

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 12 september 2017 met nummer RvVb/A/1718/0037
in de zaak met rolnummer RvVb/1415/0495/A/0477

Verzoekende partij	de LEIDEND AMBTENAAR van het agentschap ONROEREND ERFGOED vertegenwoordigd door advocaat Michiel DEWEIRDT met woonplaatskeuze op het kantoor te 8500 Kortrijk, Doorniksewijk 66
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van OOST-VLAANDEREN vertegenwoordigd door mevrouw Leen LIPPEVELDE
Tussenkomenende partij	de heer Jonas DEMEULENAERE vertegenwoordigd door advocaten Wim DE CUYPER en Roy VANDER CRUYSSSEN met woonplaatskeuze op het kantoor te 9100 Sint-Niklaas, Vijfstraten 57

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 16 april 2015 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 12 februari 2015.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij tegen de beslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Knesselare van 11 oktober 2011 verworpen.

De verwerende partij heeft aan de tussenkomenende partij een verkavelingsvergunning verleend onder voorwaarden voor het realiseren van een verkaveling voor zes loten langs bestaande openbare wegen voor open en halfopen bebouwing op de percelen gelegen te 9910 Knesselare, Grote Kapellestraat/ Driesstraat, met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie C, nummers 391 en 392.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De tussenkomenende partij verzoekt met een aangetekende brief van 11 juni 2015 om in de procedure tot vernietiging tussen te komen.

De voorzitter van de Raad laat de tussenkomenende partij met een beschikking van 9 juli 2015 toe in de debatten.

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

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 24 januari 2017.

De verzoekende, verwerende en tussenkomende partij verschijnen op de zitting.

Advocaat Michiel DEWEIRDT voert het woord voor de verzoekende partij. Mevrouw Leen LIPPEVELDE voert het woord voor de verwerende partij. Advocaat Roy VANDER CRUYSEN 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. FEITEN

De tussenkomende partij dient op 11 oktober 2011 bij het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Knesselare een aanvraag in voor een verkavelingsvergunning voor “het realiseren van een verkaveling voor zes loten langs bestaande openbare wegen voor open en halfopen bebouwing” op een perceel gelegen te 9910 Knesselare, Grote Kapellestraat/ Driesstraat.

Het perceel ligt volgens het gewestplan ‘Eeklo-Aalter’, vastgesteld bij koninklijk besluit van 24 maart 1978 in een woongebied met landelijk karakter.

Het perceel ligt ook binnen het bij ministerieel besluit van 14 november 1984 beschermde dorpsgezicht ‘Omgeving van de Onze-Lieve-Vrouw-Voorspraakkapel’.

Tijdens het openbaar onderzoek, georganiseerd van 25 oktober 2011 tot en met 23 november 2011, worden geen bezwaarschriften ingediend.

Het college van burgemeester en schepenen verleent op 1 februari 2012 een verkavelingsvergunning aan de tussenkomende partij.

De verzoekende partij, die voorafgaandelijk aan de beslissing van het college van burgemeester en schepenen niet om advies verzocht is, wordt op 21 oktober 2014 per e-mail in kennis gesteld van de beslissing tot het verlenen van een verkavelingsvergunning aan de tussenkomende partij.

Tegen deze beslissing tekent de verzoekende partij op 17 december 2014 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

Op 7 januari 2014 wordt alsnog het advies van de verzoekende partij gevraagd. Zij adviseert op 15 januari 2014 ongunstig:

“ ...

De te verkavelen percelen zijn integraal gelegen binnen het bovengenoemde beschermde dorpsgezicht. Dit dorpsgezicht wordt gekenmerkt door 18^{de} eeuwse agrarische architectuur of kleinschalige 19de eeuwse bebouwing in de nabijheid van de kapel. De percelen 392 en 391 werden mee opgenomen in de bescherming omdat ze gekenmerkt worden door het omliggende open weidelandschap dat de agrarische architectuur ondersteunt.

