

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

nr. A/2014/0767 van 18 november 2014
in de zaak 2010/0147/A/1/0126

In zake:

de heer ■■■■

bijgestaan en vertegenwoordigd door:
advocaat Frederik BRULOOT
kantoor houdende te 8000 Brugge, Leopold II laan 132 B
waar woonplaats wordt gekozen

verzoekende partij

tegen:

de deputatie van de provincieraad van **OOST-VLAANDEREN**

vertegenwoordigd door:
mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN

verwerende partij

I. VOORWERP VAN DE VORDERING

De vordering, ingesteld met een aangetekende brief van 7 januari 2010, strekt tot de vernietiging van het besluit van de deputatie van de provincieraad van Oost-Vlaanderen van 3 december 2009.

De deputatie heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent van 3 september 2009 verworpen.

De deputatie heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor de verbouwing van een rijwoning.

De bestreden beslissing heeft betrekking op een perceel gelegen te ■■■■ en met als kadastrale omschrijving ■■■■.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

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

De procespartijen zijn opgeroepen voor de openbare terechtzitting van 21 juni 2010, waarop de vordering tot vernietiging wordt behandeld.

Kamervoorzitter Eddy STORMS heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Liesbeth WELLENS, die loco advocaat Frederik BRULOOT verschijnt voor de verzoekende partij, en mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN, die verschijnt voor de verwerende partij, zijn gehoord.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en de bepalingen van het reglement van orde van de Raad, bekrachtigd door de Vlaamse Regering op 20 november 2009, zijn toegepast.

De uitdrukkelijke verwijzingen in dit arrest naar artikelen van de VCRO hebben betrekking op de tekst van deze artikelen, zoals zij golden op het ogenblik van het instellen van de vordering.

III. FEITEN

Op 2 juli 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dient de verzoekende partij bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor *“de verbouwing van een rijwoning”*.

Het perceel is, volgens de bestemmingsvoorschriften van het bij koninklijk besluit van 14 september 1977 vastgesteld gewestplan ‘Gentse en Kanaalzone’, gelegen in woongebied met culturele, historische en/of esthetische waarde. Het is tevens gelegen binnen de grenzen van het gewestelijk ruimtelijk uitvoeringsplan ‘Afbakening grootstedelijk gebied Gent’, goedgekeurd bij besluit van de Vlaamse Regering van 16 december 2005.

Het perceel is eveneens gelegen binnen de grenzen van het op 5 juni 2003 goedgekeurd bijzonder plan van aanleg nr. 115 ‘Binnenstad – deel Sint-Michiels’, meer bepaald in een zone voor woningen en tuinen.

Het perceel is tevens gelegen in het gezichtsveld van een beschermd monument.

Het perceel is niet gelegen in een behoorlijk vergunde, niet-vervallen verkaveling.

De woning is opgenomen in de Inventaris van het bouwkundig erfgoed.

Het Agentschap R-O Vlaanderen, R-O Oost-Vlaanderen, Cel Onroerend Erfgoed adviseert op 7 augustus 2009 als volgt ongunstig:

“... ”

De 19^{de} eeuwse woning heeft erfgoedwaarde en is opgenomen in de inventaris van het bouwkundig erfgoed (deel 4NA p. 2).

Het inbrengen van een historiserende garagepoort betekent een aantasting van zowel de gevel als de gelijkvloerse salons van het waardevolle 19^{de} eeuwse herenhuis.

Uit erfgoedpunt wordt ongunstig advies uitgebracht.

... ”

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Gent weigert als volgt op 3 september 2009 een stedenbouwkundige vergunning aan de verzoekende partij:

“ ...

2. Toetsing aan wettelijke en reglementaire voorschriften

De aanvraag is niet in overeenstemming met de bestemming en voorschriften van het bijzonder plan van aanleg, zoals hoger omschreven.

...

3. Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

Gelet op de waardevolle straatwand en voorgevel is het advies van de dienst Monumentenzorg en van Onroerend Erfgoed dan ook doorslaggevend.

Er is een ongunstig advies van de Dienst Monumentenzorg.

In 2000 werd voor dit pand een stedenbouwkundige vergunning voor een verbouwing uitgereikt. De aanvraag werd uitvoerig besproken met de Dienst Monumentenzorg.

Plaatsbezoek wees uit dat de schouwen in de beide salons op de gelijkvloerse verdieping en deze op de eerste verdieping moesten behouden blijven omwille van hun erfgoedwaarde. Op de bijhorende plannen zijn de schouwen niet opgetekend. De nu voorgestelde verbouwing tast verder de oorspronkelijke structuur, afwerking en erfgoedwaarde van het pand aan. De inbreng van de garage gebeurt ter plaatse van de te behouden salons van de voormalige woning. Bovendien wordt het geheel op een historiserende wijze vormgegeven. Het pand is opgenomen in de inventaris ‘Bouwen door de eeuwen heen’ wat de bezorgdheid van de dienst Monumentenzorg voor het behoud van het oorspronkelijke karakter van deze architectuur bevestigt en ondersteunt.

De inventaris vermeldt: ‘Enkelhuis van drie bouwl. en vier trav. Onder mansardedak (leien) met twee dakkapellen, uit XIX. Bepleisterde lijstgevel en recente met breukstenen beklede plint. Horizontale geledingen aangeduid d.m.v. geprofileerde kordonbanden die tevens onderdorpels van de vensters verbinden. Rechth. vensters voorzien van geprofileerde omlijstingen en rolluikkasten. Accent gelegd op r.-gevelhelft door de houten loggia.

De voorgevel is nog gaaf bewaard en authentiek.

Ook in het bijzonder plan van aanleg werd de volledige straatgevel aangeduid als waardevolle straatwand.

Er is tevens een ongunstig advies van het Agentschap RO-Vlaanderen – Onroerend Erfgoed.

De aanvraag wordt bijgevolg negatief beoordeeld in het kader van een goede plaatselijke aanleg en de principes van een goede ruimtelijke ordening.

...”

