende partij, een rechtsplegingsvergoeding toe ten bedrage van 700 euro.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van bvba RESIDENTIE is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 31 mei 2018, waarbij aan de tussenkomende partij een stedenbouwkundige vergunning wordt verleend voor het verbouwen en uitbreiden van een handelspand op het perceel gelegen te 8420 Klemskerke (deelgemeente van De Haan) en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie A, nummer 0003C19.
3. De Raad beveelt de verwerende partij binnen vier maanden vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, meer bepaald het door de verzoekende partij betaald rolrecht ten bedrage van 200 euro en een aan de verzoekende partij verschuldigde rechtsplegingsvergoeding ten bedrage van 700 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 14 januari 2020 door de eerste kamer.

De griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,

Jonathan VERSLUYS

Eddy STORMS