De voorgestelde verkaveling voorziet voor een gedeeltelijke verkaveling van deze percelen in 6 loten, waarvan 5 langs de Grote Kapellestraat en één langs de Driesstraat. De voorziene bebouwing van de loten betreft ééngezinswoningen van maximaal 2 bouwlagen met tuin.

Het beschermingsbesluit van 14/11/1984 bevat bovendien nog een specifiek voorschrift voor het perceel 391: "Mits aansluiting inzake gabarit, materialen en andere kenmerken, eigen aan de bestaande bebouwing kan in principe op het perceel nr. 391 worden gebouwd".

De voorgestelde verkaveling doet afbreuk aan de historische waarde van de bescherming, aangezien de ondersteunende omgeving rond de kapel met open landschappelijk karakter volledig verloren gaat.

De geplande bebouwing van 6 woningen met bijgebouwen en ingerichte tuin maakt van het dorpsgezicht een verkavelingswijk, zonder link met het historisch karakter van het dorpsgezicht. De stedenbouwkundige voorschriften gekoppeld aan de voorgestelde verkaveling zijn niet afgestemd op de specifieke voorschriften zoals opgenomen in het beschermingsbesluit. Het voorziene gabarit en volume van twee bouwlagen, het vrij te kiezen materiaalgebruik, de toegestane vrije plaatsing van zonnepanelen, het toestaan van platte daken, .. is niet in overeenstemming met de architecturale typologie en de historische waarde van het dorpsgezicht.

ADVIES

Gelet op de bovenstaande argumenten wordt over deze aanvraag een ongunstig advies uitgebracht.

..."

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in zijn verslag van 16 januari 2015 om dit beroep in te willigen en de verkavelingsvergunning te weigeren. Hij adviseert:

"...

Op 14 januari 2014 bracht de cel Onroerend Erfgoed een ongunstig advies uit met betrekking tot het behoud of vrijwaring van de bestaande erfgoedwaarden, zie punt 1.3.1.

Uit dit advies blijkt dat de aanvraag ingaat tegen de direct werkende normen, namelijk artikel 11 van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten en de bepalingen van het beschermingsbesluit van 14 november 1984.

Indien uit de verplicht in te winnen adviezen blijkt dat het aangevraagde strijdig is met de direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening dient in toepassing van artikel 4.3.3 van de VCRO de aanvraag geweigerd te worden.

De aanvraag is aldus strijdig met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, zodat het ongunstig advies van Onroerend Erfgoed bindend is. 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 de adviesinstantie is niet aan de orde.

Uit het bovenvermelde dient geconcludeerd dat er gelet op de bepalingen van artikel 4.3.3. van de VCRO wettelijke beletselen bestaan voor het verlenen van de stedenbouwkundige vergunning.

Appellant werpt middelen op tegen het ongunstig advies van de cel Onroerend Erfgoed.

Conform het decreet van 3 maart 1976, tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten, artikel 11, paragraaf 4/2 is de bestendige deputatie, met betrekking tot administratieve beroepen tegen een beslissing houdende toekenning of weigering van een

stedenbouwkundige vergunning, verplicht het advies in te winnen van de expertencommissie onroerend erfgoed, indien het beroepsschrift middelen opwerpt tegen een in het kader van de betreffende vergunningsaanvraag verleende of geweigerde machtiging en kan de deputatie in haar beroepsbeslissing een beslissing nemen over de toekenning of de weigering van de machtiging, in zoverre zij op dat punt het advies van de expertencommissie overneemt.

Aangezien het in deze een verkaveling betreft is de expertencommissie onroerend erfgoed niet bevoegd en kan een advies van die instantie er niet in resulteren dat kan voorbij gegaan worden aan het tijdens de beroepsfase verstrekte advies van Onroerend Erfgoed.

Daarenboven is de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed, gelet op de in het onroerenderfgoeddecreet opgenomen overgangsbepalingen, niet bevoegd in beroepen ingesteld voor 1 januari 2015.