De verzoekende partij tekent tegen deze beslissing op 29 september 2009 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van een voor de Raad onbekende datum dit administratief beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 24 november 2009 beslist de verwerende partij op 3 december 2009 als volgt het administratief beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren:

“ ...

2.4.2 De juridische aspecten

De aanvraag werd getoetst aan de bepalingen van het algemeen bouwreglement. Dit bouwreglement stelt dat de minimumbreedte van een voorgevel 7m dient te zijn, voor het aanbrengen van een garagepoort in de voorgevel. De voorgevel van het beoogde te verbouwen project heeft een breedte van 8.34m.

Het ontwerp is dus in overeenstemming met de voorschriften van dit algemeen bouwreglement.

De aanvraag is evenwel strijdig met de bestemming en de voorschriften van het bijzonder plan van aanleg Binnenstad - deel Sint-Michiels nr. 115, goedgekeurd bij besluit van 5 juni 2003:

Artikel 3.2.2 Waardevolle straat- en pleinwanden

'Op het plan zijn waardevolle straat- en pleinwanden aangeduid. Deze aanduiding beschermt zowel de individuele waardevolle panden alsook kwaliteitsvolle en samenhangende straat- en pleinwanden. In deze zone zijn slechts werken en handelingen toegelaten die verenigbaar zijn met de cultuurhistorische identiteit van het gebied en de aanwezige waardevolle gebouwen.

Deze beschermende bepalingen behelzen onder meer de bepleistering en ontleistering van gevels, de gevelopbouw, architectuur, bouwstijl en bouwperiode alsook het kleurengebruik, aard, kwaliteit en materiaalgebruik van kroonlijst en schrijnwerk. Alle wijzigingen aan gevels of gevelelementen worden beoordeeld volgens de voorschriften van dit plan.

Aanvragen tot het wijzigen van gevels die deel zijn van waardevolle panden en straat- en pleinwanden worden onder meer beoordeeld op basis van de verenigbaarheid met de cultuurhistorische identiteit van het gebied, de stedenbouwkundige inpassing van het voorgestelde project en het omgaan met de ruimtelijke draagkracht.

Enkele ruimtelijke afwegingskaders zijn:

- de relatie tussen oude en nieuwe architectuur,*
- de relatie met het bestaande weefsel (straat, straatdeel),*
- de wijze waarop de ingreep uitgevoerd wordt (kopiërend of vernieuwend, losstaand of anticiperend),*
- de functie en de historiek van het gebouw.*

Dergelijke en andere wijzigingen aan de (gevels van) individuele gebouwen moeten voorgesteld en uitdrukkelijk gemotiveerd worden in een motiveringsrapport zoals bepaald in artikel 4.1.'

De werken tasten de nog gave kunsthistorisch waardevolle voorgevel aan, als aangehaald in het advies, uitgebracht door de Dienst Monumentenzorg en het Agentschap RO-Vlaanderen - Onroerend Erfgoed.

Daarenboven haalt de voorgestelde ingreep, waarbij gepoogd wordt aan te sluiten bij de oude architectuur, de relatie tussen de gelijkvloerse verdieping en de straat onderuit, aangezien enkel nog de garage en de inkom uitgeven op de straat.

Het is niet wenselijk dat deze waardevolle voorgevel wordt geschonden door het aanbrengen van een garagepoort, waardoor op het gelijkvloers de klassieke vensteropbouw zou verloren gaan, en de gelijkvloerse verdieping van een vrij open opbouw (3 ramen en 1 deur) overgaat in een al te gesloten opbouw (1 deur, 1 brede garagepoort en 1 raam).

2.4.3 De goede ruimtelijke ordening

Het pand is zoals hiervoor reeds vermeld opgenomen in de inventaris 'Bouwen door de eeuwen heen'.

Daarenboven werd in het bijzonder plan van aanleg de volledige straatgevel aangeduid als waardevolle straatwand.

De impact van deze ingreep op de erfgoedwaarde van deze gevel en - bij uitbreiding - straatwand is bepalend voor het al dan niet verlenen van een vergunning.

Hiervoor zijn onder meer het advies van de dienst Monumentenzorg en van Onroerend Erfgoed richtinggevend.

Hoewel het gebouw al verbouwd werd, is de voorgevel van het te verbouwen pand nog gaaf bewaard en authentiek, en bestaat er nog steeds een relatie tussen het gelijkvloers en de straat.

De oorspronkelijke evenwichtige ritmische opbouw van de gelijkvloerse bouwlaag met een inkomdeur en drie raamopeningen wordt door het wijzigen van de twee rechtse raamopeningen naar een bijkomende poortopening grondig verstoord.

De kenmerkende klassieke gevelopbouw gaat in het voorgestelde project verloren. De aanvraag resulteert in een al te gesloten karakter, daar waar de huidige gevel wordt gekenmerkt door een grotere openheid door de aanwezigheid van drie vensteropeningen binnen de gelijkvloerse bouwlaag.

In 2000 werd voor dit pand een stedenbouwkundige vergunning voor een verbouwing uitgereikt. De aanvraag werd toen klaarblijkelijk uitvoerig besproken met de Dienst Monumentenzorg en na plaatsbezoek bleek dat de schouwen in de beide salons op de gelijkvloerse verdieping en deze op de eerste verdieping moesten behouden blijven omwille van hun erfgoedwaarde.

De nu voorgestelde verbouwing tast verder de oorspronkelijke structuur, afwerking en erfgoedwaarde van het pand aan daar de inbreng van de garage gebeurt ter plaatse van de gelijkvloerse salons van de voormalige woning, waarvan het behoud toch aangewezen is.

Het gegeven dat de voorgestelde werken op een historiserende wijze vormgegeven zijn, is niet van die aard dat het hierdoor de facto inpasbaar wordt in deze omgeving.

*Het standpunt van het college van burgemeester en schepenen wordt bijgetreden.
...*

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft de tijdigheid van het beroep

De verwerende partij heeft de bestreden beslissing bij aangetekende brief van 8 december 2009 betekend aan de verzoekende partij, die dan ook tijdig bij de Raad beroep heeft ingesteld bij aangetekende brief van 7 januari 2010.

B. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

De verzoekende partij is de aanvrager van de vergunning en heeft, krachtens artikel 4.8.16 §1, lid 1, 1° VCRO, het rechtens vereiste belang om bij de Raad beroep in te stellen tegen de bestreden beslissing.

V. ONDERZOEK VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In haar eerste middel roept de verzoekende partij de volgende schendingen in:

“ ...

Onwettigheid afgeleid uit de schending van de formele (artikel 2 Wet van 29 juli 1991 – Formele Motiveringswet) en materiële motiveringsplicht en artikel 3.2.2. BPA 115

In de motieven (p. 5 bestreden beslissing) wordt onder de hoofding “2.4.2 De juridische aspecten” gesteld:

“De aanvraag is evenwel strijdig met de bestemming en de voorschriften van het bijzonder plan van aanleg Binnenstad – deel Sint-Michiels nr. 115, goedgekeurd bij besluit van 5 juli 2003)”.

Hierop volgt een integraal citaat van de tekst artikel 3.2.2. van BPA 115.

Uiteraard kan zulks op zich GEEN toetsing uitmaken van de aanvraag aan de bedoelde voorschriften van het BPA 115.

...

Ook deze overweging sluit an sich geen enkele verantwoording in van het standpunt dat de aanvraag strijdig zou zijn met de voorschriften van het BPA 115. Eigenlijk wordt voor deze verantwoording opnieuw louter doorverwezen naar het bedoelde ongunstige advies van de dienst Monumentenzorg.

...

De aanvraag – en dus de voorgevel van het pand van verzoeker – loskoppelen van de totaliteit van het gevellint houdt gewoon geen steek aangezien precies de totaliteit van de aaneengeregen gevels (dus als geheel) in het BPA een aanduiding kregen. Het gaat immers niet om enige beschermingsmaatregel in de zin van de regelgeving op monumentenzorg.

...

Zelfs na de aangevraagde wijziging – waarbij overigens aandacht wordt besteed aan de historische architectuur – zal het pand immers nog steeds beter passen in het aangeduide gevellint dan 90 % van de overige daarvan deel uitmakende gebouwen en bovendien doet de gevraagde wijziging aan de actuele restanten van de “oude architectuur” (zelfs deze specifiek in het pand zelf) niets af en ligt het geheel in de lijn van wat daarvoor kenmerkend is.

...

Verwerende partij heeft in de luttele, nietszeggende toevoegingen dan ook niets anders gezien dan een stijlfiguur en/of een alibi om alsnog een schijnbare motivering te geven aan de eerder door het CBS gegeven motivering.

...

Dat al het vorenstaande dan ook danig tekortschiet als motivering voor de bestreden beslissing.

Vermits voor de rest de bestreden beslissing in dit verband ook helemaal geen eigenlijke motivering voor dit onderdeel van de weigering inhoudt (zie hoger), is alleen al om deze reden niet aan de formele motiveringsplicht voldaan.

En aangezien in de voorliggende omstandigheden ook helemaal niet uit de bestreden beslissing en de overige elementen van het dossier kan worden opgemaakt op welke – bij ontstentenis van formele motivering – materiële grondslagen en motieven de bestreden beslissing dan wel mag zijn gebaseerd.

...

Hieruit vloeit alvast voort dat de aanvraag tot wijziging van een “waardevolle gevel” (1) alleszins niet per se strijdig is met artikel 3.2.2. van BPA 115, en zelfs (2) wordt toegelaten mits hij – onder meer in het licht van de uitdrukkelijk aangevoerde ruimtelijke afwegingskaders – (a) verenigbaar is met de cultuurhistorische identiteit van het gebied, (b) blijkt geeft van een aanvaardbare stedenbouwkundige inpassing van het voorgestelde project, en (c) blijkt geeft van een correcte omgang met ruimtelijke draagkracht.

Of een zekere aanvraag al dan niet verenigbaar is met artikel 3.2.2 BPA 115 is een beoordeling die dienvolgens hoort te berusten op een concrete toetsing van deze aanvraag aan de hierboven gesignaleerde toetsingscriteria waarbij dus ook de verstaanbaarheid van de aangevraagde wijziging met de zgn. “ruimtelijke afwegingskaders”: (a) relatie oude/nieuwe architectuur, (b) relatie met bestaande weefsel, (c) uitvoeringswijze ingreep, ‘d) functie en historiek van het gebouw.

...

M.a.w. geeft de bestreden beslissing op geen enkele wijze aan of en waarom de wijziging onverenigbaar zou zijn met de cultuurhistorische identiteit van het gebied, met de concrete stedenbouwkundige inpassing, en/of een correcte omgang met de ruimtelijk draagkracht. Laat staan dat in dergelijke beoordeling toepassing zou zijn gemaakt van de in het BPA zelf aangereikte ruimtelijke afwegingskaders.

...

2.

De verwerende partij antwoordt hierop:

“ ...

Aangezien het BPA enkel werken toelaat die verenigbaar zijn met de cultuurhistorische identiteit van de aanwezige waardevolle gebouwen en de gevelopbouw één van de elementen is waarop de bescherming ingevoerd door het BPA betrekking heeft, is de vaststelling dat de werken de waardevolle gevel aantasten, wel degelijk relevant en pertinent bij de toetsing aan het BPA. Deze vaststelling volstaat al om aan te tonen dat de aanvraag strijdig is met de voorschriften van het BPA.

Ook de vaststellingen dat de ingreep de relatie tussen gelijkvloerse verdieping en straat onderuit haalt, de klassieke vensteropbouw verloren gaat en de gelijkvloerse verdieping van vrij open opbouw naar al te gesloten opbouw overgaat, past binnen de beoordelings- en afwegingskaders die in het BPA naar voor geschoven worden.

Deze bijkomende vaststellingen tonen immers aan dat de stedenbouwkundige inpassing van het project niet voldoende is en dat men er niet in geslaagd is voldoende aan te sluiten bij de oude architectuur, noch om de cultuurhistorische identiteit van het gebouw te respecteren.

