

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 17 april 2018 met nummer RvVb/A/1718/0744
in de zaak met rolnummer 1617/RvVb/0116/A

Verzoekende partij	de LEIDEND AMBTENAAR van het agentschap ONROEREND ERFGOED vertegenwoordigd door advocaten Isabelle COOREMAN en Matthias VALKENIERS met woonplaatskeuze op het kantoor te 1082 Brussel, Acces Building, Keizer Karellaan 586 bus 9
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN.
Tussenkommende partij	de nv DE VLAEMINCK BOUW vertegenwoordigd door advocaten Sylvie KEMPINAIRE en Sven BOULLART met woonplaatskeuze op het kantoor te 9000 Gent, Voskenslaan 419

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 2 november 2016 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 15 september 2016.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de tussenkommende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Eeklo van 26 april 2016 ingewilligd.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de heer Royald COLPAERT tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de stad Eeklo van 26 april 2016 verworpen.

De verwerende partij heeft aan de aanvrager een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden verleend volgens ingediend plan voor het slopen van bestaande bebouwing en bouwen van een gebouw met twee winkels, acht appartementen, zes eengezinswoningen een halfondergrondse garage op de percelen gelegen te 9900 Eeklo, Markt 35-37-39, met als kadastrale omschrijving tweede afdeling, sectie E, nummers 1090g, 1090k, 1091e, 1093P.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De Raad verwerpt met een arrest van 10 november 2016 met nummer RvVb/UDN/1617/0301 de vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid.

De verzoekende partij dient een verzoek tot voortzetting in.

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 6 maart 2018.

Advocaat Wouter VAASSEN, *loco* advocaat Isabelle COOREMAN, voert het woord voor de verzoekende partij.

Mevrouw Kaat VAN KEYMEULEN, voert het woord voor de verwerende partij.

Advocaat Pieter DELMOITIE, *loco* advocaten Sylvie KEMPINAIRE en Sven BOULLART, voert het woord voor de tussenkomende partij.

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

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

III. TUSSENKOMST

De tussenkomende partij verzoekt met een aangetekende brief van 2 november 2016 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomende partij met een beschikking van 3 april 2017 toe in de debatten.

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

IV. FEITEN

1.

Het bestreden besluit heeft deels betrekking op onroerende goederen die deel uitmaken van een beschermingsbesluit van 7 december 1982, genomen op grond van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten. Artikel 5 van dit besluit luidt als volgt:

“Art. 5. Wordt beschermd als stadsgezicht, overeenkomstig de bepalingen van het decreet van 3 maart 1976, om reden van de historische waarde:

- De omgeving van de Sint-Vincentiuskerk, te Eeklo, zoals afgebakend op bijgaand plan.”

2.

De tussenkomende partij dient op 23 december 2015 bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Eeklo een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor “het

slopen van bestaande bebouwing en bouwen van een gebouw met twee winkels, acht appartementen, zes eengezinswoningen en een half ondergrondse garage” op de percelen gelegen te 9000 Eeklo, Markt 35-37-39.

De aanvraag omvat twee deelprojecten, met name (1) de afbraak van de panden Markt 35-37-39 die zouden worden vervangen door een nieuwbouwproject, zijnde een meergezinswoning met twee handelsruimtes en (2) het oprichten van 6 nieuwe woningen in het achterliggende binnengebied.

Uit de gegevens van het dossier blijkt dat de panden Markt 35 en 37 gelegen zijn binnen het hiervoor aangehaald dorpsgezicht.

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

De percelen liggen tevens binnen de grenzen van het provinciaal ruimtelijk uitvoeringsplan, ‘Afbakening kleinstedelijk gebied Eeklo’, goedgekeurd op 16 september 2009. In dit plan werd geen specifieke bestemming toegekend aan het perceel.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 1 februari 2016 tot en met 1 maart 2016, wordt één bezwaarschrift ingediend.

Het agentschap Onroerend Erfgoed adviseert op 3 maart 2016. De beoordeling in het advies luidt onder meer als volgt:

“ ...

2. Beoordeling

DISCIPLINE BOUWKUNDE

De aanvraag omvat de sloop van drie gebouwen aan de Markt (nummers 35-37-39) en de vervanging door een nieuwbouwwolume alsook de bouw van zes eengezinswoningen en een half ondergrondse parkeergarage in het achterliggende gebied tussen de Markt, de Zuidmoerstraat en de Collegestraat.

De voorliggende aanvraag bestaat uit twee deelgebieden:

- (A) de voorzijde langs de Markt waar een nieuwbouwwolume van vijf bouwlagen (4 bouwlagen + dakverdieping) wordt voorgesteld dat twee winkels en acht appartementen + onderkeldering omvat*
- (B) het achterliggende binnengebied dat de realisatie van zes nieuwe eengezinswoningen en een halfondergrondse parkeergarage omvat + waar een deel van het perceel omgevormd wordt tot een openbare doorgang. De parkeerplaatsen worden ontsloten via een bestaande onderdoorgang in de Collegestraat.*

Omwille van de verschillende impact op het beschermde stadsgezicht en de als monument beschermde Minderbroeders- of Paterskerk wordt het advies van Onroerend Erfgoed voor deze twee deelgebieden afzonderlijk behandeld:

(A) nieuwbouwproject langs de voorzijde aan de Markt

De winkelpanden Markt 35-39 zijn volledig gelegen binnen het beschermde stadsgezicht. Het geheel grenst aan de zijgevel van de als monument beschermde Minderbroeders- of Paterskerk en is gelegen tegenover de als monument beschermde Sint-Vincentiuskerk en het beschermde stadhuis met een als UNESCO wereldpatrimonium erkend belfort. De panden Markt 35-37 vormen samen een 19-eeuws neoclassicistisch burgerhuis met oudere kern van vier traveeën en drie bouwlagen onder een zadeldak dat niet alleen opgenomen is in de inventaris van het waardevol bouwkundig erfgoed (ID: 50824) maar eveneens beschermd is als waardevol onderdeel van het beschermde stadsgezicht van Eeklo.

De sloop van het gebouw Markt 35-37 wordt door de aanvrager gemotiveerd door het feit dat de oorspronkelijke woning in de tweede helft van de twintigste eeuw opgesplitst en verbouwd geweest is waarbij door de verbouwing tot twee winkelpanden de samenhang tussen de gevel en de interne structuur verloren is gegaan en het buitenaanzicht (gevel en dak) een fragmentarisch karakter zou gekregen hebben. Het is inderdaad zo dat er bij een vroegere verbouwing van de winkels geen rekening is gehouden met de oorspronkelijke gevels waardoor het uitzicht van het gelijkvloers op heden los staat van deze van de verdieping, doch dit is bij renovatie van het pand op te lossen door de nieuwe winkelpui opnieuw af te stemmen op de ritmiek van de bovenliggende gevel. Bovendien heeft het pand Markt 35-37 op de bovenverdiepingen op heden nog steeds de typerende 19de eeuwse verankerde gepleisterde en geschilderde gevel weten te behouden. Ook de kenmerkende ritmering door rechthoekige omlijste vensters met sluitsteen, de doorgetrokken dorpels, het originele schrijnwerk en de aflijnende houten kroonlijst op klossen zijn nog bewaard. Hierdoor voldoet het pand nog steeds aan de omschrijving waarmee het opgenomen geweest is in de inventaris van het bouwkundig erfgoed en vervult het op heden nog steeds een belangrijke rol als waardevol onderdeel van het stadsgezicht dat in hoofdzaak beschermd werd omwille van dergelijke 19de eeuwse panden die getuigen van de toenmalige welvaart van de stad Eeklo.

In de aanvraag tot sloop wordt nadrukkelijk verwezen naar de inpassing van het nieuwbouwproject binnen de krijtlijnen van het Beeldkwaliteitsplan Eeklo. Het agentschap Onroerend Erfgoed kan de intenties en achterliggende ambitie van het Beeldkwaliteitsplan Eeklo om terug samenhang te creëren in de bebouwde omgeving van het centrum zeker onderschrijven. Vanuit de bescherming van het stadsgezicht en vanuit een gedegen erfgoedperspectief betekent dit echter niet de afbraak van die panden die mee aan de basis liggen van de bescherming en die expliciet opgenomen zijn in het beschermingsdossier, maar het realiseren van kwalitatieve en contextuele hedendaagse architectuur op die plekken waar in het verleden onoordeelkundige ingrepen zijn gebeurd. Een nieuwbouwproject zoals het voorliggende dat qua schaal, gevelritmering, gevelgeleding en kleur- & materiaalgebruik inspeelt op de kwaliteiten van de historische panden kan zeker een meerwaarde bieden binnen het stadsbeeld, maar dan op die percelen waar zich géén historisch panden bevinden die waardevolle getuigen zijn van het 19de eeuwse stadsbeeld en die een belangrijke bijdrage leveren aan het beschermde stadsgezicht.

Rekening houdend met de ligging van de panden (volledige percelen binnen stadsgezicht), de vermelding van het pand Markt 35-37 in het inhoudelijk beschermingsdossier (neoklassieke lijstgevel met verbouwd gelijkvloers - thans twee panden), de opname van Markt 35-37 in de vastgestelde inventaris van het bouwkundig erfgoed (ID:50824), de nabijheid van beschermde monumenten en UNESCO wereldpatrimonium, de reden van bescherming van het stadsgezicht - namelijk historische waarde als resultaat van de vernieuwde welvaart tijdens de 19de eeuw - stelt Onroerend Erfgoed dat het pand Markt 35-37 te behouden is. Een grondige interne verbouwing is mogelijk, maar enkel op voorwaarde

dat het historische buitenaanzicht (volume, gevels, dakvorm en —afwerking) behouden blijft als waardevol onderdeel van het beschermde stadsgezicht. Het naastgelegen pand nr. 39 kan vervangen worden door nieuwbouw op voorwaarde dat hetzelfde gabarit als het bestaande wordt gerespecteerd en mits integratie in de straatgevelwand.

DEELS ONGUNSTIG

*Overeenkomstig artikel 4.3.3. uit de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening is de voorliggende aanvraag strijdig met de hierboven aangehaalde direct werkende normen uit het beleidsveld Onroerend Erfgoed. De aangevraagde handelingen voor de sloop van de panden Markt 35-37 worden **ongunstig** geadviseerd omdat zij afbreuk doen aan de bescherming en in strijd zijn met de bovenvermelde direct werkende normen.*

(B) nieuwbouwproject met zes eengezinswoningen in het achterliggende binnengebied

De zes nieuwe eengezinswoningen die voorgesteld worden in het achterliggende binnengebied worden elk voorzien van een voortuin/patio waardoor er voldoende afstand wordt behouden tot de als monument beschermde Minderbroederskerk en de lichtinval via de bestaande raamopeningen van de beschermde kerk behouden blijft. Het creëren van een nieuwe doorgang op dit perceel biedt mogelijkheden naar ontsluiting en evacuatie van de Minderbroederskerk.

DEELS GUNSTIG

*De aangevraagde handelingen op het achterliggende binnengebied hebben geen nadelige invloed op het beschermde stadsgezicht of de beschermde Minderbroederskerk en zijn bijgevolg niet strijdig met de direct werkende normen. Bijgevolg kan het agentschap deze werken in het achterliggende binnengebied **gunstig** adviseren.*

(...)

CONCLUSIE

*Gelet op de bovenstaande argumenten adviseert het agentschap Onroerend erfgoed voorliggende aanvraag **deels ongunstig** voor de sloop van de panden Markt 35-37 en het nieuwbouwvolume van vijf bouwlagen aan de voorzijde/de Markt (A) en **deels gunstig** voor de zes nieuwbouwwoningen in het achterliggende gebied (B).*

Onze dienst wijst tevens op het archeologisch belang van de locatie binnen voorliggende en toekomstige aanvragen. Bovenvermelde voorwaarden inzake de discipline archeologie dienen opgenomen te worden in een mogelijke (toekomstige) vergunning. kopiëren uit advies

...

Het college van burgemeester en schepenen verleent op 26 april 2016 een gedeeltelijke stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij. De beslissing luidt onder meer als volgt:

“ ...