...

Na de hoorzitting van 27 januari 2015 verklaart de verwerende partij het beroep op 12 februari 2015 ongegrond en verleent een verkavelingsvergunning aan de tussenkomende partij. De verwerende partij beslist:

“ ...

Op 14 januari 2014 bracht de cel Onroerend Erfgoed een ongunstig advies uit met betrekking tot het behoud of vrijwaring van de bestaande erfgoedwaarden, zie punt 1.3.1.

Uit dit advies blijkt dat de aanvraag in zou gaan tegen de direct werkende normen, namelijk artikel 11 van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten en de bepalingen van het beschermingsbesluit van 14 november 1984.

Indien uit de verplicht in te winnen adviezen zou blijken dat het aangevraagde strijdig is met de direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening dient in toepassing van artikel 4.3.3 van de VCRO de aanvraag geweigerd te worden.

Deze visie van het agentschap Onroerend Erfgoed en de provinciaal stedenbouwkundig ambtenaar kan niet worden bijgetreden.

Uit de bewoordingen van artikel 11 van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten en artikel 3 van het besluit van de Vlaamse Regering van 17 november 1993 “tot bepaling van de algemene voorschriften inzake instandhouding en onderhoud van monumenten en stads- en dorpsgezichten”, mag blijken dat aldaar onderhouds- en instandhoudingswerken worden gevisieerd, die potentieel een beschermd monument of een in een bescherm stads- of dorpsgezicht gelegen onroerend goed kunnen ontsieren, beschadigen of vernielen.

Door het agentschap Onroerend Erfgoed wordt dan ook niet op afdoende wijze aangetoond dat onderhavige verkavelingsvergunning uit zichzelf het middels ministerieel besluit beschermd dorpsgezicht “Omgeving van de Onze-Lieve-Vrouw-Voorspraakkapel” zou ontsieren, beschadigen of vernielen.

De aanvraag is aldus niet strijdig met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, zodat het ongunstig advies van Onroerend Erfgoed niet bindend is.

Door het agentschap Onroerend Erfgoed wordt in het beroepsschrift aangegeven dat het aantal kavels dient beperkt te worden tot twee, met name één woning langsheen de Driesstraat en één (inmiddels opgerichte) woning langsheen de Grote Kapellestraat. Samen met de aanvrager dient te worden vastgesteld dat het ministerieel beschermingsbesluit hieromtrent geen bovengrens inhoudt en louter stelt dat het perceel 391 kan bebouwd worden, zonder bepaling van het aantal kavels.

Dat het verkavelen van de kwestieuze percelen als onwenselijk wordt ervaren door het agentschap Onroerend Erfgoed en onderhavige vergunningsaanvraag bijgevolg negatief wordt geadviseerd, verhindert niet dat de verkavelingsvergunning aan aanvrager wordt verleend mits toepassing van artikel 4.3.4 van de VCRO.

Gelet op de ligging van de percelen in woongebied met landelijk karakter de decretale verplichting vervat in artikel 1.1.4 van de VCRO tot een kwalitatief en zuinig ruimtegebruik, dient te worden geoordeeld dat onderhavige percelen voor bebouwing in aanmerking komen. De verkaveling vormt geenszins een 'verkavelingswijk' zoals gesteld door het agentschap Onroerend Erfgoed, maar vormt daarentegen de invulling van een bestaand woonlint langsheen de Grote Kapellestraat en de Driesstraat.

Achtergelegen agrarische weilanden worden door onderhavige verkavelingsvergunning niet aangetast en tast het open agrarisch landschap aldus niet aan.

Uit het bovenvermelde dient geconcludeerd dat er gelet op de bepalingen van artikel 4.3.4 van de VCRO geen wettelijke beletselen bestaan voor het verlenen van de verkavelingsvergunning.

...