Verzoeker weerlegt overigens de in het besluit gedane vaststellingen niet.

Wel meent verzoeker dat deze vaststellingen 'gewoon geen steek houden' omdat niet getoetst werd aan het huidige voorkomen van de totaliteit van het gevellint dat door het BPA beschermd wordt.

Vooreerst dient opgemerkt te worden dat het BPA wel degelijk ook de cultuurhistorische identiteit van de individuele waardevolle panden beschermt. De vaststelling dat het hier om een waardevolle gevel gaat die geschonden wordt door de geplande werken, volstaat dan ook om tot een strijdigheid met het BPA te besluiten.

...

Het argument dat het betrokken pand, na de werken, nog steeds beter past in het aangeduide gevellint, dan de meeste overige gebouwen, toont - voor zover al bewezen - op zich dan ook niet aan dat de werken het BPA niet zouden schenden.

...

Wat op het gelijkvloers nu een inkom en een winkel zijn, voorziet het plan in een inkom en een garage. Er zullen bijgevolg geen leefruimtes meer zijn aan de straatzijde, waarover het bestreden besluit terecht opmerkt dat de relatie tussen de gelijkvloerse verdieping en de straat onderuit haalt.

...”

3.

Met haar wederantwoordnota voegt de verzoekende partij niets toe.

Beoordeling door de Raad

1.

Volgens de verzoekende partij schendt de verwerende partij met de bestreden beslissing de formele en materiële motiveringsplicht omdat de verwerende partij niet afdoende motiveert waarom de aanvraag strijdig is met de bestemming en de voorschriften van het bijzonder plan van aanleg nr. 115 'Binnenstad – deel Sint-Michiels'.

De verzoekende partij roept zowel de schending in van de formele motiveringsplicht, zoals bepaald in de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, als de schending van de materiële motiveringsplicht. Uit de uiteenzetting van het middel blijkt echter dat de verzoekende partij de motieven van de bestreden beslissing wel degelijk kent, maar alleen bekritiseert op hun feitelijke en juridische juistheid en de correcte beoordeling ervan. De verzoekende partij heeft dus blijkbaar geen schade ondervonden van enige schending van de formele motiveringsplicht, zodat de verzoekende partij het eerste middel, voor zover het steunt op de schending van de formele motiveringsplicht, niet kan invoeren. De Raad begrijpt de door de verzoekende partij ingeroepen schending van de motiveringsplicht dan ook als een schending van de materiële motiveringsplicht.

De materiële motiveringsplicht betekent dat de bestreden beslissing moet steunen op draagkrachtige motieven, die in feite en in rechte aanvaardbaar zijn, die pertinent zijn en die de genomen beslissing moeten verantwoorden.

2.

De verwerende partij motiveert de bestreden beslissing met betrekking tot de strijdigheid met het BPA nr. 115 als volgt:

“ ...

De aanvraag is evenwel strijdig met de bestemming en de voorschriften van het bijzonder plan van aanleg Binnenstad - deel Sint-Michiels nr. 115, goedgekeurd bij besluit van 5 juni 2003: ...

De werken tasten de nog gave kunsthistorisch waardevolle voorgevel aan, als aangehaald in het advies, uitgebracht door de Dienst Monumentenzorg en het Agentschap RO-Vlaanderen - Onroerend Erfgoed.

Daarenboven haalt de voorgestelde ingreep, waarbij gepoogd wordt aan te sluiten bij de oude architectuur, de relatie tussen de gelijkvloerse verdieping en de straat onderuit, aangezien enkel nog de garage en de inkom uitgeven op de straat.

Het is niet wenselijk dat deze waardevolle voorgevel wordt geschonden door het aanbrengen van een garagepoort, waardoor op het gelijkvloers de klassieke vensteropbouw zou verloren gaan, en de gelijkvloerse verdieping van een vrij open opbouw (3 ramen en 1 deur) overgaat in een al te gesloten opbouw (1 deur, 1 brede garagepoort en 1 raam).

....”

De verwerende partij vermeldt in de bestreden beslissing dus dat de aangevraagde werken de kunsthistorisch nog waardevolle gevel aantasten, de relatie tussen de gelijkvloerse verdieping en de straat onderuithalen omdat alleen de garage en de inkom dan nog uitgeven op de straat, dat de klassieke vensteropbouw verloren gaat en dat de gelijkvloerse verdieping van een vrij open opbouw overgaat naar een te gesloten opbouw.

Als annulatierechter is de Raad belast met wettigheidstoezicht. Het komt de Raad niet toe het feitenonderzoek over te doen en in de plaats van het bestuur te appreciëren of een woning kunsthistorisch waardevol is.

De Raad kan wel onderzoeken of de administratieve overheid rechtmatig tot haar voorstelling van de feiten is kunnen komen en of de feiten, die de overheid als uitgangspunt neemt, op basis van de beschikbare bewijselementen, correct zijn.

3.

Zoals blijkt uit de volgende tekst van artikel 3.2.2 van voormeld BPA nr. 115, geldt dit BPA niet alleen ter bescherming van volledige gevellinten, maar ook van individuele waardevolle panden:

“ ...

Deze aanduiding beschermt zowel de individuele waardevolle panden alsook kwaliteitsvolle en samenhangende straat- en pleinwanden.

...”

De verwerende partij neemt dan ook terecht het waardevol karakter van het volgens de aanvraag te verbouwen pand als basis voor de toetsing van de aanvraag aan de toepasselijke regelgeving.

De verwerende partij kan dan ook beslissen dat de gevel van het te verbouwen pand op zich cultuurhistorisch belangrijk is en de aangevraagde werken deze waardevolle gevel aantasten.

Dat sommige (waardevolle) gebouwen in dezelfde straat garagepoorten en/of weinig ramen hebben, doet geen afbreuk aan de beoordeling van de verwerende partij dat de werken de individueel kunsthistorisch waardevolle voorgevel van de woning van de verzoekende partij aantasten: de verwerende partij kan en moet beslissen op basis van het waardevol karakter van de voorgevel van het individueel betrokken pand.