De juridische aspecten

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

Deze aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning, voor het bouwen van een appartementsgebouw met 8 appartementen en 2 handelsruimtes en het bouwen van 6 ééngesinswoningen met halfondergrondse parking (na slopen van de bestaande bebouwing), is principieel in overeenstemming met de voorschriften van het geldend gewestplan, zoals hoger omschreven. Het betreft immers het uitvoeren van aan wonen gerelateerde werken.

De aanvraag is niet conform met de bepalingen van de gemeentelijk stedenbouwkundige verordening met oog op het versterken van de woonkwaliteit in Eeklo dd. 23-05-2005 en gewijzigd dd. 22-10-2012 (zie hierboven). Afwijkingen op deze bepalingen zijn niet toegestaan.

Bovendien bracht het Agentschap Onroerend Erfgoed op 03-03-2016 een bindend ongunstig advies uit voor de sloop van de panden Markt 35-37.

Beoordeling van de goede ruimtelijke ordening

De afbraak van de panden Markt 35-37-39 en bouwen van een meergezinswoning met twee handelsruimtes (gelijkvloers) op de vrijgekomen plaats is niet voor vergunning vatbaar gezien het voormelde bindend ongunstig advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed én het niet voldoen van dit deel van de aanvraag aan de bepalingen van de gemeentelijk stedenbouwkundige verordening met oog op het versterken van de woonkwaliteit in Eeklo. Verdere opportuniteitsafwegingen zijn voor dit deel van de aanvraag niet meer relevant gelet op de hiervoor aangehaalde onoverkomelijke legaliteitsbelemmering voor het afleveren van een stedenbouwkundige vergunning.

Aangezien de sloping van de panden Markt 35-37 én de nieuwbouw van de meergezinswoning met handelsruimtes niet vergund kunnen worden, wordt ook het slopen het hoofdgebouw van Markt 39 niet vergund. Zo niet zou op de Markt van de stad een braakliggend terrein ontstaan tussen twee onafgewerkte wachtgevels zonder perspectief op een aansluitende nieuwbouwrealisatie, wat niet wenselijk is in het stadscentrum.

Voor wat betreft het bouwen van de zes ééngesinswoningen dient de aanvraag beoordeeld in functie van de goede ruimtelijke ordening.

Voor het betrokken terrein gelden geen specifieke stedenbouwkundige voorschriften opgelegd door een bijzonder plan van aanleg of een verkaveling zodat bij de beoordeling van onderhavige aanvraag naar de inpasbaarheid en verenigbaarheid met het woongebied geen concrete normen of verplichtingen kunnen worden gehanteerd.

Bijgevolg zijn de specifieke kenmerken en karakteristieken van de omgeving van het betrokken terrein doorslaggevend. Elke aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning dient hierbij beoordeeld in functie van een verantwoorde stedenbouwkundige uitbouw van het betrokken gebied en in de context van het omliggende bebouwingsbeeld in toepassing van artikels 1.1.4. en 4.3.1. van de VCRO.

De eigendom is gelegen aan een voldoende uitgeruste weg en het ontwerp kadert naar functie en volume in de bebouwde omgeving.

De aanvraag voldoet aan de normen van het beeldkwaliteitsplan zoals goedgekeurd in de gemeenteraad van 27 april 2015:

- *Het project kadert in de realisatie van de voetgangers- en fietsersdoorsteek tussen de Markt en de Zuidmoerstraat*

- *Het aanbrengen van groen conform de plantenlijsten uit het BKP.*
- *Het voldoet aan de vereisten uit het BKP qua kleur, materiaal, gevelbreedte, bouwhoogte, aansluiting, gevelgeleding, dakvorm en uit/insprongen.*

De woningen in front van de Paterskerk vormen een vernieuwende woonplek in het centrum.

*Er is aandacht geschonken aan het kwalitatief invullen van de publieke ruimte.
Het project vormt een functionele en ruimtelijke eenheid met het aanpalend aangevraagd project rond de Paterskerk en het klooster en de tuin van de Waai.
...*

Tegen deze beslissing tekenen de tussenkomen partij en de heer Royald COLPAERT op respectievelijk 1 en 7 juni 2016 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed wordt om advies gevraagd en adviseert op 25 augustus 2016 ongunstig. Het advies luidt onder meer als volgt:

*“...
De commissie stelt vast dat de voorgestelde gevelvormgeving en materialisatie beantwoorden aan het beeldkwaliteitsplan van de stad. Niettemin kan het niet de bedoeling zijn het beeldkwaliteitsplan aan te grijpen als argument om historische bebouwing zonder meer te vervangen door nieuwbouw. Het beeldkwaliteitsplan stelt immers ‘Nu zetten strenge regels voor het stadsgezicht een rem op de bouwdynamiek Anderzijds is het beschermingsbesluit de laatste houvast om de weinige historische kwaliteiten die nog resten in het centrum te vrijwaren. Het BKP wil een reeks spelregels creëren die samenhangende en contextuele architectuur in het centrum stimuleert’. Het stadsgezicht is reeds ernstig aangetast. Bijkomende afbraak van historische panden is dus niet wenselijk.*

De commissie wijst op de erfgoedwaarde van het pand Markt 35-37. Het pand is tot op heden duidelijk herkenbaar als 19^{de} eeuwse neoclassicistisch gebouw waarvan de uiterlijke kenmerken nog steeds overeenkomen met de beschrijving In de inventaris bouwkundig erfgoed. Het is een van de weinige dragers van de kwaliteiten en de kenmerken van het stadsgezicht in de nabijheid van de paterskerk en tegenover het stadhuis met Belfort en de achterliggende hoofdkerk. De beroeper toont bovendien niet aan dat de interne structuur en de bouwfysische staat van het gebouw van die aard zijn dat aanpassingen aan hedendaagse normen, met respect voor de nog aanwezige historische erfgoedwaarde van de gevel, onmogelijk zijn.

Het pand Markt 39 is jonger en onderging grondige wijzigingen aan de gevel. Op basis van de historische foto's blijkt echter dat het dak van het gebouw nog intact is met uitzondering van de gootklossen die werden verwijderd, wat doet vermoeden dat de structuur van de onderliggende verdiepingen mogelijk bewaard is Alternatieven voor een volledige afbraak zijn niet ondenkbaar. Bovendien volgt de commissie het college in de beslissing om dit pand niet te slopen zolang er geen vooruitzicht is op vervangbouw. Een braakliggend terrein is op deze locatie binnen het stadsgezicht en UNESCO-bufferzone niet wenselijk.

Wat betreft de ontwikkeling van het binnengebied doet de commissie geen uitspraak, aangezien het dossier onvoldoende informatie bevat om hierover uitspraak te doen.

De commissie vindt het positief dat over het project reeds heel wat overleg is gepleegd.

Niettemin is de volledige afbraak en nieuwbouw omwille van de strategische ligging binnen het stadsgezicht niet aanvaardbaar.

...

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 30 augustus 2016 om het beroep van de heer Royald COLPAERT in te willigen, het beroep van de tussenkomende partij niet in te willigen en de stedenbouwkundige vergunning te weigeren. Hij stelt onder meer:

“ ...

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

De bouwplaats maakt deel uit van de gesloten pleinwand rond de Markt van Eeklo, die omwille van zijn historische waarde werd beschermd als stadsgezicht.

Door de sloop van de bestaande bebouwing, tot op heden nog duidelijk herkenbaar als 19^{de} eeuws neoclassicistisch gebouw, zou de historische en architecturale waarde van de pleinwand worden aangetast. Een project dat een dergelijke inbreuk vormt op de beschermingswaarden van het stadsgezicht kan niet worden aanvaard.

De aanvraag dient in zijn totaliteit beoordeeld en kan niet worden beoordeeld in afzonderlijke gedeeltes. Voorliggend project betreft een stadsinbreidingsproject, deel uitmakend van de geklasseerde Markt en het achterliggende binnengebied, en wordt voorgesteld als één functioneel geheel, dit blijkt onder meer uit de gemeenschappelijke halfondergrondse garage, gedeelde toegangsweg, Dit wordt eveneens bevestigd in het beroepsschrift van de vergunninghouder.

Tegen de sloop van de woning Markt 39 bestaan geen ruimtelijke bezwaren. Evenwel kan de sloop op zich niet aanvaard worden zolang er geen nieuw invulproject bekend is. Ook de invulling van het binnengebied hypothekeert de verdere invulling van de site. Het oprichten van een gebouw in de tweede bouwzone dient met de nodige omzichtigheid te gebeuren en dient samen met de invulling van de straatkant beoordeeld.

2.5. De goede ruimtelijke ordening

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

2.6. Conclusie

Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep ingesteld door de heer Colpaert voor inwilliging vatbaar is.

Uit wat voorafgaat dient besloten dat het beroep ingesteld door De Vlaeminck Bouw nv niet voor inwilliging vatbaar is.

Stedenbouwkundige vergunning dient te worden geweigerd.

“ ...

Na de hoorzitting van 6 september 2016 verklaart de verwerende partij op 15 september 2016 het beroep van de heer Royald COLPAERT ongegrond, het beroep van de tussenkomende partij gegrond en verleent een stedenbouwkundige vergunning onder voorwaarden (en volgens ingediend plan). De verwerende partij overweegt onder meer:

“ ...

De gemaakte erfgoedbeoordelingen gaan evenwel voorbij aan het gegeven dat de betrokken pleinwand van de omgeving van de Sint-Vincentiuskerk niet meer kan beschouwd worden als een toonbeeld van 19de eeuwse architectuur. Deze wand heeft door de jaren heen, zelfs al voor de bescherming, zijn vroeger karakter verruild voor een meer actueel karakter, ontstaan door vergunde nieuwbouwprojecten in vervanging van de oorspronkelijke bebouwing.

Nu vasthouden aan de te slopen gebouwen in hun huidige, reeds sterk aangetaste vorm, als laatste restant van wat ooit geweest is, zal de waarde van de omgeving van de Sint-Vincentiuskerk niet verhogen. Een sloop van deze gebouwen kan dan ook worden aanvaard. De invularchitectuur die voorzien wordt resulteert samen met de omgevende panden in een kwalitatief geheel.

De aanvrager wordt bijgetreden waar deze stelt dat dat Onroerend Erfgoed kennelijk onredelijk en onzorgvuldig tewerk gegaan is door niet uit te gaan van de feitelijke constellatie van de omgeving, minstens blijkt dat niet alle relevante elementen mee opgenomen werden bij de beoordeling.

Het beleid van de stad is er op gericht om aan stadsinbreiding te doen en volwaardige alternatieven uit te werken op deze plek waar de historische waarden slechts nog fragmentair aanwezig zijn.

De aanvraag strekt ertoe de bestaande bebouwing te slopen en te vervangen door een nieuwbouw.

Volgens OE heeft het bestaande gebouw een historische en esthetische waarde. Er wordt door OE echter zelf het volgende vastgesteld dat de panden 35-37 oorspronkelijk een geheel vormden maar reeds in de tweede helft van de twintigste eeuw opgesplitst werden en verbouwd werden en dat er twee winkelpuien werden gecreëerd met een verschillende hoogte zodat de samenhang van het onderste gedeelte van de gevel volledig verloren gegaan is en dat door de verbouwingen op het gelijkvloers de gevelstructuur volledig is aangetast.

Onroerend Erfgoed stelt vast dat alleen nog op de verdiepingen de ritmering van de vensters terugkomt. Het is voornamelijk dat wat Onroerend Erfgoed wil behouden. Ten onrechte wordt door Onroerend Erfgoed voorgehouden dat bij renovatie van het pand de winkelpuien ook weer kunnen aangepast worden. Echter Onroerend Erfgoed heeft zelf vastgesteld dat de interne structuur volledig is verloren gegaan en dergelijke aanpassingen niet meer mogelijk zijn.

De nieuwbouw heeft rekening gehouden met de ritmering van de vensters die eigen zijn aan de panden van de 19de eeuw.