Door het agentschap Onroerend Erfgoed wordt gesteld dat bepaalde stedenbouwkundige voorschriften niet in overeenstemming zijn met de specifieke voorschriften zoals opgenomen in het beschermingsbesluit/

Middels het aanbrengen van volgende wijzigingen in de stedenbouwkundige voorschriften kan aan deze opmerkingen tegemoet worden gekomen: (...)

...

Het beroep (...) wordt verworpen.

Verkavelingsvergunning wordt verleend volgens ingediend plan.

De stedenbouwkundige voorschriften worden aangevuld en/of gewijzigd als volgt :

Artikel 2.11.C. 'Bouwvolume' dient te luiden als volgt: "Bouwhoogte: max. 2 bouwlagen + dak, waarbij aansluiting dient te worden gezocht met de bestaande bebouwing in de omgeving."

Artikel 2.11.D 'Verschijningsvorm' dient te luiden als volgt: "Gevelmaterialen: De bebouwing dient zich middels de gevelmaterialen in te passen in het landelijke karakter van de omgeving en mag geen afbreuk doen aan het historisch karakter van de omgeving."

De praktische voorwaarden en lasten zoals opgenomen in de bestreden beslissing zijn na te leven.

De adviezen en reglementen van de nutsmaatschappijen zijn na te leven. Eventuele kosten voor uitbreiding van de netten zijn ten laste van de verkavelaar. Deze vergunning stelt de aanvrager niet vrij van het aanvragen en verkrijgen van eventuele andere vergunningen of machtigingen, als die nodig zouden zijn.

..."

Dit is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE TUSSENKOMST

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

V. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat betreft het belang van de verzoekende partij

Standpunt van de partijen

1.

De verzoekende partij put haar belang als adviserende instantie uit artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 6° VCRO dat haar aanduidt als belanghebbende om een beroep in te stellen.

De verzoekende partij voegt hieraan toe dat zij haar advies binnen een vervalttermijn van 30 dagen, ingaand na de dag van de ontvangst van de adviesaanvraag, verleend heeft.

De verzoekende partij heeft de adviesaanvraag namelijk op 7 januari 2015 ontvangen en haar advies verleend op 15 januari 2015.

Ten slotte haalt de verzoekende partij aan dat er tegen de bestreden administratieve rechtshandeling beroep bij de Raad voor Vergunningsbetwistingen open staat op grond van artikel 4.8.2 VCRO.

2.

De tussenkomende partij betwist het vereiste actueel belang van de verzoekende partij.

Er werd door de verwerende partij namelijk zowel een verkavelingsvergunning (bestreden beslissing) als een stedenbouwkundige vergunning verleend aan de tussenkomende partij. De stedenbouwkundige vergunning van 5 september 2012 (ref.: R02/33-14/B.25-815) werd aan de tussenkomende partij betekend op 1 april 2015.

De tussenkomende partij merkt op dat de verzoekende partij weliswaar op 20 november 2014 administratief beroep aantekende tegen de stedenbouwkundige vergunning van 5 september 2012 en op 17 december 2014 eveneens beroep aantekende tegen de verkavelingsvergunning van 1 februari 2012, maar dat geen van beide beroepen werd ingesteld binnen de decretaal voorziene termijn van dertig dagen na kennisgeving van het afschrift.

Beide beroepen werden door de verwerende partij ontvankelijk maar ongegrond bevonden. De verwerende partij verleende in graad van beroep op 12 februari 2015 een verkavelingsvergunning en op 19 maart 2015 een stedenbouwkundige vergunning aan de tussenkomende partij (voor een alleenstaande ééngezinswoning op lot 4).

Bovendien merkt de tussenkomende partij op dat er door de verzoekende partij enkel een vordering tot vernietiging werd ingesteld tegen de beslissing van 12 februari 2015 van de verwerende partij die betrekking heeft op de verkavelingsvergunning. De verzoekende partij liet na om de beslissing met betrekking tot de stedenbouwkundige vergunning van 19 maart 2015 aan te vechten voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen.