4.

Artikel 3.2.2, eerste alinea van voormeld BPA nr.115 bepaalt verder nog:

“ ...

In de zone zijn slechts werken en handelingen toegelaten die verenigbaar zijn met de cultuurhistorische identiteit van het gebied en de aanwezige waardevolle gebouwen.

...”

Hieruit volgt dat een aanvraag kan geweigerd worden wanneer de aangevraagde werken en handelingen onverenigbaar zijn met de cultuurhistorische identiteit van een individueel gebouw.

De verzoekende partij toont niet aan dat de verwerende partij onredelijk of op basis van verkeerde feitelijke gegevens met betrekking tot het te verbouwen pand beslist dat de door de verzoekende partij aangevraagde werken een inbreuk zijn op de cultuurhistorische identiteit van het pand.

De Raad oordeelt dat het volstaat dat de verwerende partij in de bestreden beslissing stelt dat de geplande werken een inbreuk zijn op de cultuurhistorische identiteit van het gebouw, zonder daarbij alle in artikel 3.2.2. van voormeld BPA nr. 115 vermelde afwegingselementen bij de beoordeling te moeten betrekken.

Artikel 3.2.2, laatste lid van voormeld BPA nr. 115 bepaalt bovendien dat wijzigingen aan de gevels van individuele gebouwen voorgesteld en uitdrukkelijk gemotiveerd moeten worden in een motivatierapport, zoals bepaald in artikel 4.1 van het BPA.

Uit het dossier blijkt niet dat de verzoekende partij dergelijk motivatierapport bij de aanvraag heeft gevoegd: bij de aanvraag heeft de verzoekende partij alleen een beschrijvende nota gevoegd, waaruit men niet kan afleiden met welke concepten, opbouw en materiaalkeuze de gevraagde verbouwing zal worden uitgevoerd.

Omwille van het ontbreken van de door voormeld BPA voorgeschreven motivatierapport kan de verzoekende partij de verwerende partij niet verwijten de aanvraag niet in concreto aan artikel 3.2.2 van dit BPA getoetst te hebben.

Het eerste middel is dan ook ongegrond.

B. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

In haar tweede middel roept de verzoekende partij de volgende schendingen in:

“ ...

Onwettigheid afgeleid uit de schending van de beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het zorgvuldigheidsbeginsel, in samenhang met artikel 4.3.1., § 2, 2° Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna "Vlaamse Codex") en artikel 3.2.2. BPA 115

De bestreden beslissing schendt, door uit te gaan van een volstrekt foutief (minstens onvolledig) concreet beoordelingskader (t.t.z. de concrete plaatselijke toestand waarvan wordt uitgegaan – zie hoger), overigens eveneens het zorgvuldigheidsbeginsel.

...

In casu blijkt uit de bestreden beslissing zelf, alsook uit de in de beslissing betrokken adviezen, dat de beslissende overheid is uitgegaan van een concrete plaatselijke toestand waarin de voorgevel van het pand van de aanvrager deel zou uitmaken van een zgn. “ongeschonden” gevelwand in de [REDACTED]. Echter blijkt overduidelijk dat dit een onjuiste feitelijke toestand uitmaakt (zie hoger). In deze zin berust de bestreden beslissing dan ook op een foutief feitelijk uitgangspunt, hetgeen een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel (beginsel van behoorlijk bestuur) impliceert bij de toetsing aan de voorschriften van BPA 115. Onmiddellijk houdt zulks overigens meteen ook een schending in van art. 4.3.1., §2, 2° Vlaamse Codex. Uiteraard is zulks ten deze uiterst relevant, aangezien een aanpassing/verbouwing in de correcte voorstelling van de feitelijke omstandigheden alvast geenszins kan worden gekwalificeerd als een onaanvaardbare ernstige aantasting van een voorheen nog gave gevelwand zoals impliceert ten onrechte door de bestreden beslissing wordt gesuggereerd.

...”

2.

De verwerende partij antwoordt hierop:

“ ...

In het bestreden besluit wordt nergens gesteld dat er sprake is van een onaanvaardbare ernstige aantasting van een voorheen nog gave gevelwand.

Het beroep wordt verworpen omwille van onder meer de aantasting van een nog gave kunsthistorische waardevolle voorgevel, wat op zich al strijdig is met het BPA.

Zoals ook bij de bespreking van het eerste middel gesteld werd, is er naar aanleiding van het BPA een beoordeling geweest van de gevelwand waarvan het betrokken gebouw deel uitmaakt. In het BPA wordt die gevelwand gekwalificeerd als waardevol en wordt voorgeschreven dat enkel handelingen, die verenigbaar zijn met de cultuurhistorische identiteit van het gebied en de aanwezige waardevolle gebouwen, toelaatbaar zijn. Het is niet aan de vergunningverlenende overheid om de beoordeling van die kwalificatie over te doen. Het volstond om vast te stellen dat het gebouw, waarop het project betrekking heeft, een nog gave kunsthistorische waardevolle voorgevel heeft, die door het project geschonden zal worden. Verzoekende partij spreekt dat overigens niet tegen.

...

3.

Met haar wederantwoordnota bevestigt de verzoekende partij de inhoud van haar verzoekschrift.

Beoordeling door de Raad

1.

Zoals reeds vermeld bij de beoordeling van het eerste middel, doet de stelling van de verzoekende partij dat sommige gebouwen van de (waardevolle) straat, waarin haar woning gelegen is, garagepoorten of weinig ramen hebben, geen afbreuk aan de beoordeling van de verwerende partij in de bestreden beslissing dat de werken, waarvoor de verzoekende partij een vergunning vraagt, de individueel kunsthistorisch waardevolle voorgevel van het pand aantasten en daarom strijdig zijn met voormeld BPA nr. 115.

2.

Niet alleen beschouwt voormeld BPA het betrokken pand als historisch waardevol, bovendien is het opgenomen in de Inventaris van het bouwkundig erfgoed en adviseert ook de erfgoedambtenaar op 7 augustus 2009 ongunstig door te stellen dat de woning erfgoedwaarde heeft en de gevraagde werken zowel de gevel als de gelijkvloerse salons aantasten en dat de schouwen in beide salons op de gelijkvloerse verdieping behouden moeten worden omwille van hun erfgoedwaarde.