De werking van deze binaire benadering en de gelaagdheid (ritmiek van de vensters) geeft aanleiding tot een bijzondere gevelontwikkeling die op abstracte wijze een relatie aangaat met historische gevelcomponenten en straatgevelarticulatie, maar toch een uitgesproken hedendaagse vormgeving etaleert:

De maat en het gevelritme van 2 panden' binnen één geheel blijven afleesbaar uit de gevelwerking (verspringing in diepte, balkons versus gevel met ramen, de twee van elkaar verschillende dakkapellen. de articulatie van de schoorsteen) en de specifieke

dakoplossing. De twee aanpalende dakvormen worden doorgetrokken en komen samen in het project, de liftopbouw is ingewerkt onder het hoogste zadeldak.

De gevelgeleding houdt in zijn maatvoering rekening met de verhoudingen van de neoklassieke panden;

De gelijkvloerse laag wordt hoger gemaakt dan de bovenliggende verdiepingen, horizontale geledingen articuleren de bouwlagen, een duidelijk gearticuleerde kroonlijst bekroont het gevelvlak, ramen hebben in hoofdzaak verticale verhoudingen;

Winkelpuizen, balkons en dakkapellen accentueren het geheel maar blijven wat betreft schaal ondergeschikt aan het geheel;

De toegang tot het woongedeelte (appartementen) blijft afleesbaar en is op schaal van het geheel;

Als gevelmaterialen worden witgrijze gevelstenen en elementen in wit architectonisch beton toegepast;

Buitenschrijnwerk, terrasbalustrades, dakrandprofielen en regenafvoerelementen zullen eveneens wit of witgrijs zijn;

Als dakbedekking wordt naar analogie met veel van de neoklassieke gebouwen op de markt geopteerd voor stormpannen, kleur natuurrood.

De architectuur en materialisatie vertaalt de architectuur van het gebouw aan de Markt naar een meer ongedwongen architectuur op schaal van de nieuwe doorsteek.

Een monotoon straatbeeld is er heden niet en wordt ook niet gecreëerd. In de jaren '70 was het de gewoonte om bij het optrekken van appartementen strakke gebouwen op te richten, de laatste appartementsgebouwen tonen echter aan dat de verschijningsvorm, het materialengebruik en de afwerkingsgraad daar verandering hebben ingebracht waardoor juist een grote variatie aan gebouwen ontstaat elk met zijn eigenheid. Het straatbeeld zegt voldoende.

Door de jaren heen zijn alle aanpalende panden verbouwd of zelfs gesloopt, eigen aan de omgeving is dus dat er contrasterende architectuur aanwezig is.

Het project biedt een meerwaarde ten opzichte van het bestaande gebouw dat geen enkele relatie heeft met de aanpalende bebouwing.

Het ontwerp voorziet in een moderne architectuur welke rekening heeft gehouden met de bestaande toestand en de huidige evoluties, doch ook de eigenheid van het oorspronkelijk gebouw wordt behouden.

Vanuit het fragmentarisch karakter van de historische restanten in het pand Markt 35-37 (enkel de gevel op de eerste en tweede verdieping zijn behouden, van de inwendig structuur is niets meer aanwezig) en de geïsoleerde positie tussen dominante recentere projecten wordt in voorliggend project geopteerd voor een kwalitatieve vervanging van de bestaande bebouwing volgens de 'spelregels' van het beeldkwaliteitsplan.

De elementen aangehaald in de fiche uit de inventaris wijzen niet zozeer op het unieke of uitzonderlijke van de gevel, eerder op het typisch zijn als een voorbeeld van de 19de eeuwse neoklassieke gevel.

Als fragmentarisch en geïsoleerd restant kan de werking van het 'typische' geveldeel voor het geheel van het beeld van de markt in vraag gesteld worden, en afgewogen worden tegen de werking van een nieuwe kwalitatieve architectuur die op de ruimere schaal van de twee panden de beoogde samenhang kan bewerkstelligen.

Door de aanpassingen kan ook de woonkwaliteit op deze manier gerealiseerd worden. Er kan door Onroerend Erfgoed niet voorgehouden worden dat er door de ontwikkeling van huidig project schade zou toegebracht worden aan het stadsgezicht.

Uit het voorgaande blijkt dat Onroerend Erfgoed en de VCOE kennelijk onredelijk en onzorgvuldig is tewerk gegaan door niet uit te gaan van de feitelijke constellatie van de omgeving, minstens werden in het advies niet alle relevante elementen opgenomen en beoordeeld.

De stad Eeklo, die de plaatsgesteldheid zeer goed kent overwoog het volgende in het beslissing: "Het college betreurt dan ook dat het enkel door het bindend advies niet anders kan dan de sloping voor de panden aan de Markt uit de vergunning te sluiten. "

In het verleden werden diverse bouwvergunningen met wijzigingen van de binnenzijde en van het uitzicht van het geheel (inclusief de dakconstructie) wel positief geadviseerd door Onroerend Erfgoed, dit in tegenstelling met deze nieuwe kwalitatieve invulling van het geheel met respect voor het uitzicht van de Markt en omgeving.

De burgemeester van de stad Eeklo merkte op de hoorzitting terecht op dat na het beschermingsbesluit, dat er op vraag van de stad zelf is gekomen, 12 tot 14 panden op de Markt zijn gesloopt met goedkeuring van Onroerend Erfgoed, precies met het oog op een vernieuwing in zijn bestaande context.

Huidig ontwerp sluit daarbij aan, zoals bevestigd door de gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar die ook aangaf dat heel wat voorafgaande werk en bespreking gebeurde om het ontwerp precies in overeenstemming te brengen met de beleidsdoelstellingen van de stad binnen het kader van de bescherming. Hiertoe is door de stad onder meer voor de site van de Markt een Beeldkwaliteitsplan opgemaakt, dat strookt met de aanvraag.

*Een negatieve advisering door Onroerend Erfgoed en de VCOR strookt dan ook geheel niet met de eerdere adviezen en visies over de naastliggende en omliggende panden, zodat dit niet de continuïteit van het beleid ten goede komt, wel in tegendeel.
Er wordt nergens verduidelijkt waar het verschil met de overige projecten uit zou bestaan.*

*Er kan dan ook voorbij gegaan worden aan de adviezen van Onroerend Erfgoed en de VCOE.
..."*

Dit is de bestreden beslissing.

De vordering tot schorsing bij uiterst dringende noodzakelijkheid werd verworpen op grond van de verklaring van de tussenkomen partij dat de werken niet zullen worden aangevat tot de uitspraak in de procedure tot vernietiging.

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 – EERSTE MIDDEL, EERSTE ONDERDEEL

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

De verzoekende partij voert de schending in van de artikelen 6.4.1, 6.4.2, 6.4.3 en 6.4.4, §2 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed, van artikel 6.2.4 van het besluit van de Vlaamse regering van 16 mei 2014 betreffende de uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet, van artikel 4.3.1, §1, eerste lid, 1°, artikel 4.7.16, §1, artikel 4.7.21, §1, lid 1, artikel 4.7.22 en artikel 4.7.23, §1, lid 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 de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en van de materiële motiveringsplicht, het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij zet in het eerste onderdeel uiteen:

“ ...

*In casu is de bouwplaats waarop de vergunningsaanvraag betrekking heeft gelegen binnen het bij Ministerieel Besluit van 7 december 1983 beschermde stads- en dorpsgezicht "Omgeving van de Sint-Vincentiuskerk" **(zie stuk 7 verzoekende partij)**.*

*Voormelde ligging binnen het beschermde stads- en dorpsgezicht wordt door verwerende partij niet betwist. Verwerende partij vermeldt deze ligging integendeel zelf uitdrukkelijk ook in het bestreden besluit **(zie stuk 1 verzoekende partij)**.*

Op grond van boven vermeld art. 6.4.7 Onroerenderfgoeddecreet geldt een uitdrukkelijk sloopverbod voor gebouwen en constructies in een beschermd stads- en dorpsgezicht, behoudens indien hiervoor een toelating verleend werd door de Vlaamse Regering (L. VANDENHENDE, "Het Onroerenderfgoeddecreet: De bescherming van onroerend erfgoed in het Vlaams Gewest herschikt", TROS 2014, 59).

*De toepasselijkheid van het in voormeld artikel opgenomen sloopverbod werd uitdrukkelijk vastgesteld in het advies van 3 maart 2016 van verzoekende partij **(zie p. 2 van 8, stuk 6 verzoekende partij)**. Verzoekende partij heeft meer bepaald geoordeeld dat het sloopverbod een direct werkende norm is en dat de vergunningsaanvraag strijdig is met voormelde direct werkende norm.*

In casu werd door de Vlaamse Regering géén toelating verleend om de gebouwen Markt 35-37-39, gelegen binnen het in 1983 beschermde stadsgezicht "Omgeving Sint-Vincentiuskerk" te slopen.

Op grond van art. 4.3.3 VCRO jo. art. 6.4.4, §2 Onroerenderfgoeddecreet moest de vergunningsaanvraag strekkende tot sloop van bestaande bebouwing geweigerd te worden, nu uit voormeld advies van verzoekende partij bleek dat het sloopverbod een direct werkende norm was, dat voor de sloop van de woningen Markt 35-37-39 geen toelating gegeven was door de Vlaamse Regering en dat de vergunningsaanvraag bijgevolg strijdig was met het sloopverbod.

Niettegenstaande deze vaststellingen werd door verwerende partij met het bestreden besluit toch een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het slopen van de als stadsgezicht beschermde woningen Markt 35-37-39.

Deze vergunning is manifest onwettig, want in strijd met het direct werkende sloopverbod.

Eveneens op grond van boven vermelde artikels 6.4.1 en 6.4.3. Onroerend Erfgoeddecreet dienen de zakelijkrechthouders en gebruikers van een beschermd goed dit in goede staat te behouden en is het verboden om het beschermde goed te ontsieren, te beschadigen, te vernielen of op een andere manier de erfgoedwaarde aan te tasten.

*De toepasselijkheid van het in voormelde artikels opgenomen actief- en passiefbehoudsbeginsel werd eveneens uitdrukkelijk vastgesteld in het advies van 3 maart 2016 van verzoekende partij (**zie p. 2 van 8, stuk 6 verzoekende partij**). Verzoekende partij heeft meer bepaald geoordeeld dat deze beginselen direct werkende normen zijn en dat de vergunningsaanvraag strijdig is met voormelde direct werkende normen.*

Het direct werkend karakter van het actief- en passiefbeginsel wordt ook in de rechtsleer dienaangaande uitdrukkelijk aanvaard (L. VANDENHENDE, "Het Onroerenderfgoeddecreet: De bescherming van onroerend erfgoed in het Vlaams Gewest herschikt", TROS 2014, 59; A.M. DRAYE (ed.), Actualia Onroerend Erfgoed, Antwerpen, Intersentia, 2014, 115, nr. 53).

Opnieuw diende de vergunningsaanvraag op grond van art. 4.3.3 VCRO jo. art. 6.4.4, §2 Onroerenderfgoeddecreet dus geweigerd te worden, nu uit voormeld advies van verzoekende partij bleek dat het actief- en passiefbeginsel direct werkende normen waren en dat de vergunningsaanvraag strijdig was met deze normen.

Niettegenstaande deze vaststellingen werd door verwerende partij met het bestreden besluit toch een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het slopen van de als stadsgezicht beschermde woningen Markt 35-37-39.

Ook om deze reden is de met het bestreden besluit verleende vergunning manifest onwettig.

Verwerende partij beschikte ter zake over geen enkele discretionaire beoordelingsbevoegdheid.

Zij diende de vergunning te weigeren bij vaststelling dat het voorwerp van de aanvraag gelegen was binnen een beschermd stadsgezicht en dat uit het advies van verzoekende partij bleek dat de aanvraag strijdig was met het uit de bescherming als stadsgezicht voortvloeiende sloopverbod en actief- en passiefbehoudsbeginsel.

In de plaats daarvan heeft verwerende partij ten onrechte het advies van verzoekende partij en van de Vlaamse Commissie Onroerend erfgoed inhoudelijk beoordeeld en naast zich neer gelegd.

Door alsnog een sloopvergunning te verlenen in weerwil van het direct werkende sloopverbod en in weerwil van het direct werkende actief- en passiefbehoudsbeginsel, is verwerende partij manifest onwettig en dus ook onzorgvuldig te werk gegaan. Verwerende partij heeft zich bezondigd aan machtsoverschrijding en het bestreden besluit steunt niet op juridisch deugdelijke motieven.