De tussenkomende partij stelt dat er dan ook overeenkomstig de rechtspraak van de Raad van State geoordeeld moet worden dat een verzoekende partij die de vernietiging vordert van een verkavelingsvergunning, maar die verzuimt de achteraf verleende stedenbouwkundige vergunning voor een lot in de verkaveling aan te vechten, zijn belang bij de vordering tot vernietiging verliest, op zijn minst met betrekking tot die kavel.

De tussenkomende partij verwijst naar rechtspraak van de Raad waarbij de onontvankelijkheid van een beroep wordt vastgesteld wegens gebrek aan belang aangezien er geen beroep ingesteld werd tegen een stedenbouwkundige vergunning, afgeleverd voor alle kavels waarop de bestreden verkavelingsbeslissing betrekking had. De stedenbouwkundige vergunning die betrekking had op alle kavels van de verkavelingsvergunning werd hierdoor definitief en onaantastbaar, en de verkavelingsvergunning werd daarmee volledig uitgevoerd.

De tussenkomende partij vraagt dan ook vast te stellen dat de stedenbouwkundige vergunning die haar op 19 maart 2015 verleend werd tot het bouwen van een alleenstaande ééngezinswoning op een terrein gelegen te Knesselare, Grote Kapellestraat 13, kadastraal gekend onder 1^e afdeling, sectie C, nr. 391, inmiddels definitief is geworden bij gebrek aan een beroep door de verzoekende partij. De tussenkomende partij stelt dat de vordering van de verzoekende partij bijgevolg onontvankelijk is bij gebrek aan actueel belang, minstens voor wat betreft lot 4 van de bestreden verkavelingsvergunning.

3.

De verzoekende partij bevestigt in haar wederantwoordnota dat zij geen beroep instelde tegen de stedenbouwkundige vergunning van 19 maart 2015. Zij stelt echter dat de verkavelingsvergunning de onmiskenbare basis en grondslag is voor de stedenbouwkundige vergunning, en dat de stedenbouwkundige vergunning dan ook niet kan worden uitgevoerd in geval van vernietiging van de verkavelingsvergunning. De verzoekende partij verwijst hiervoor naar artikel 4.2.15 VCRO.

Bovendien meent de verzoekende partij dat er nog geen uitvoering werd gegeven aan de stedenbouwkundige vergunning. Zij stelt dat de stedenbouwkundige vergunning komt te vervallen wanneer er geen uitvoering aan wordt gegeven binnen de twee jaar, waardoor de verzoekende partij haar belang behoudt voor alle verschillende percelen of loten van de verkaveling. Ook wanneer er uitvoering gegeven wordt aan de stedenbouwkundige vergunning is het niet uitgesloten dat er op het bewuste perceel nog ooit een vergunning gevraagd zal worden voor bijvoorbeeld herbouw, zodat een nieuwe vergunningsbeslissing steeds getoetst zal moeten worden aan de verkavelingsvergunning.

4.

In haar laatste schriftelijke uiteenzetting stelt de tussenkomende partij dat er inmiddels wel degelijk uitvoering werd gegeven aan de stedenbouwkundige vergunning van 19 maart 2015, aangezien er op lot vier van de verkavelingsvergunning reeds een volledige woning werd gebouwd.

Beoordeling door de Raad

De verzoekende partij betwist niet dat de verwerende partij op 19 maart 2015 een stedenbouwkundige vergunning heeft verleend voor de bouw van een alleenstaande eengezinswoning op lot 4 van de bestreden verkavelingsvergunning, en zij betwist evenmin dat zij deze stedenbouwkundige vergunning niet heeft aangevochten met een vernietigingsberoep bij de Raad.