De Raad oordeelt dan ook dat aan de verwerende partij niet verweten kan worden de bestreden beslissing onzorgvuldig genomen te hebben, integendeel: de verwerende partij is zorgvuldig, precies door rekening te houden met het historisch belangrijk karakter van het pand.

Met betrekking tot het door de verzoekende partij beweerd foutief feitelijk uitgangspunt van de verwerende partij (dat de voorgevel van het pand van de aanvrager een deel is van een volledig “ongeschonden” gevelwand of gevellint in de [REDACTED]) oordeelt de Raad dat de verzoekende partij de bestreden beslissing verkeerd leest: de verwerende partij past artikel 3.2.2. van voormeld BPA nr. 115 correct toe door rekening te houden met het individueel waardevolle karakter van het betrokken pand.

De verwerende partij stelt in de bestreden beslissing dat de werken, waarvoor de verzoekende partij een vergunning vraagt, de nog gave kunsthistorisch waardevolle voorgevel aantasten.

De Raad oordeelt dat deze stelling niet (b)lijkt te berusten op onjuiste gegevens en evenmin onredelijk is.

De verzoekende partij brengt alleszins geen gegevens aan waaruit het tegendeel blijkt en toont niet aan dat de verwerende partij een foutief beoordelingskader hanteert.

Het tweede middel is dan ook ongegrond.

C. Derde middel

1.

In haar derde middel roept de verzoekende partij de volgende schendingen in:

“ ...

Onwettigheid afgeleid uit de schending van artikel 4.3.1 Vlaamse Codex, machtsoverschrijving en schending van artikel 2 Formele Motiveringswet.

Art. 4.3.1. Vlaamse Codex luidt:

...

Verzoeker merkt op dat uit geciteerde bepaling voortvloeit (zoals voorheen ook onder de gelding van het DRO '99 het geval was, doch niet zo expliciet werd uitgedrukt) dat de verenigbaarheid van een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning met “de goede (plaatselijke) ruimtelijke ordening” volledig dient samen te vallen met de beoordeling van de verenigbaarheid van de ter zake geldende planvoorschriften van een BPA.

De Vlaamse Codex benadrukt immers dat een BPA dat gedetailleerde criteria en voorschriften bevat (zoals opgesomd in art. 4.3.1., §2, 1° Vlaamse Codex) op zich dient te volstaan om ook de “goede ruimtelijke ordening” te beoordelen. Een bijkomende beoordeling aan de hand van andere criteria welke niet in dergelijk BPA zijn vervat om een aanvraag te weigeren onder de noemer van de “plaatselijke ordening” is in deze zin uit den boze.

De beoordelingsbevoegdheid is – gelet op de besproken bepaling – derhalve zeker te kwalificeren als een “gebonden bevoegdheid” met als contouren de voorschriften van het toepasselijk gemeentelijk plan van aanleg.

Waar in casu BPA 115 gedetailleerde voorschriften en criteria bevat in de zin van art. 4.3.1., §2, 1° Vlaamse Codex, maar de bestreden beslissing aan deze voorschriften bijkomende criteria toevoegt om te beslissen tot de weigering van de vergunning op grond van een voorgehouden schending van de “goede ruimtelijke ordening” miskent zij derhalve haar gebonden bevoegdheid en deswege art. 4.3.1. Vlaamse Codex.

Overigens voegt verzoekende partij hieraan nog toe dat in zoverre het BPA 115 d.m.v. verschillende voorschriften aandacht heeft voor de cultuurhistorische waarde van de gevelwand waarvan de voorgevel van het pand deel uitmaakt, maar in de bestreden beslissing daaraan nog wordt toegevoegd dat het volledige pand (en voornamelijk de “waardevolle salons”) bijkomend beschermingswaardig zou zijn, dit niet alleen voornoemde bepaling schendt, maar bovendien ook neerkomt op machtsoverschrijding.

...

Het uiteraard niet aan de stedenbouwkundige overheid toekomt om aan het pand van verzoekende partij, n.a.v. een concrete vergunningsaanvraag bijkomende

cultuurhistorische e.a. waarderings te geven teneinde daarop een weigeringsbeslissing te kunnen enten.

...

Waar de bestreden beslissing, ook in het raam van de toetsing aan BPA 115, maar toch voornamelijk tegen het licht van de beoordeling van “de goede ruimtelijke ordening”, aan het pand van verzoeker een waardevol karakter wil toedichten en de stedenbouwkundige overheid het dienvolgens tot haar taak lijkt te maken om – zelfs bovenop de specifieke voorschriften van het BPA – in belangrijke mate aan zgn. erfgoedbescherming te doen (o.m. ter zake de salons), heeft het bestreden besluit zich begeven op het domein van de erfgoedbescherming, waartoe verwerende partij helemaal niet bevoegd is.

...”

2.

De verwerende partij antwoordt hierop:

“ ...

De motivatie in het bestreden besluit onder de subtitel 'De goede ruimtelijke ordening' is grotendeels een herhaling en een verdere uitdieping van de elementen die relevant zijn voor de beoordeling die in het kader van het BPA opgelegd wordt. Het BPA bepaalt immers zelf dat de aanvragen tot het wijzigen van gevels die deel zijn van waardevolle panden en straat- en pleinwanden onder meer beoordeeld moeten worden op basis van de verenigbaarheid met de cultuurhistorische identiteit van het gebied, de stedenbouwkundige inpassing van het voorgestelde project en het omgaan met de ruimtelijke draagkracht.

Deze motieven, die leiden tot de conclusie dat het aangevraagde strijdig is met het BPA, volstaan om de vergunning te weigeren.

Alle overige motieven zijn overvloedige motieven en kunnen niet tot de onwettigheid van de bestreden beslissing leiden.

...”

3.

Met haar wederantwoordnota voegt de verzoekende partij niets toe aan haar oorspronkelijk verzoekschrift.