...

De verwerende partij repliceert:

“ ...

Naar aanleiding van de adviezen van het Agentschap Onroerend Erfgoed en de VCOE heeft de deputatie een eigen zorgvuldige beoordeling gemaakt van de aanvraag en de impact hiervan op de cultuurhistorische aspecten van de betrokken panden (en op de onmiddellijke en ruimere omgeving):

...

Uit de geciteerde motivering blijkt vooreerst dat de deputatie op meer dan uitvoerige wijze is ingegaan op de cultuurhistorische aspecten van het aangevraagde project en dat zij ter zake een feitelijk juiste en geenszins kennelijke onredelijke beoordeling heeft genomen. Het project wordt op correcte wijze gekaderd in zijn omgeving en de vereiste adviezen blijken te zijn ingewonnen.

Vervolgens wijst de verzoekende partij op het bindend karakter van het ongunstig advies van het agentschap Onroerend Erfgoed van 3 maart 2016, dat op basis van artikel 6.4.4 §2 Onroerenderfgoeddecreet zou zijn verleend en op grond van artikel 4.3.3 VCRO bindend zou zijn.

Echter, de deputatie diende op grond van artikel 6.4.6 Onroerend Erfgoeddecreet het advies in te winnen van de VCOE, zoals zij in casu ook heeft gedaan. Dit advies van de VCOE treedt in de plaats van het eerdere advies van het agentschap. Het is immers de finaliteit van de procedureregels uit het Onroerend Erfgoeddecreet en het Onroerend Erfgoedbesluit om een heroverwegingsadvies van de VCOE in te winnen indien er middelen worden aangevoerd tegen het advies van OE, zoals in deze zaak. De deputatie diende in graad van beroep dus enkel nog rekening te houden met het advies van de VCOE en was niet meer gebonden door het in eerste aanleg verstrekte advies.

Gelet op het gegeven dat het advies van de VCOE bovendien niet werd bindend verklaard door de Vlaamse Regering op basis van artikel 6.4.6 Onroerend Erfgoeddecreet, kon de deputatie op gemotiveerde wijze afwijken van dit advies van de VCOE. Zulks heeft de deputatie dan ook gedaan, op grond van feitelijk correcte en juridische pertinente motieven die een omstandige en duidelijke motivering uitmaken. Op dezelfde wijze kon de deputatie ook afwijken van het ongunstige verslag van haar PSA.

Ingevolge de devolutieve werking van het georganiseerd administratief beroep doet de deputatie die in beroep uitspraak doet over een aanvraag dit immers op grond van een eigen beoordeling van de aanvraag, zowel wat de legaliteit als de opportuniteit van de zaak betreft, en is zij daarbij niet gebonden door de motivering vervat in het beroepen besluit of negatieve adviezen. De formele motiveringsplicht houdt niet in dat wanneer de deputatie zich in haar besluit niet aansluit bij de eerdere beslissing van het college of de ongunstige adviezen, zij verplicht is deze beslissing te weerleggen. Het volstaat dat het besluit duidelijk de redenen weergeeft die het verantwoorden (RvVb 18 april 2012, A/2012/0149, p.9; RvVb 4 juni 2012, nr. A/2012/0220, p. 9; RvVb 23 juli 2012, A/2012/0286, p.11; RvVb 5 november 2012, nr. A/2012/0448, p. 10; RvVb 18 september 2012, nr. A/2012/0368, p. 6; RvVb 21 mei 2013, A/0248/2013, p. 6).

Eén blik op het Marktpllein van Eeklo leidt redelijkerwijze tot de vaststelling dat het plein op heden al lang geen architecturale eenheid meer vertoont. Daarenboven wordt het Marktpllein nog eens in twee gedeeld door de drukke gewestweg N8 die het ‘plein’ kruist. Alleen al daardoor kan er bezwaarlijk nog van een ‘eenheid’ worden gesproken. Ook de

VCOE ontkent dit niet, nu zij in haar advies stelt dat “het stadsgezicht reeds ernstig is aangetast”.

Volgende foto van de zijde van de Markt waar het project gelegen is (rode pijl), toont de actuele toestand van het plein aan: (...)

Daarenboven werd in de afgeleverde adviezen van het Agentschap OE en de VCOE uitgegaan van onjuiste feitelijke gegevens, zodat de deputatie ook om die reden van deze afgeleverde adviezen kon afwijken. Zo gaan de betreffende erfgoedbeoordelingen voorbij aan het gegeven dat de betrokken pleinwand van de omgeving van de Sint-Vincentiuskerk niet meer kan beschouwd worden als een toonbeeld van 19^e-eeuwse architectuur (zie supra). Deze wand heeft door de jaren heen, zelfs al voor de bescherming, zijn vroegere karakter verruild voor een meer actueel karakter, ontstaan door vergunde nieuwbouwprojecten in vervanging van de oorspronkelijke bebouwing. In de loop der jaren zijn alle aanpalende panden verbouwd of zelfs gesloopt, zodat de omgeving wordt gekenmerkt door contrasterende architectuur. Bij het verlenen van de adviezen is kennelijk onredelijk en onzorgvuldig tewerk gegaan door niet uit te gaan van de feitelijke constellatie van de omgeving, minstens blijkt dat niet alle relevante elementen mee werden opgenomen bij de beoordeling.

Daartegenover staat het volstrekt redelijke oordeel van de deputatie, die vaststelt dat de enige waardevolle erfgoedelementen die op heden overblijven, bestaan uit de gevelritmiek van de vensters op het niveau van de verdiepingen van de panden 35-37. Deze elementen worden in de nieuwbouw bestendigd door het doortrekken van deze ritmering van de vensters die eigen zijn aan de panden van de 19de eeuw. De verzoekende partij toont anderzijds niet aan welke cruciale erfgoedelementen dan wel permanent zouden verdwijnen door de sloop en welke ‘schade’ het voorliggend project zou toebrengen aan het stadsgezicht.

...

De tussenkomende partij stelt:

“...

De tussenkomende partij wenst er vooreerst op te wijzen dat de verzoekende partij in de hoofding van haar middelen enkele bepalingen en beginselen opwerpt die zouden geschonden moeten zijn door de verwerende partij in haar bestreden beslissing, zonder dat de verzoekende partij doorheen de uiteenzetting van haar middel ook maar op enige wijze aangeeft of concretiseert hoe of waarom de bestreden beslissing die bepalingen en beginselen ook maar zou schenden.

Zo roept de verzoekende partij in de hoofding van het middel een schending in van artikel 4.3.1., § 1, eerste lid, 1° VCRO, maar wordt er doorheen diens uiteenzetting van het middel met geen woord gerept over die bepaling zodat niet valt in te zien waarom de bestreden beslissing die bepaling zou schenden.

Waar de verzoekende partij een schending heeft ingeroepen van artikel 4.7.16, § 1 en 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, beperkt zij zich in het middel evenwel louter tot het citeren van die bepalingen zonder daarbij ook maar aan te geven waarom een schending zou voorliggen van die bepalingen.

Hetzelfde geldt voor de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de motivering van bestuurshandelingen waarover doorheen de uiteenzetting van het middel met geen woord wordt gerept.

Tenslotte wordt doorheen het middel ook nergens uiteengezet of geconcretiseerd hoe of waarom de bestreden beslissing een schending zou moeten inhouden van het redelijkheidsbeginsel, nu daarover met geen woord wordt gerept.

(...)

Het middel van de verzoekende partij dient dan ook als onontvankelijk worden afgewezen voor zover het de schending van de hoger opgesomde bepalingen en beginselen inroept.

Maar er is meer.

De verzoekende partij voert tegelijk de schending aan van de formele motiveringsplicht uit de formele motiveringswet én de materiële motiveringsplicht, hetgeen niet mogelijk is. Een gebrek aan formele motivering maakt het de verzoekende partij onmogelijk uit te maken of de materiële motiveringsplicht geschonden is. Omgekeerd, wanneer de verzoekende partij in staat is een schending van de materiële motiveringsplicht aan te voeren, betekent dit dat de verzoekende partij van een schending van de formele motiveringsplicht geen schade heeft ondervonden.

Bij gebrek aan uiteenzetting van het middel op dit punt, valt niet eens af te leiden welke schending door de verzoekende partij niet kon worden ingeroepen.

De verzoekende partij roept in de hoofding van het middel eveneens een schending in van het zorgvuldigheidsbeginsel.

Maar de verzoekende partij kan niet tegelijk een schending inroepen van de motiveringsverplichting én het zorgvuldigheidsbeginsel. (...)

En ook waar de verzoekende partij een schending inroept van het redelijkheidsbeginsel dient opgemerkt te worden dat zij niet, en al zeker niet zonder enige nadere concretisering, zomaar kan aanvoeren dat er tegelijk een schending zou voorliggen van het redelijkheidsbeginsel enerzijds en de motiveringsverplichting anderzijds. (...)

Bij gebrek aan verdere uiteenzetting op dit punt door de verzoekende partij valt dan ook niet in te zien hoe deze meent voor te houden dat er een schending zou voorliggen van het redelijkheidsbeginsel.

Het middel is dan ook onontvankelijk, bij gebrek aan enige concretisering, voor wat de hoger genoemde bepalingen en beginselen betreft.

1.1. Eerste middelenonderdeel

(...)

Artikel 4.7.16. VCRO luidt als volgt:

“ ... ”

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. luidt als volgt:

“ ... ”

Artikel 4.3.3. VCRO luidt als volgt:

“ ... ”

Artikel 4.3.4. VCRO luidt als volgt:

“ ... ”

Artikel 6.4.4. Onroerenderfgoeddecreet luidt als volgt:

“ ... ”

Artikel 6.4.6., tweede lid Onroerenderfgoeddecreet luidt als volgt:

“ ... ”

Artikel 6.4.7. Onroerenderfgoeddecreet luidt als volgt:

“ ... ”

*In casu werd gehandeld overeenkomstig de voorgaande artikelen: nadat het College van burgemeester en schepenen van de Stad Eeklo een gedeeltelijke stedenbouwkundige vergunning had verleend naar aanleiding van een deels ongunstig advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed, werd de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag in graad van administratief beroep bij de verwerende partij opnieuw behandeld waarbij kritiek werd geuit op het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed. Om die reden werd in de administratieve beroepsprocedure een advies ingewonnen van de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed (hierna afgekort als: “**VCOE**”).*

Dat advies van de VCOE werd niet bindend verklaard door de Vlaamse Regering overeenkomstig artikel 6.4.6., tweede lid, in fine Onroerenderfgoeddecreet.

De verzoekende partij tracht in haar verzoekschrift voor te houden dat er van het in artikel 6.4.7. Onroerenderfgoeddecreet vervatte sloopverbod enkel zou kunnen afgeweken worden door middel van een toelating vanwege de Vlaamse Regering. De verzoekende partij vervolgt met de stelling dat er in casu geen dergelijke toelating van de Vlaamse Regering zou voorliggen.

Om die reden zou de verwerende partij, volgens de verzoekende partij, de vergunningsaanvraag dienen geweigerd te hebben.

Die stellingname van de verzoekende partij kan evenwel niet gevolgd worden.

De verzoekende partij gaat er immers van uit dat het in artikel 6.4.7. Onroerenderfgoeddecreet opgenomen sloopverbod op zich reeds zou impliceren dat eender welke vergunningsaanvraag die betrekking heeft op een constructie dat (beperkt) onderdeel uitmaakt van een beschermd stads- en dorpsgezicht zomaar dient geweigerd te worden, tenzij er een toelating van de Vlaamse Regering zou voorliggen.

Evenwel is artikel 6.4.7. Onroerenderfgoeddecreet er net op gericht om meer soepelheid aan de dag te leggen in geval van een vergunningsaanvraag dat betrekking heeft op een pand gelegen binnen een beschermd stads- en dorpsgezicht.

De oudere rechtspraak van de Raad van State van vóór de totstandkoming en de inwerkingtreding van het Onroerenderfgoeddecreet bepaalde dat het slopen van een beperkt onderdeel van een stads- of dorpsgezicht niet werd aanvaard zonder voorafgaande wijziging of opheffing van het beschermingsbesluit.