De stedenbouwkundige vergunning werd afgeleverd door de verwerende partij op 19 maart 2015. Uit de verklaringen van de tussenkomende partij en de foto die wordt bijgebracht op pagina 5 van de laatste schriftelijke uiteenzetting blijkt dat er inmiddels ook uitvoering werd gegeven aan de stedenbouwkundige vergunning en dat er een woning gebouwd werd op het lot vier van de verkavelingsvergunning. Er is dus in elk geval geen sprake van een verval van rechtswege van de stedenbouwkundige vergunning op basis van het artikel 4.6.2, §1 VCRO.

Door het definitief en onaantastbaar worden van de voormelde stedenbouwkundige vergunning verliest de verzoekende partij het vereiste actueel belang bij het aanvechten van de verkavelingsvergunning voor wat betreft het vergunde lot vier. De tussenkomende partij beschikt namelijk over een uitvoerbare vergunning.

Een gebeurlijke vernietiging van de bestreden verkavelingsvergunning heeft niet tot gevolg dat de stedenbouwkundige vergunning die op grond van die verkavelingsvergunning werd verleend, uit het rechtsverkeer verdwijnt of dat de wettigheid ervan opnieuw in vraag kan worden gesteld voor de Raad.

Het belang van de verzoekende partij bij het vernietigingsberoep dient dan ook beperkt te worden tot het deel van de verkavelingsvergunning waarvoor geen definitieve en in rechte onaantastbare stedenbouwkundige vergunning is verleend.

De exceptie is in die mate gegrond.

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

VI. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

In haar eerste middel voert de verzoekende partij de schending aan van artikel 1.1.4 VCRO, artikel 4.3.1, §§1 en 2 VCRO, artikel 4.3.3 en 4.3.4 VCRO, artikel 6.4.3 van het decreet van 12 juli 2013 betreffende het onroerend erfgoed (hierna: Onroerenderfgoeddecreet), artikel 3.C.3 van het ministerieel besluit van 14 november 1984 houdende bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten (hierna: Monumentendecreet), artikel 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (hierna: Motiveringswet) en de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en meer in het bijzonder het materieel motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel.

De verzoekende partij verwijst naar haar ongunstig advies van 15 januari 2015, waarin zij stelt dat de voorgestelde verkaveling afbreuk doet aan de historische waarde van de bescherming aangezien de ondersteunende omgeving rond de kapel met open landschappelijk karakter volledig verloren gaat. De te verkavelen percelen zijn integraal gelegen binnen een beschermd dorpsgezicht, dat gekenmerkt wordt door 18^e-eeuwse agrarische architectuur of kleinschalige 19^e-eeuwse bebouwing in de nabijheid van de kapel. De percelen 392 en 391 werden volgens de verzoekende partij mee opgenomen in de bescherming omdat ze gekenmerkt worden door het omliggende open weideland dat de agrarische architectuur ondersteunt. De verzoekende partij stelt dat net deze ondersteunende omgeving met open landschappelijk karakter door de verkaveling verloren gaat en dat er van het dorpsgezicht een verkavelingswijk wordt gemaakt. De stedenbouwkundige voorschriften gekoppeld aan de voorgestelde verkaveling zijn volgens de verzoekende partij niet afgestemd op de specifieke voorschriften zoals opgenomen in het beschermingsbesluit en zijn niet in overeenstemming met de architecturale typologie en de historische waarde van het dorpsgezicht. De verzoekende partij stelt dat de bestreden beslissing

geen rekening houdt met het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed, hetgeen in strijd is met de algemeen geldende motiveringsplicht.

De verkaveling zal volgens de verzoekende partij dan ook het beschermd dorpsgezicht ontsieren en de erfgoedwaarden ervan aantasten, hetgeen verboden is volgens het passiefbehoudsbeginsel.