Beoordeling door de Raad

Volgens de verzoekende partij volstaan de voorschriften van het geldend BPA om een goede ruimtelijke ordening te beoordelen, zodat een bijkomende beoordeling daarvan, zoals door de verwerende partij in de bestreden beslissing, machtsoverschrijding is.

De Raad oordeelt al over het eerste en het tweede middel dat de verzoekende partij er niet in slaagt de onwettigheid aan te tonen van de vaststelling van de verwerende partij in de bestreden beslissing dat de werken, waarvoor de verzoekende partij een vergunning vraagt, strijdig zijn met artikel 3.2.2 van voormeld BPA nr. 115, zodat de aanvraag geweigerd moet worden.

Bovendien oordeelt de Raad dat de verwerende partij in de bestreden beslissing onder de titel “de goede ruimtelijke ordening” geen afbreuk doet aan voormeld BPA nr. 115, maar dit BPA integendeel betreft bij de beoordeling van de aanvraag, meer bepaald door de bezorgdheid voor het behoud van het individueel waardevol karakter van de gevel van het pand.

De Raad oordeelt dat de verwerende partij in de bestreden beslissing het behoud van de salons alleen in samenhang met de wijziging van de gevels vermeldt en beoordeelt en dat de verzoekende partij ook met betrekking tot dit onderdeel de bestreden beslissing verkeerd leest.

Het in dit derde middel door de verzoekende partij bekritiseerd weigeringsmotief is een overtollig motief en kritiek op een overtollig motief kan niet leiden tot de vernietiging van een bestreden beslissing.

Het derde middel is dan ook ongegrond.

D. Vierde middel

1.

In haar vierde middel roept de verzoekende partij de volgende schendingen in:

“ ...

Onwettigheid genomen uit de schending van artikel 159 Grondwet in samenhang met de onwettigheid van het K.B. van 1 juni 1972 tot oprichting van een rijksdienst voor monumenten en landschapszorg bij het toenmalig Ministerie van Nationale Opvoeding en Nederlandse Cultuur en de “Inventaris Bouwkundig erfgoed”, cq. de onwerkbaarheid van de “Inventaris Bouwkundig erfgoed”, alsook genomen uit de schending artikel 2 Formele Motiveringswet

D.1. De inventaris van het bouwkundig erfgoed is onwettig, minsten heeft hij geen enkele rechtswaarde

D.1.1. Illegaliteit van het K.B. van 1 juni 1972 en de inventaris

...

Uit alle bepalingen opgenomen in art. 3 van het K.B. van 1 juni 1972 blijkt dat de alsdan opgerichte dienst enkel opdrachten heeft bekomen die tot doel hadden als werkinstrument te dienen om te komen tot een wetgeving betreffende de bescherming van de monumenten en de landschappen, die er uiteindelijk op Vlaams niveau gekomen is door het monumentendecreet van 3 maart 1976.

In werkelijkheid echter is die inventaris met de jaren uitgegroeid tot een voor buitenstaanders onbekend aantal boekdelen (vele tientallen) waarin per gemeente over het ganse Vlaamse land vele duizenden, wellicht tienduizenden, onroerende goederen zijn opgetekend, niet als mogelijke toekomstige monumenten en/of landschappen, maar wel als zgn. bouwkundig erfgoed, wat uiteraard een veel breder begrip is dan bedoeld in het KB van 1 juni 1972. Die boekdelen zijn ook niet op een tegensprekelijke wijze tot stand gekomen, d.w.z. overeenkomstig een procedure waarbij de burger inspraakrecht heeft gehad en die heeft geleid tot een beslissing van een door de wet bevoegd verklaard orgaan, onderworpen aan de controle van een democratisch verkozen vergadering, dan wel onderworpen aan een individuele controle door een jurisdictioneel of administratief rechtsprekend orgaan. De rechtsonderhorigen zijn in dit verband dan ook geheel verstoken gebleven van iedere concrete rechtsbescherming ter zake een opname op de inventaris.

Het KB van 1 juli 1972 doorstaat bovendien de legaliteitstoets niet, wat uiteraard met zich brengt dat ook de inventaris, als gevolgakte, eveneens onwettig is.

...

Voor zover de inventaris, waarvan sprake is in de bestreden beslissing (men grondt er het “waardevol karakter” van het pand van de aanvrager rechtstreeks op) is opgemaakt onder de vigeur van dit K.B., ontbeert hij derhalve elke rechtswaarde en kan deze onmogelijk worden aangegrepen om te wettigen dat een aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning – zoals in casu deze van verzoeker – wordt geweigerd wegens onverenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, verwijzend naar het waardevol karakter dat het pand van verzoeker volgens genoemde inventaris beweerdelijk zou hebben.

...

Samenvattend moet dan ook worden besloten dat de bestreden beslissing naast een aantal drogredenen – die niet de werkelijke, maar louter de schijnbare rechtvaardiging uitmaken – eigenlijk slechts als enige motivering voor de zgn. strijdigheid met de goede ruimtelijke ordening aanvoert dat het waardevol karakter van het pand van verzoeker moet worden in acht genomen gelet op de opname op de Inventaris voor Bouwkundig Erfgoed.

Dat de beslissing dus rechtstreeks op een onwettig KB en een onwettige gevolgakte (Inventaris) berust, terwijl verwerende partij zowel dit KB als de gevolgakte in toepassing van art. 159 Grondwet gewoon buiten toepassing had moeten laten bij de te nemen beslissing. Dat hierdoor de bestreden beslissing art. 159 Grondwet schendt en deswege zelf ook onwettig is.

...

D.1.2. Onwerkdadigheid van de inventarissen opgemaakt ingevolge art. 154 van het besluit van 23 juni 2006

...

Vermits hoger al werd vastgesteld dat de weigering in de bestreden beslissing als daadwerkelijke rechtvaardiging eigenlijk enkel de opname van het pand van verzoeker op de Inventaris heeft, staat in casu vast dat verwerende partij de Inventaris eigenlijk buiten beschouwing had moeten laten bij de beslissing, zich anders beroepend op een onwettige, minstens onwerkdadige akte.