Nochtans heeft de Raad van State in recentere rechtspraak duidelijk vooropgesteld dat het coherente afgebakende geheel primeert op de individuele onderdelen daarvan en de wijziging van een beperkt onderdeel van een beschermd stads- en dorpsgezicht niet per definitie dient geweigerd te worden.

(...)

Bij de totstandkoming van het Onroerenderfgoeddecreet, en meer bepaald artikel 6.4.7. daarvan, bepaalde de parlementaire voorbereiding dat:

“De sloop van een beschermd onroerend goed is in principe verboden. Dit algemene uitgangspunt vormt onweerlegbaar de kern van een bescherming. Dit basisprincipe staat in sommige gevallen echter haaks op de dagdagelijkse realiteit. Vergunningen verleend met betrekking tot monumenten en stads- en dorpsgezichten worden de laatste jaren immers zeer kritisch beoordeeld door de Raad van State. Zelfs het slopen van een beperkt onderdeel van een stads- of dorpsgezicht wordt niet aanvaard zonder voorafgaande wijziging of opheffing van het beschermingsbesluit. Deze strakke houding houdt echter geen rekening met de aanvankelijke visie op de stads- en dorpsgezichten waarbij het waardevolle ruimere, coherente geheel primeert op de individuele delen. Om in de toekomst een zekere beleidsvrijheid bij het beoordelen van vergunningsaanvragen in beschermd onroerend erfgoed te garanderen, wordt een specifieke regeling betreffende het toelaten van gedeeltelijke sloop zonder wezenlijke impact op de erfgoedwaarden decretaal verankerd. De volledige sloop van een beschermd monument of stads- of dorpsgezicht blijft verboden. De Vlaamse Regering kan echter wel een toelating verlenen voor de gedeeltelijke sloop van een beschermd goed wanneer deze de erfgoedwaarde niet wezenlijk aantast. De toelating vermeldt de voorwaarden waaronder de sloop wordt toegelaten.” (Eigen benadrukking en onderlijning)”

Aldus heeft de decreetgever duidelijk de door de Raad van State ontstane strenge rechtspraak willen terugdraaien met de invoering van het Onroerenderfgoeddecreet.

Uit de parlementaire voorbereiding blijkt duidelijk dat het niet de bedoeling is dat elk onderdeel van een beschermd stads- en dorpsgezicht tot in de eeuwigheid wordt behouden en er om die reden geen (sloop)vergunningen zouden kunnen verleend worden.

Net integendeel heeft de decreetgever voor ogen gehad dat een gedeeltelijke sloop (van een beperkt gedeelte) moet mogelijk zijn wanneer die sloop geen afbreuk doet aan het ruimere coherente geheel van het beschermde stads- en dorpsgezicht.

(...)

De verzoekende partij kan dan ook niet gevolgd worden waar zij ervan uitgaat dat de vergunningsaanvraag per definitie diende geweigerd te worden omdat het aangevraagde is gelegen binnen een beschermd stads- en dorpsgezicht en omdat zij ervan uitgaat dat het sloopverbod van artikel 6.4.7. Onroerenderfgoeddecreet geen afwijkingen zou toelaten.

Er is echter meer!

Verzoekende partij mag wel opwerpen dat er geen toelating van de Vlaamse Regering voorligt in de zin van artikel 6.4.7, tweede lid Onroerenderfgoeddecreet voor wat betreft de sloop van een gebouw of constructie gelegen in een beschermd stadsgezicht, maar zij verliest wel manifest het gestelde in het eerste lid van diezelfde bepaling uit het oog!

Anders dan verzoekende partij tracht voor te houden wordt in artikel 6.4.7, eerste lid Onroerenderfgoeddecreet helemaal niet gesteld dat er een principieel verbod geldt voor de sloop van een gebouw of constructie gelegen in een beschermd stads- en dorpsgezicht.

Artikel 6.4.7, eerste lid Onroerenderfgoeddecreet luidt als volgt “de sloop van een beschermd monument is verboden”.

Dat het tweede lid van die bepaling daaraan dan toevoegt dat daarvan kan afgeweken worden door de Vlaamse Regering mits het verlenen van een toelating voor de gedeeltelijke sloop van een beschermd monument of noch dat diezelfde Vlaamse Regering voor de gehele of gedeeltelijke sloop of het voor het optrekken, plaatsen of herbouwen van een gebouw of constructie in een beschermd stads- en dorpsgezicht als dat de erfgoedwaarde ervan niet wezenlijk aantast, toelating kan geven, doet helemaal geen afbreuk aan het

gegeven dat het eerste lid helemaal geen sloopverbod inzake panden voorschrijft voor wat betreft die panden die gelegen zijn in een beschermd stads- en dorpsgezicht.

Dat verzoekende het wellicht anders voor ogen heeft ofwel heeft willen wensen, kan geen afbreuk doen aan het gegeven dat de tussenkomende partij niet het slachtoffer mag worden van dergelijke onzorgvuldige regelgeving. Wat telt is dat het eerste lid het door verzoekende partij beoogde verbod niet bevat en men zal vruchteloos speuren in de andere bepalingen van het Onroerenderfgoeddecreet om dergelijk verbod te vinden!

Ook om die reden dienen de argumenten van verzoekende partij verworpen te worden op dat punt.

Bovendien kan de verzoekende partij daarbij al helemaal niet gevolgd worden waar deze tracht voor te houden dat de verwerende partij daarbij over geen enkele beoordelingsbevoegdheid zou beschikken.

De hoger geciteerde parlementaire voorbereiding bij artikel 6.4.7. Onroerenderfgoeddecreet verduidelijkt immers meteen de beleidsvrijheid die gelaten wordt aan de vergunningverlenende overheid bij het beoordelen van een vergunningsaanvraag.

Het staat dan ook aan de vergunningverlenende overheid om na te gaan of het waardevolle coherente geheel geschaad zou worden door de sloping van een individueel onderdeel van het beschermd stads- en dorpsgezicht en aldus de verleende adviezen, waaronder dat van de verzoekende partij, te beoordelen.

(...)

Uw Raad kan dan ook niet in de beoordeling treden van de verplicht in te winnen adviezen. Dit werd door de verwerende partij op discretionaire wijze gedaan.

Voor zover de verzoekende partij verwijst naar het ontbreken van een toelating van de Vlaamse Regering tot slopen, kan zij al helemaal niet gevolgd worden.

Immers, en in ondergeschikte orde, een dergelijke toelating van de Vlaamse Regering is slechts vereist wanneer het gaat om handelingen die niet vergunningsplichtig zijn.

Zo bepaalt artikel 6.3.12. van het Besluit van de Vlaamse Regering van 16 mei 2014 betreffende de uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013:

“...”

Artikel 6.3.2 van het Onroerenderfgoedbesluit luidt als volgt:

“...”

Vermits er voor de door tussenkomende partij gewenste handelingen een vergunningsplicht bestaat, diende het CBS van de Stad Eeklo als vergunningverlenende overheid in graad van eerste administratieve aanleg een advies in te winnen van de verzoekende partij, overeenkomstig artikel 6.4.4., § 2 Onroerenderfgoeddecreet.

De parlementaire voorbereiding bij dat artikel luidt daarbij als volgt:

“Heel wat handelingen hebben directe of indirecte gevolgen voor het beschermd onroerend erfgoed. Deze handelingen zijn veelal onderhevig aan de stedenbouwkundige vergunningsplicht, de verkavelingsplicht, de milieuvergunningsplicht of de vergunningsplichten die volgen uit het Bos- en Natuurdecreet. Dit artikel regelt de procedurele integratie van de toelatingsplicht en de overige vergunningsplichten. De toelating wordt dan als een verplicht in te winnen advies geïntegreerd in de respectieve vergunningsprocedures. Dit laat toe dat de initiatiefnemer niet cumulatief verplicht wordt tot het aanvragen van verschillende sectorale toelatingen en

machtigingen. De procedurele integratie impliceert verder dat het agentschap in alle vergunningsprocedures wordt aangewezen als adviesverlenende instantie en beschikt over een redelijke adviestermin, een afschrift ontvangt van het in eerste aanleg of in beroep genomen besluit van de vergunningverlenende overheid en desgewenst beroep kan instellen.”

In het geval een stedenbouwkundige vergunning (of binnenkort een omgevingsvergunning) vereist is, dan wordt de toelating van de Vlaamse Regering geïntegreerd in een verplicht in te winnen advies in de vergunningsprocedure.

Een bijkomende toelating van de Vlaamse Regering voor de sloop van beperkte onderdelen van een beschermd stads- of dorpsgezicht is dan ook niet vereist wanneer die handeling het voorwerp uitmaakt van een stedenbouwkundige vergunningsaanvraag, waarbij het advies werd ingewonnen van de verzoekende partij.

Dat er geen toelating van de Vlaamse Regering zou voorliggen voor het slopen van beperkte onderdelen van een beschermd stads- en dorpsgezicht, hield dan ook geen verplichting in voor de verwerende partij om het aangevraagde te weigeren.

Bovendien kan artikel 6.3.12. Onroerendergoedbesluit niet bedoeld zijn als bepaling dat in weerwil van artikel 6.4.7., eerste lid Onroerendergoeddecreet alsnog een sloopverbod zou invoeren voor onroerende goederen gelegen in een beschermd stads- of dorpsgezicht: geen enkele bepaling van het Onroerendergoeddecreet heeft die bevoegdheid gegeven aan de Vlaamse Regering om zulks te bepalen, zodat voornoemd artikel 6.3.12. Onroerendergoedbesluit, in de veronderstelling dat zij toch moet gelezen worden in de zin dat dergelijk sloopverbod wordt ingevoerd, dan manifest onwettig is wegens gebrek aan rechtsgrond (delegatie) en dient uw Raad die bepaling buiten toepassing te laten met toepassing van artikel 159 van de Grondwet.

Maar de verzoekende partij kan al helemaal niet gevolgd worden waar deze er lijkt van uit te gaan dat de verwerende partij de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag diende te weigeren omdat verzoekende partij in haar advies zou geoordeeld hebben dat het aangevraagde zou strijdig zijn met direct werkende normen.

Daarmee gaat de verzoekende partij er, geheel ten onrechte, vanuit dat een negatief advies van verzoekende partij zou inhouden dat elke beoordelingsvrijheid vanwege de verwerende partij zou uitgesloten zijn.

*Gelet op de in de beroepsprocedure opgeworpen kritieken tegen het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed, diende de verwerende partij een advies in te winnen van de VCOE. Door dit advies in te winnen, werd het advies van de VCOE **in de plaats** gesteld van het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed.*

Het advies van de VCOE is voor de verwerende partij, in tegenstelling tot het advies van de verzoekende partij voor het CBS als vergunningverlenende overheid in eerste administratieve aanleg, géén bindend advies. Immers, artikel 6.4.6. Onroerendergoeddecreet luidt als volgt:

“ ... ”

Het Onroerendergoeddecreet voorziet aldus een mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om het advies van de VCOE bindend te verklaren. Hieruit volgt meteen dat het advies van de VCOE slechts bindend is wanneer de Vlaamse Regering dit advies uitdrukkelijk bindend verklaart.

In casu werd het advies van de VCOE echter hoegenaamd niet bindend verklaard.

De verwerende partij diende de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag dan ook niet te weigeren louter omdat de verzoekende partij, in eerste administratieve aanleg, een negatief advies zou hebben verleend.

Dat de VCOE een negatief advies heeft verleend, leverde in hoofde van de verwerende partij evenmin ipso facto een weigeringsplicht op, nu het advies van de VCOE niet bindend is.

De door verzoekende partij in het eerste onderdeel van het eerste middel gepretendeerde onwettigheid kan, zoals hoger uiteengezet, nochtans niet worden aangenomen.