De verzoekende partij stelt dat het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed *de “gevolgen als omschreven in artikel 4.3.3 en 4.3.4 VCRO”* heeft. De verzoekende partij stelt dat, indien uit de verplicht in te winnen adviezen blijkt dat het aangevraagde strijdig is met direct werkende normen binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening, of indien dergelijke strijdigheid manifest reeds uit het aanvraagdossier blijkt, de vergunning wordt geweigerd of in de aan de vergunning verbonden voorwaarden waarborgen worden opgenomen met betrekking tot de naleving van de sectorale regelgeving. Verder voert zij aan dat een vergunning kan worden geweigerd indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening. De verkaveling met zes loten en afwijkende voorschriften is volgens haar een duidelijke aantasting van de erfgoedwaarden. De bestreden beslissing geeft volgens haar onvoldoende aan waarom het ongunstig advies niet wordt gevolgd, en schendt hierdoor de materiële motiveringsplicht. Op grond van artikel 4.3.4 VCRO, de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel moet de verwerende partij namelijk concreet en aan de hand van precieze en zekere gegevens nagaan of het aangevraagde vergund kan worden.

De verzoekende partij stelt tevens dat het feit dat de bescherming de gewestplanbestemming (woongebied met landelijk karakter) niet wijzigt, niet inhoudt dat op deze open ruimte zomaar overal kan worden gebouwd. Een vergunning die in overeenstemming is met de gewestplanbestemming kan worden geweigerd indien ze niet in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening, waarbij onder meer rekening moet worden gehouden met de cultuurhistorische aspecten (artikel 4.3.1, §2 VCRO). De bescherming als dorpsgezicht bevat net die cultuurhistorische aspecten.

Wanneer zij een advies geeft, maakt de verzoekende partij een afweging binnen het kader van de waarde(n) vermeld in het beschermingsbesluit. De waarden die aanleiding hebben gegeven tot het beschermen van het dorpsgezicht zijn de 18^e-eeuwse agrarische architectuur en de kleinschalige 19^e-eeuwse bebouwing in de nabijheid van de kapel en het omliggende open weidelandschap dat de agrarische architectuur ondersteunt. Het grote aantal kavels en de momenteel toegelaten twee bouwlagen doen volgens de verzoekende partij afbreuk aan de open ruimte.

De verzoekende partij haalt ten slotte nog de bepaling van het ministerieel beschermingsbesluit van 14 november 1984 aan die specifiek betrekking heeft op het perceel nummer 391, en als voorwaarde voor verdere bebouwing stelt dat er inzake gabarit, materialen en andere kenmerken, aansluiting gezocht dient te worden bij de bestaande bebouwing. Deze bestaande bebouwing wordt in de bestreden beslissing omschreven als *“(…) woningen opgetrokken binnen een gabarit van hoofdzakelijk één volwaardige bouwlaag en een tweede bouwlaag onder hellende bedaking”* en valt aldus volgens de verzoekende partij niet te rijmen met de verkavelingsvoorschriften die niet alleen twee bouwlagen en een bouwlaag onder dak, maar ook platte daken toelaten. Ook de vrije keuze van bouwmaterialen is niet gemotiveerd en strijdig met de beschermingsvoorschriften die verordenende kracht hebben.

De verzoekende partij stelt tenslotte dat de Raad hierover desgevallend advies kan inwinnen bij de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed op basis van artikel 6.4.6 van het Onroerenderfgoeddecreet.

2.

De verwerende partij antwoordt dat het advies van de verzoekende partij niet op een voldoende precieze en onmiddellijk toepasbare direct werkende norm is gesteund en dat de verwerende partij zodoende het oordeel van de verzoekende partij op gemotiveerde wijze kan weerleggen.

Zij voegt hieraan toe dat de verkaveling geen uitstraling van een 'nieuwe wijk' zal hebben maar louter de voortzetting van een bestaand woonlint vormt, hetgeen het open agrarisch karakter niet aantast. De twee opgelegde voorwaarden zijn volgens de verwerende partij voldoende om de nieuwe bebouwing in overeenstemming te brengen met het historisch karakter van de omgeving.

3.