Door anders te handelen schendt de bestreden beslissing de aangegeven bepalingen.

Overigens ontwikkelde verzoekende partij reeds een gelijkkluidend verweer in de procedure voor de Deputatie, doch werd hierop door verwerende partij helemaal niet ingegaan, terwijl zulks nochtans essentieel was om tot de geldigheid/wettigheid van de weigeringsbeslissing te kunnen besluiten (schending art. 2 Formele Motiveringswet). Dat de onwettigheid van de bestreden beslissing derhalve ook alleen al op deze gronden vaststaat.

D.2. Gebrek aan publiciteit inventaris

De inventaris werd op het moment van het indienen van de aanvraag overigens evenmin publiek/openbaar gemaakt op een daartoe geëigende vorm, noch anderszins, zodat hij ook om die reden tegen de burgers niet kan worden ingeroepen (art. 190 van de Grondwet en art. 52 t.e.m. 55 BWHI dd. 8 augustus 1980). Dat de inventaris thans wel werd gepubliceerd (zie hoger) en kan worden geconsulteerd (weze het in beperkte vorm – online) doet daaraan niets af en kan dit euvel niet rechtzetten.

Vermits hoger al werd vastgesteld dat de weigering in de bestreden beslissing als daadwerkelijke rechtvaardiging eigenlijk enkel de opname van het pand van verzoeker op de Inventaris heeft, staat in casu vast dat verwerende partij de Inventaris buiten

beschouwing had moeten laten bij de beslissing, zich anders beroepend op een niet tegen verzoekende partij inroepbare akte.

...

2.

De verwerende partij antwoordt hierop:

“ ...

De inventaris van het Bouwkundig Erfgoed (waaronder de vroegere inventaris 'Bouwen door de eeuwen heen') is in de eerste plaats een wetenschappelijke inventaris die een overzicht biedt van het Vlaamse bouwpatrimonium en dus vooral informatieve waarde heeft. Sinds de vaststelling ervan op 14 september 2009 wordt aan de inventaris ook een beperkt aantal juridische gevolgen gekoppeld, zoals bijvoorbeeld dat voor het slopen van een gebouw dat in de inventaris voorkomt, een onroerende erfgoedtoets moet uitgevoerd worden. Naast die beperkte, juridische gevolgen staat het overheden of administraties vrij om hun adviezen te baseren op de informatie die beschikbaar is via de inventaris.

In casu wordt zowel in het advies van het Agentschap RO-Vlaanderen – Onroerend Erfgoed als in het bestreden besluit vastgesteld dat het kwestieuze pand een nog gave kunsthistorische waardevolle gevel heeft. Daarbij wordt tevens verwezen naar de inventaris van het bouwkundig erfgoed. Hiermee wordt geen beroep gedaan op de juridische gevolgen van een vermelding in de inventaris, maar enkel op de feitelijke informatie die de inventaris biedt. Het bestreden besluit stelt geenszins dat de opname in de inventaris op zich het verlenen van de vergunning verhindert.

...”

3.

Met haar wederantwoordnota bevestigt de verzoekende partij de inhoud van haar verzoekschrift.

Beoordeling door de Raad

De Raad leidt uit de beoordeling van de vorige door de verzoekende partij tegen de bestreden beslissing opgeworpen middelen af dat de erfgoedwaarde van de woning, zoals vastgesteld door de Inventaris van het bouwkundig erfgoed, voor de verwerende partij geen doorslaggevend motief is om een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

De verwerende partij vermeldt deze opname in de Inventaris inderdaad alleen als een feitelijk gegeven, net zoals het richtinggevend advies van de Erfgoedambtenaar, en weigert dan ook alleen maar een stedenbouwkundige vergunning omwille van de strijdigheid van de aanvraag met artikel 3.2.2 van voormeld BPA nr. 115 dat de cultuurhistorische waarde van de straat en pleinwanden vaststelt, los van de in de Inventaris van het bouwkundig erfgoed vastgestelde erfgoedwaarde. De opname in de Inventaris van het bouwkundig erfgoed is in casu alleen een bevestiging van de inhoud van voormeld BPA.

De opname in de Inventaris van het bouwkundig erfgoed houdt onder meer in dat verplicht advies moet worden gevraagd aan het Agentschap Ruimte en Erfgoed, cel Onroerend Erfgoed. De verwerende partij heeft dit verplicht, doch niet bindend advies gevraagd, conform artikel 1, 1°, g) van het besluit van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen.

Ten slotte oordeelt de Raad volledigheidshalve dat ook het in haar vierde middel door de verzoekende partij bekritiseerd weigeringsmotief een overtollig motief is en dat kritiek daarop niet tot de vernietiging van een bestreden beslissing kan leiden.

De verzoekende partij stelt nog wel dat zij in de administratieve beroepsprocedure een identiek verweer heeft ontwikkeld, maar dat de verwerende partij er geen rekening mee gehouden heeft.

Wanneer de verwerende partij, op basis van de artikelen 4.7.21, §1 en 4.7.23, §1 VCRO, beslist over een bij haar ingesteld administratief beroep tegen een beslissing van het college van burgemeester en schepenen, treedt zij op als orgaan van actief bestuur en niet als administratief rechtscollege. Bij de behandeling van het administratief beroep onderzoekt de verwerende partij de aanvraag volledig. De motiveringsplicht van de verwerende partij impliceert niet dat zij, als vergunningverlenend bestuursorgaan, alle tot staving van het administratief beroep aangevoerde middelen of argumenten rechtstreeks en punt na punt moet beantwoorden.

Het vierde middel is dan ook ongegrond.

OM DEZE REDENEN BESLIST DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

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

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting op 18 november 2014, door de Raad voor Vergunningsbetwistingen, eerste kamer, samengesteld uit:

Eddy STORMS, voorzitter van de eerste kamer,

met bijstand van

Jelleke ROOMS, toegevoegd griffier.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de eerste kamer,

Jelleke ROOMS

Eddy STORMS