*Zoals hoger ook reeds aangegeven, kon de verwerende partij echter op grond van haar **discretionaire beoordelingsbevoegdheid** oordelen dat en waarom het advies van de VCOE (en zelfs dit van verzoekende partij) niet kon gevolgd worden.*

*De beoordeling door de verwerende partij betreft een discretionaire beoordeling en aldus een opportuniteitskwestie die door de verwerende partij werd beoordeeld als vergunningverlenende overheid en waarvan uw Raad niet in de beoordeling kan treden.
(...)*

De verzoekende partij zet doorheen haar uiteenzetting evenwel niet of nergens uiteen dat of zelfs maar waarom de bestreden beslissing van de verwerende partij kennelijk onredelijk, dan wel onzorgvuldig zou zijn.

De verzoekende partij beperkt zich daarentegen enkel en alleen tot de stellingname dat de verwerende partij de vergunningsaanvraag diende te weigeren omwille van het door haar verleende advies en het niet-bindende advies van de VCOE.

*Uit het verzoek tot vernietiging van de verzoekende partij blijkt bovendien eerder dat deze het louter niet eens lijkt te zijn met de discretionaire beoordeling die de verwerende partij heeft gemaakt, maar laat de verzoekende partij evenwel nog steeds na om aan te geven hoe of waarom de door de verwerende partij gemaakte beoordeling daardoor kennelijk onredelijk, dan wel onzorgvuldig zou zijn.
(...)*

Voor zover de verzoekende partij in dit middelenonderdeel een machtsoverschrijding verwijt aan de verwerende partij, is het middel dan ook onontvankelijk bij gebrek aan uiteenzetting.

*Maar zelfs dan nog valt niet eens in te zien waarom de verzoekende partij zou voorhouden dat er in casu sprake zou moeten zijn van enige machtsoverschrijding.
(...)*

*De verzoekende partij geeft evenwel in het geheel niet aan dat, laat aldus staan dat zij aantoont waarom, de verwerende partij een handeling heeft gesteld waar zij door de Grondwet of de wet niet is gemachtigd of nog een domein heeft betreden dat niet aan haar is toegewezen, dan wel een bevoegdheid heeft aangematigd die aan een ander overheidsorgaan is opgedragen, waar de verwerende partij in het kader van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid een vergunningsaanvraag heeft beoordeeld en de daartoe verleende adviezen mede beoordeeld heeft.
(...)*

Tenslotte geldt hetzelfde als hierboven voor wat betreft de stelling van de verzoekende partij (in zeer korte bewoordingen) dat “het bestreden besluit steunt niet op juridisch deugdelijke motieven”.

Ook op dit punt laat de verzoekende partij geheel na om uiteen te zetten waarom de bestreden beslissing niet op juridisch deugdelijke motieven zou zijn gesteund, zodat ook dit middelenonderdeel onontvankelijk is en als dusdanig moet verworpen worden.
(...)”

De verzoekende partij dupliceert:

“Uiteenzetting van het eerste onderdeel van het eerste middel

De vergunningsaanvraag heeft betrekking op het slopen van een bestaand gebouw en de oprichting van twee winkels, acht appartementen, zes eensgezinswoningen en een halfondergrondse garage ter hoogte van Markt 35-37-39, in de “omgeving van de Sint-Vincentiuskerk”, beschermd als stadsgezicht bij Ministerieel Besluit van 7 december 1983 en palend aan de Minderbroederskerk te Eeklo, beschermd als monument bij Koninklijk Besluit van 7 december 1983 (stuk 7 verzoekende partij).

Uit het verplicht in te winnen advies dat werd verleend door het Agentschap Onroerend Erfgoed op 3 maart 2016 (**stuk 6 verzoekende partij**), bevestigd door het advies van de Vlaamse Commissie voor Onroerend Erfgoed van 25 augustus 2016 (**stuk 5 verzoekende partij**), blijkt in duidelijke bewoordingen dat het voorwerp van de voorliggende aanvraag onverenigbaar is met het beschermd stadsgezicht van de historische stadskern van EEKLO en bijgevolg afbreuk doet aan zowel het beschermingsbesluit als het actief behoudsbeginsel” (art. 6.4.1), het “passief behoudsbeginsel” (art. 6.4.3) en artikel 6.4.7 van het Onroerend Erfgoeddecreet:

(...)

Algemeen geldt dat een beschermingsbesluit verordende (lees: bindende) kracht heeft, zodat de overheid die een stedenbouwkundige aanvraag moet beoordelen, zich hieraan moet houden. Bij een stads-of dorpsgezicht primeert de erfgoedwaarde van het geheel, zoals in het beschermingsbesluit omschreven en gereguleerd. Een vergunning die tegen deze erfgoedwaarde ingaat, miskent op het eerste gezicht het beschermingsbesluit (zie. L. VANDENHENDE, “Onroerend erfgoed geen lege huls”, TOO 2013, afl. 4, 536-538).

(...)

Op grond van boven vermeld art. 6.4.7 Onroerenderfgoeddecreet geldt een uitdrukkelijk sloopverbod voor gebouwen en constructies in een beschermd stads- en dorpsgezicht, behoudens indien hiervoor een toelating verleend werd door de Vlaamse Regering (L. VANDENHENDE, “Het Onroerenderfgoeddecreet: De bescherming van onroerend erfgoed in het Vlaams Gewest herschikt”, TROS 2014, 59).

De toepasselijkheid van het in voormeld artikel opgenomen sloopverbod werd uitdrukkelijk vastgesteld in het advies van 3 maart 2016 van verzoekende partij (**zie p. 2 van 8, stuk 6 verzoekende partij**). Verzoekende partij heeft meer bepaald geoordeeld dat het sloopverbod een direct werkende norm is en dat de vergunningsaanvraag strijdig is met voormelde direct werkende norm.

In casu werd door de Vlaamse Regering géén toelating verleend om de gebouwen Markt 35-37-39, gelegen binnen het in 1983 beschermde stadsgezicht “Omgeving Sint-Vincentiuskerk” te slopen.

Op grond van art. 4.3.3 VCRO jo. art. 6.4.4, §2 Onroerenderfgoeddecreet moest de vergunningsaanvraag strekkende tot sloop van bestaande bebouwing geweigerd te

worden, nu uit voormeld advies van verzoekende partij bleek dat het sloopverbod een direct werkende norm was, dat voor de sloop van de woningen Markt 35-37-39 geen toelating gegeven was door de Vlaamse Regering en dat de vergunningsaanvraag bijgevolg strijdig was met het sloopverbod.

Niettegenstaande deze vaststellingen werd door verwerende partij met het bestreden besluit toch een stedenbouwkundige vergunning verleend voor het slopen van de als stadsgezicht beschermde woningen Markt 35-37-39.

Deze vergunning is manifest onwettig, want in strijd met het direct werkende sloopverbod.

Tussenkomen de partij beweert dat artikel 6.4.7 van het Onroerenderfgoeddecreet niet als een principieel verbod geldt voor de sloop van een gebouw of constructie gelegen in een beschermd stads- en dorpsgezicht. Artikel 6.4.7 zou enkel betrekking hebben op de sloop van een beschermd monument zelf en niet op panden die gelegen zijn in een dorps- of stadsgezicht.

In het tweede lid van artikel 6.4.7 staat nochtans vermeld dat de Vlaamse Regering toch de toelating kan geven voor de gehele of gedeeltelijke sloop van een gebouw in beschermd stads- en dorpsgezicht. Hieruit kan men afleiden dat de decreetgever de bedoeling had om ook het eerste lid van artikel 6.4.7 toe te passen op gebouwen in beschermd dorps- en stadsgezicht. Indien niet, zou men in het tweede lid niet in een uitzondering voorzien. Hoewel de betrokken panden zelf geen beschermd monument vormen, zijn zij wel gelegen in "de omgeving van de Sint-Vincentiuskerk" zoals opgenomen in het beschermingsbesluit van 7 december 1983. Zij vormen hiermee een historisch en architecturaal geheel. Het slopen van deze gebouwen zou dus afbreuk doen aan de erfgoedwaarde van de in het beschermingsbesluit van 7 december 1983 opgenomen beschermde monumenten.

(...)

Nu uit de verplicht in te winnen adviezen duidelijk blijkt dat het aangevraagde deels strijdig is met direct werkende normen uit andere beleidsdomeinen, meer bepaald met het beschermingsbesluit van 7 december 1983 en de artikelen 6.4.1., 6.4.3., 6.4.4 en 6.4.7 VCRO, diende de vergunning conform artikel 4.3.3. VCRO in elk geval te worden geweigerd.

Het advies van de verzoekende partij geldt conform artikel 6.4.4 §2 van het Onroerend erfgoeddecreet als een weigeringsgrond wegens strijdigheid met direct werkende norm in de zin van artikel 4.3.3. VCRO, wat impliceert dat de aangevraagde vergunning dient te worden geweigerd bij een ongunstig advies.

Zo oordeelde ook DE PSA in zijn verslag van 30 augustus 2016 (**stuk 3 verzoekende partij**):

"Het vanuit erfgoedpunt geformuleerd advies van de cel Onroerend Erfgoed, uitgebracht op 3 maart 2016 (zie punt 1.3.1), blijkt gebaseerd op een direct werkende norm en is in toepassing van artikel 4.3.3 van de VCRO bindend voor de vergunning verlenende overheid. Door de aanvraag tot stedenbouwkundige vergunning in te willigen, in strijd met het ongunstig advies uit een direct werkende norm, zou de deputatie artikel 4.3.3. van de VCRO schenden en zou zij haar bevoegdheid overschrijden. Een verder inhoudelijk onderzoek naar het advies van het agentschap is niet aan de orde."

(...)

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

In rechte geldt inderdaad zoals de PSA besluit: het gelijklopende ongunstig advies van de VCOE doet geenszins afbreuk aan de rechtsgevolgen van het eerder ongunstig advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed en bijgevolg de toepassing van artikel 4.3.3. VCRO.

Wel integendeel, het ongunstig advies van de VCOE bevestigt precies dat uit een eerder verplicht in te winnen advies terecht blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening en bevestigt bijgevolg de toepassing van artikel 4.3.3. VCRO.

De bestreden beslissing is dan ook manifest onwettig daar waar de vergunningverlenende overheid meent bij wege van opportuniteitsbeoordeling gemotiveerd te kunnen afwijken van het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed. Deze afwijking is immers niet gesteund op juridisch en feitelijk deugdelijke motieven die op afdoende wijze blijken uit het bestreden besluit. Een afwijking van drie unaniem negatieve adviezen maakt een niet evidente beslissing uit, die een verhoogde motiveringsplicht met zich brengt.

Verwerende partij beschikte ter zake over geen enkele discretionaire beoordelingsbevoegdheid.

Zij diende de vergunning te weigeren bij vaststelling dat het voorwerp van de aanvraag gelegen was binnen een beschermd stadsgezicht en dat uit het advies van verzoekende partij bleek dat de aanvraag strijdig was met het uit de bescherming als stadsgezicht voortvloeiende sloopverbod en actief- en passiefbehoudsbeginsel.

In de plaats daarvan heeft verwerende partij ten onrechte het advies van verzoekende partij en van de Vlaamse Commissie Onroerend erfgoed inhoudelijk beoordeeld en naast zich neer gelegd.

Door alsnog een sloopvergunning te verlenen in weerwil van het direct werkende sloopverbod en in weerwil van het direct werkende actief- en passiefbehoudsbeginsel, is verwerende partij manifest onwettig en dus ook onzorgvuldig te werk gegaan. Verwerende partij heeft zich bezondigd aan machtsoverschrijding en het bestreden besluit steunt niet op juridisch deugdelijke motieven. Zijn schond bijgevolg de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen, de materiële motiveringsplicht en de beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het zorgvuldigheidsbeginsel.

(...)"

De verwerende partij dient geen laatste nota in.

De tussenkomende partij stelt in haar laatste schriftelijke uiteenzetting nog:

"1.1. Eerste middelenonderdeel

(...)

De tussenkomende partij dient vast te stellen dat de verzoekende partij in de hoofding van haar wederantwoordnota thans voor het eerst de schending inroept van artikel 6.4.7. Onroerenderfgoeddecreet en artikel 4.3.3. VCRO.

In het inleidend verzoekschrift van de verzoekende partij werden die bepalingen wel vernoemd in het corpus van de tekst, maar werd er geen schending van die bepalingen ingeroepen; schending die dan begaan zou moeten zijn door de bestreden beslissing.

De verzoekende partij had in het inleidende verzoekschrift enkel gesteld dat er overeenkomstig artikel 6.4.7. Onroerendergoeddecreet een sloopverbod zou voorliggen voor gebouwen en constructies in een beschermd stads- en dorpsgezicht, behoudens indien daarvoor een toelating zou verleend worden door de Vlaamse Regering, en dat de kwestieuze vergunningsaanvraag om die reden diende geweigerd te worden volgens artikel 4.3.3. VCRO.

Door thans in haar wederantwoordnota de hierboven genoemde bepalingen in de hoofding bij het middelenonderdeel toe te voegen, hoewel er in het inleidend verzoekschrift nergens werd geconcretiseerd dat of hoe de door de verzoekende partij bestreden beslissing om die reden zou moeten vernietigd worden, brengt de verzoekende partij in haar wederantwoordnota aldus een uitbreiding/aanpassing/bijsturing van het middel aan. Dit wordt nochtans hoegenaamd niet aanvaard door uw Raad.

(...)

Voor zover uw Raad van oordeel zou zijn dat een dergelijke (slinkse) wijze van uitbreiding/aanpassing/bijsturing van het middel zou worden toegestaan, verwijst de tussenkomende partij naar wat zij dienaangaande reeds op omstandige wijze heeft uiteengezet in haar schriftelijke uiteenzetting van 5 mei 2017, en wat verder wordt uiteengezet.

Gelet op de zeer beperkte repliek, alsook de louter repetitieve aard van die replieken, vanwege de verzoekende partij in diens wederantwoordnota, verwijst de tussenkomende partij naar de zeer uitgebreide weerlegging van het middel van de verzoekende partij in diens schriftelijke uiteenzetting van 5 mei 2017. Die uiteenzetting wordt geacht hier integraal hernomen te zijn.

Niettemin gaat de tussenkomende partij hieronder uiteraard in op de door de verzoekende partij nieuw aangehaalde elementen in diens wederantwoordnota.

In diens wederantwoordnota houdt de verzoekende partij vooreerst voor dat: “Algemeen geldt dat een beschermingsbesluit verordende (lees: bindende) kracht heeft, zodat de overheid die een stedenbouwkundige aanvraag moet beoordelen, zich hieraan moet houden.”

Verder stelt de verzoekende partij dat het beschermingsbesluit een direct werkende norm is in de zin van artikel 4.3.3. VCRO en dat ook het actief en passief behoudsbeginsel kunnen worden beschouwd als direct werkende normen in de zin van artikel 4.3.3. VCRO, omdat de niet-naleving ervan strafbaar zou gesteld worden.

*Zoals de verzoekende partij zelf aanhaalt, primeert bij een stads- of dorpsgezicht de erfgoedwaarde van het geheel, zoals in het beschermingsbesluit omschreven. Dit brengt met zich mee dat stedenbouwkundige vergunningen **kunnen worden verleend** voor werken die bestaanbaar zijn met de erfgoedwaarde en die door hun karakteristieken de waarde van het beschermde goed **in zijn geheel** niet aantasten.*

De tussenkomende partij wees er daarentegen op de pagina's 20 tot en met 31 van haar schriftelijke uiteenzetting reeds op dat de decreetgever, met de invoering van het Onroerendergoeddecreet, voor ogen heeft gehad dat een gedeeltelijke sloop (van een beperkt gedeelte) van een beschermd stads- en of dorpsgezicht moet mogelijk zijn wanneer die sloop geen afbreuk doet aan het ruimere coherente geheel van het beschermde stads- en dorpsgezicht.

(...)

Het kan niet worden ontkend dat de verwerende partij op zorgvuldige en uitgebreide wijze heeft gemotiveerd waarom in casu de erfgoedwaarde van het geheel niet in het gedrang komt.

Zoals de verwerende partij ook terecht aanhaalt in haar antwoordnota, onder verwijzing naar de rechtspraak van uw Raad, volstaat het dat die redenen blijken uit het (bestreden) besluit, zonder dat de verwerende partij daarbij verplicht is de inhoud van het advies inzake onroerend erfgoed letterlijk over te nemen en te weerleggen.

De verzoekende partij kan dus geenszins volstaan met de loutere stelling dat een beschermingsbesluit verordende kracht heeft en om deze reden alleen al elke stedenbouwkundige vergunning in het betrokken stads- en dorpsgezicht zou geweigerd moeten worden.

Ook de loutere stelling van de verzoekende partij dat het beschermingsbesluit én het actief en passief behoudsbeginsel beschouwd kunnen worden als direct werkende normen en daaruit ipso facto zou voortvloeien dat de betrokken stedenbouwkundige vergunning zou moeten geweigerd worden, kan hoegenaamd niet overtuigen.

(...)

De tussenkomenende partij heeft reeds uitvoerig uiteengezet op de pagina's 26 tot en met 31 van haar schriftelijke uiteenzetting dat een negatief advies van de verzoekende partij hoegenaamd niet betekent dat elke beoordelingsvrijheid vanwege de verwerende partij zou uitgesloten zijn.

De verzoekende partij blijft immers nog steeds in gebreke om uiteen te zetten dat of zelfs maar waarom de bestreden beslissing van de verwerende partij kennelijk onredelijk, dan wel onzorgvuldig zou zijn.

De verzoekende partij beperkt zich daarentegen nog steeds enkel en alleen tot de stellingname dat de verwerende partij de vergunningsaanvraag diende te weigeren omwille van het door haar verleende advies en het niet-bindende advies van de VCOE.

De tussenkomenende partij verwijst op dat punt eveneens naar de uiteenzettingen van de verwerende partij daaromtrent in diens antwoordnota van 30 maart 2017.

De verzoekende partij houdt voor dat de decreetgever de bedoeling had om ook het eerste lid van artikel 6.4.7. Onroerenderfgoeddecreet toe te passen op gebouwen in beschermd dorps- en stadsgezicht omdat men anders in het tweede lid niet in een uitzondering zou voorzien.

Ook hier beperkt de verzoekende partij zich toch een loutere stellingname die hoegenaamd niet gevolgd kan worden. De tussenkomenende partij heeft immers reeds uiteengezet in haar schriftelijke uiteenzetting dat het nét de bedoeling is geweest van de decreetgever om de nodige soepelheid aan de dag te leggen inzake gebouwen gelegen binnen een stads- en dorpsgezicht. Het eerste lid van artikel 6.4.7. Onroerenderfgoeddecreet bevat het door de verzoekende partij beoogde verbod niet en men zal vruchteloos speuren in de andere bepalingen van het Onroerenderfgoeddecreet om dergelijk verbod te vinden!

(....)

Uit wat hierboven werd uiteengezet volgt aldus dat de stelling van de verzoekende partij dat uit artikel 6.4.7. Onroerenderfgoeddecreet een sloopverbod voor woningen gelegen binnen een stads- of dorpsgezicht zou volgen hoegenaamd niet gevolgd kan worden.

De verzoekende partij stelt verder dat het gelijklopende ongunstig advies van de VCOE geenszins afbreuk zou doen aan de rechtsgevolgen van het eerder ongunstig advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed en bijgevolg de toepassing van artikel 4.3.3. VCRO.

De verzoekende partij meent dat het ongunstig advies van de VCOE precies zou bevestigen dat uit een eerder verplicht in te winnen advies zou blijken dat het aangevraagde strijdig zou zijn met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening en bijgevolg de toepassing van artikel 4.3.3. VCRO zou bevestigen.

De verzoekende partij beperkt zich ook hier tot een loutere stellingname.

De tussenkomen partij heeft immers reeds uitvoerig uiteengezet op de pagina's 26 tot en met 31 van haar schriftelijke uiteenzetting dat het advies van de VCOE, in tegenstelling tot het advies van de verzoekende partij in eerste aanleg, géén bindend advies is.

Hierover anders oordelen zou het bepaalde in artikel 6.4.6. Onroerenderfgoeddecreet elk nut ontnemen. Dit artikel voorziet immers in een mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om het advies van de VCOE bindend te verklaren. Hieruit volgt meteen dat het advies van de VCOE slechts bindend is wanneer de Vlaamse Regering dit advies uitdrukkelijk bindend verklaart.

Indien echter de stelling van de verzoekende partij zou gevolgd worden, betekent dit meteen de uitholling van artikel 6.4.6. Onroerenderfgoeddecreet. Immers van zodra een negatief advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed in eerste aanleg zou voorliggen zou dit volgens de verzoekende partij meteen betekenen dat een stedenbouwkundige vergunning hoe dan ook zou geweigerd moeten worden. Het instellen van een administratief beroep heeft net als bedoeling om de stedenbouwkundige vergunning aan een volledige herbeoordeling te onderwerpen, aldus ook het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed.

Door in artikel 6.4.6. Onroerenderfgoeddecreet te voorzien in de mogelijkheid – en aldus niet de verplichting – voor de Vlaamse Regering om het door de VCOE uitgebrachte advies bindend te verklaren, blijkt dat het advies van de VCOE op zich niet bindend is. Het advies van de verzoekende partij verandert daar niets aan.

De verwerende partij kon aldus, anders dan wat de verzoekende partij tracht voor te houden, op grond van haar discretionaire beoordelingsbevoegdheid oordelen dat en waarom het advies van de VCOE niet kon gevolgd worden.

De verzoekende partij lijkt zichzelf zelfs tegen te spreken daar waar zij in eerste instantie stelt dat “een afwijking van drie unaniem negatieve adviezen maakt een niet evidente beslissing uit, die een verhoogde motiveringsplicht met zich brengt”, maar in de daaropvolgende alinea stelt dat “verwerende partij beschikte ter zake over geen enkele discretionaire beoordelingsbevoegdheid.”

Immers, door te stellen dat er een verhoogde motiveringsplicht op de verwerende partij rust, geeft de verzoekende partij meteen met zoveel woorden toe dat er wel degelijk een discretionaire beoordelingsbevoegdheid bestaat in hoofde van de verwerende partij om de stedenbouwkundige vergunningsaanvraag én de verleende adviezen te beoordelen en op basis daarvan een eigen beslissing te nemen.

*De verzoekende partij beweert dat de verwerende partij de vergunning had moeten weigeren bij de vaststelling dat het voorwerp van de aanvraag gelegen was binnen een beschermd stadsgezicht en dat uit het advies van de verzoekende partij bleek dat de aanvraag strijdig was met het uit de bescherming als stadsgezicht voortvloeiende sloopverbod en actief- en passiefbehoudsbeginsel. De tussenkomende partij dient op te merken dat reeds uit al het voorgaande en uit haar schriftelijke uiteenzetting afdoende blijkt dat het eerste middelenonderdeel van de verzoekende partij **manifest ongegrond** is.*

De tussenkomende partij merkt op dat de verzoekende partij zich ook in haar wederantwoordnota beperkt tot de loutere bewering dat de verwerende partij zich zou bezondigd hebben aan machtsoverschrijding en dat het bestreden besluit niet zou steunen op juridisch deugdelijke motieven. De tussenkomende partij kan dan ook volstaan te verwijzen naar wat daaromtrent reeds uitvoerig werd weerlegd in haar schriftelijke uiteenzetting.

De verzoekende partij roept in het eerste onderdeel van haar eerste middel de schending in van de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen, de materiële motiveringsplicht en de beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het zorgvuldigheidsbeginsel.

De tussenkomende partij merkt op dat doorheen het eerste onderdeel van het eerste middel van het inleidend verzoekschrift van de verzoekende partij nergens enige uiteenzetting valt te bespeuren van de artikelen 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de formele motivering van bestuurshandelingen, de materiële motiveringsplicht en de beginselen van behoorlijk bestuur, meer specifiek het zorgvuldigheidsbeginsel. In haar wederantwoordnota biedt de verzoekende partij voor het een eerst uiteenzetting op dat punt.

De tussenkomende wijst er ook op dit punt op dat uw Raad geen rekening kan houden met latere bijstellingen, aanpassingen of uitbreidingen van de middelen, zoals vervat in de wederantwoordnota wanneer dient vastgesteld te worden dat deze reeds in het inleidend verzoekschrift hadden kunnen verwoord worden, wat in casu onmiskenbaar het geval is.

(...)

Indien uw Raad zou oordelen dat wel degelijk met deze uitbreiding van het middel rekening moet gehouden worden, quod certe non, wijst de tussenkomende partij erop dat de verzoekende partij nergens in haar middel verduidelijkt dat en/of waarom de verwerende partij de hierboven aangehaalde artikelen en beginselen van behoorlijk bestuur zou hebben geschonden. Ook hier beperkt de verzoekende partij zich tot een loutere bewering zonder dit doorheen het eerste onderdeel van haar eerste middel ook maar enigszins te staven.

(...)”

Beoordeling door de Raad

1.

De verzoekende partij voert in essentie aan dat het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed dat werd verleend in eerste administratieve aanleg op grond van artikel 4.3.3 VCRO, een bindend advies is aangezien erin is vastgesteld dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen. Ze verwijst wat dit laatste betreft naar het sloopverbod dat is opgenomen in artikel 6.4.7 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende het Onroerend Erfgoed (hierna: Onroerenderfgoeddecreet) en naar de artikelen 6.4.1 en 6.4.3 van hetzelfde decreet (actief en passief behoudsbeginsel).

De tussenkomende partij werpt op dat het eerste middel onontvankelijk is in de mate dat de schending wordt aangevoerd van artikel 4.3.1 VCRO, van artikel 4.7.16 VCRO, van artikel 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen, van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van bestuurshandelingen en van het redelijkheidsbeginsel. Tevens wordt opgeworpen dat er niet tegelijk een schending van de formele en materiële motiveringsplicht kan worden aangevoerd, evenmin als een gelijktijdige schending van de motiveringsverplichting en het zorgvuldigheidsbeginsel en een gelijktijdige schending van het redelijkheidsbeginsel en de motiveringsverplichting.

Zoals hierna zal blijken wordt het eerste onderdeel van het eerste middel gegrond bevonden in de mate dat de schending wordt aangevoerd van artikel 4.3.3 VCRO. De verzoekende partij heeft in het verzoekschrift op een afdoende duidelijke wijze aangevoerd dat zij deze bepaling geschonden acht. Ze stelt immers dat op grond van deze bepaling het aangevraagde diende geweigerd te worden, omdat uit het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed bleek dat het aangevraagde strijdig was met direct werkende normen, onder meer met het passief behoudsbeginsel. In die mate is het middel aldus in elk geval ontvankelijk. Het gegeven dat artikel 4.3.3 VCRO niet in de aanhef van het middel wordt vermeld, doet geen afbreuk aan het voorgaande. Een middel is immers ontvankelijk indien in het verzoekschrift een voldoende en duidelijke omschrijving wordt gegeven van de overtreden rechtsregel en van de wijze waarop deze rechtsregel volgens de verzoekende partij wordt geschonden. De verzoekende partij vermeldt en citeert artikel 4.3.3 VCRO in het verzoekschrift en zet ook uiteen op welke wijze het bestreden besluit een schending uitmaakt van deze bepaling.

Er bestaat derhalve geen noodzaak tot het onderzoek van de exceptie die door de tussenkomende partij wordt aangevoerd.

2.

Het wordt niet betwist dat het aangevraagde deels is gelegen binnen het dorpsgezicht beschermd bij besluit van de Vlaamse Executieve van 7 december 1982.

Artikel 6.4.4, §2 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende het Onroerend Erfgoed (hierna: Onroerenderfgoeddecreet), luidt als volgt:

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

Het vroegere artikel 4.7.16, § 1 VCRO, dat van toepassing is op de betrokken aanvraag, bepaalt dat de Vlaamse regering de instanties aanwijst die over een vergunningsaanvraag advies verlenen en dat deze adviezen de gevolgen hebben als omschreven in artikel 4.3.3 VCRO en artikel 4.3.4 VCRO. 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, om advies worden verzocht aan het agentschap van het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed dat belast is met de uitvoering van het beleid inzake onroerend erfgoed.

Uit het voorgaande blijkt dat voor de betrokken aanvraag het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed verplicht in te winnen was, zowel op grond van artikel 6.4.4, § 2 decreet Onroerend Erfgoed, als op grond van artikel 4.7.16, § 1 VCRO jo. artikel 1, 1°, b) van het besluit Vlaamse regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen.

3.

Voor de betrokken aanvraag werd advies ingewonnen van het agentschap Onroerend Erfgoed. Het agentschap voor Onroerend Erfgoed stelt in zijn advies van 3 maart 2016 dat de aangevraagde handelingen afbreuk doen aan de bescherming en in strijd zijn met direct werkende normen, waarbij wordt verwezen naar artikel 6.4.1, artikel 6.4.3 en artikel 6.4.7 van het Onroerenderfgoeddecreet en naar de toelatingsprocedure voor bepaalde handelingen aan of in beschermde stads- en dorpsgezichten, opgenomen in het besluit van de Vlaamse regering betreffende de uitvoering van het Onroerenderfgoeddecreet van 12 juli 2013 (hierna: Onroerenderfgoedbesluit).

In het advies wordt voor het 'nieuwbouwproject langs de voorzijde aan de Markt' onder meer overwogen dat de winkelpanden Markt 35-39 volledig zijn gelegen binnen het beschermde stadsgezicht, dat het geheel grenst aan de zijgevel van de als monument beschermde Minderbroeders- of Paterskerk en gelegen is tegenover de als monument beschermde Sint-Vincentiuskerk en het beschermde stadhuis met een als UNESCO wereldpatrimonium erkend belfort, dat de panden Markt 35-37 samen een 19-eeuws neoclassicistisch burgerhuis vormen met oudere kern van vier traveeën en drie bouwlagen onder een zadeldak dat niet alleen opgenomen is in de inventaris van het waardevol bouwkundig erfgoed (ID: 50824) maar eveneens beschermd is als waardevol onderdeel van het beschermde stadsgezicht van Eeklo, dat er bij een vroegere verbouwing van de winkels geen rekening is gehouden met de oorspronkelijke gevels waardoor het uitzicht van het gelijkvloers op heden los staat van deze van de verdieping, doch dat dit bij renovatie van het pand is op te lossen door de nieuwe winkelpui opnieuw af te stemmen op de ritmiek van de bovenliggende gevel, dat het pand Markt 35-37 op de bovenverdiepingen bovendien nog steeds de typerende 19^{de} eeuwse verankerde gepleisterde en geschilderde gevel is weten te behouden, dat ook de kenmerkende ritmering door rechthoekige omlijste vensters met sluitsteen, de doorgetrokken dorpels, het originele schrijnwerk en de aflijnende houten kroonlijst op klossen nog bewaard zijn, dat het pand nog steeds voldoet aan de omschrijving waarmee het opgenomen geweest is in de inventaris van het bouwkundig erfgoed en nog steeds een belangrijke rol vervult als waardevol onderdeel van het stadsgezicht dat in hoofdzaak beschermd werd omwille van dergelijke 19^{de} eeuwse panden die getuigen van de toenmalige welvaart van de stad Eeklo, dat een nieuwbouwproject zoals het voorliggende dat qua schaal, gevelritmiek, gevelgeleding en kleur- en materiaalgebruik inspeelt op de kwaliteiten van de historische panden zeker een meerwaarde kan bieden binnen het stadsbeeld, maar dan op die percelen waar zich géén historische panden bevinden die waardevolle getuigen zijn van het 19^{de} eeuwse stadsbeeld en die een belangrijke bijdrage leveren aan het beschermde stadsgezicht.

De conclusie van het advies luidt dat, rekening houdend met de ligging van de panden (volledige percelen binnen stadsgezicht), de vermelding van het pand Markt 35-37 in het inhoudelijk beschermingsdossier (neoklassieke lijstgevel met verbouwd gelijkvloers - thans twee panden), de opname van Markt 35-37 in de vastgestelde inventaris van het bouwkundig erfgoed (ID:50824), de nabijheid van beschermde monumenten en UNESCO wereldpatrimonium, de reden van bescherming van het stadsgezicht - namelijk historische waarde als resultaat van de vernieuwde welvaart tijdens de 19^{de} eeuw -, het pand Markt 35-37 te behouden is.

Het ongunstig advies steunt derhalve niet zozeer op artikel 6.4.7 Onroerenderfgoeddecreet, doch wel op de wenselijkheid tot behoud van het pand Markt 35-37 als waardevolle getuige van het 19^{de}

eeuwse stadsbeeld, die een belangrijke bijdrage levert aan het beschermde stadsgezicht en derhalve op artikel 6.4.1 en artikel 6.4.3 Onroerenderfgoeddecreet.

4.

Artikel 6.4.1 Onroerenderfgoeddecreet bepaalt dat de zakelijkrechthouders en gebruikers van een beschermd goed het in goede staat behouden door de nodige instandhoudings-, beveiligings-, beheers-, herstellings- en onderhoudswerken. Artikel 6.4.3 van hetzelfde decreet bepaalt dat het verboden is beschermde goederen te ontsieren, te beschadigen, te vernielen of andere handelingen te stellen die de erfgoedwaarde ervan aantasten.

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.

Uit het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed blijkt duidelijk om welke concrete redenen het slopen van het pand Markt 35-37 strijdig wordt geacht met artikel 6.4.1 en artikel 6.4.3 Onroerenderfgoeddecreet.

5.

Artikel 4.3.3 VCRO bepaalt:

“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.

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.”

Aangezien uit het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed blijkt dat het aangevraagde strijdig is met onder meer artikel 6.4.3 Onroerenderfgoeddecreet, wat een direct werkende norm is, moet volgens de bewoordingen van artikel 4.3.3 VCRO hetzij de vergunning worden geweigerd, hetzij in de vergunning voorwaarden worden opgenomen die de naleving van de sectorale regelgeving waarborgen.

Het vermeld advies moet derhalve minstens als bindend beschouwd worden in de mate dat het de strijdigheid vaststelt met artikel 6.4.3 Onroerenderfgoeddecreet. Deze vaststelling hoeft niet noodzakelijk tot de weigering te leiden van de aangevraagde vergunning. Voor zover de vergunningverlenende overheid oordeelt dat de naleving van de sectorale regelgeving kan worden gewaarborgd door aan de vergunning voorwaarden te verbinden, kan een vergunning worden verleend.

Er kan uit geen enkele bepaling van het Onroerenderfgoeddecreet - ook niet uit artikel 6.4.6 - of het VCRO afgeleid worden dat het bindend advies niet zou gelden voor de vergunningverlenende overheid die in administratief beroep moet oordelen over een aanvraag.

6.

De bovenstaande bespreking heeft tot gevolg dat een vergunningverlenend bestuursorgaan niet in de plaats van de adviesverlenende instantie kan beoordelen of het aangevraagde strijdig is met een direct werkende norm binnen het beleidsveld van onroerend erfgoed. (zie in die zin R.v.St., nr. 229.024 van 4 november 2014). Het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed kan niet anders dan beschouwd worden als een advies van een deskundig orgaan, dat moet geacht worden afdoende deskundigheid te bezitten om te oordelen over het al dan niet strijdig zijn van een project met artikel 6.4.3 Onroerenderfgoeddecreet .

In de bestreden beslissing beschouwt de verwerende partij het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed als een niet-bindend advies en oordeelt zij in de plaats van het agentschap zelf over het al dan niet strijdig zijn van de aanvraag met direct werkende normen in het beleidsveld Onroerend Erfgoed, hetgeen is strijdig met artikel 4.3.3 VCRO.

Het eerste onderdeel van het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van nv DE VLAEMINCK BOUW is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 15 september 2016, waarbij aan de tussenkomende partij de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend onder voorwaarden voor het voor het slopen van bestaande bebouwing en bouwen van een gebouw met twee winkels, acht appartementen, zes eengezinswoningen en een halfondergrondse garage op de percelen gelegen te 9900 Eeklo, Markt 35-37-39, met als kadastrale omschrijving tweede afdeling, sectie E, nummers 1090g, 1090k, 1091e, 1093P.
3. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de tussenkomende partij en dit binnen een termijn van 4 maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
4. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 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 17 april 2018 door de vierde kamer.

De griffier,

De voorzitter van de vierde kamer,

Jonathan VERSLUYS

Nathalie DE CLERCQ