De tussenkomende partij stelt geenszins te betwisten dat de percelen die het voorwerp uitmaken van de verkavelingsaanvraag gelegen zijn binnen een beschermd dorpsgezicht, maar meent dat uit het ministerieel beschermingsbesluit niet blijkt dat deze percelen essentieel zijn voor het dorpsgezicht of er bepalend voor zijn. Het beschermingsbesluit sluit bebouwing van de percelen geenszins uit en legt evenmin een beperking op voor wat betreft het aantal woningen die er gebouwd kunnen worden.

De tussenkomende partij stelt dat de percelen die het voorwerp uitmaken van de verkavelingsaanvraag niet zichtbaar zijn vanaf de kapel, en dat men vanaf deze Onze-Lieve-Vrouw-Voorspraakkapel trouwens geenszins uitziert op een open landschap aangezien er in de onmiddellijke omgeving in het verleden meerdere verkavelingsvergunningen werden verleend. De verkaveling vormt volgens de tussenkomende partij enkel een aanvulling op het woonlint in het woongebied met landelijk karakter en is verenigbaar met de geldende bestemming van het gewestplan. Een woondichtheid van veertien wooneenheden per hectare is als gering aan te merken en in overeenstemming met artikel 6.1.2.1.3 van het Inrichtingsbesluit.

Volgens de tussenkomende partij kon de verwerende partij, gelet op de afwezigheid van de schending van enige direct werkende norm binnen een ander beleidsveld, de verkavelingsvergunning verlenen op grond van artikel 4.3.4 VCRO, nu uit het ministerieel beschermingsbesluit niet blijkt dat het aangevraagde is uitgesloten of onwenselijk is en dat er evenmin een beperking wordt opgelegd van het aantal kavels.

De tussenkomende partij haalt nog aan dat de verwerende partij desondanks tegemoet kwam aan de opmerkingen van de verzoekende partij en een toelichting gaf van de stedenbouwkundige voorschriften. De verzoekende partij zou niet aantonen waarom deze voorschriften en de bijkomende toelichting de historische waarde van het beschermd dorpsgezicht zouden ontsieren, beschadigen of vernielen. Integendeel, zo stelt de tussenkomende partij, door te berusten in de stedenbouwkundige vergunning van 19 maart 2015 geeft de verzoekende partij aan te kunnen instemmen met de stedenbouwkundige voorschriften van de verkavelingsvergunning.

Ten slotte stelt de tussenkomende partij nog dat het niet verplicht is om, zoals de verzoekende partij voorstelde, advies in te winnen bij de Vlaamse Commissie Onroerend Erfgoed en dat een dergelijk advies geen meerwaarde kan bieden in de huidige procedure.

4.

De verzoekende partij stelt in haar wederantwoordnota dat indien een advies negatief is, de beslissing om te vergunnen des te concreter, preciezer en zorgvuldiger moet gemotiveerd zijn.

De motivering mag niet beperkt blijven tot het louter tegenspreken van het advies, maar moet duidelijk maken waarom de beslissende overheid meent dat zij de argumenten waarop het advies steunt, niet moet volgen. De verzoekende partij stelt dat de motieven die in de bestreden beslissing gehanteerd worden, in redelijkheid niet kunnen volstaan om zonder meer voorbij te gaan aan haar advies. De loutere negatie van het advies van de verzoekende partij kan niet beschouwd worden als een afdoende motivering om dit advies te weerleggen.

De stelling van de verwerende partij in haar antwoordnota dat de verkaveling geen uitstraling zal hebben van een nieuwe wijk, maar louter de voortzetting is van een bestaand woonlint, betreft een *post factum* motivering waarmee de Raad geen rekening kan houden. Bovendien stelt zij dat het bestreden besluit geen omschrijving bevat van het bestaande woonlint, zodat men niet kan nagaan of er sprake is van een verderzetting en waardoor de bestreden beslissing strijdig is met het ministerieel beschermingsbesluit en de beginselen van behoorlijk bestuur.

Bovendien wijst de verzoekende partij erop dat de tussenkomenende partij ten onrechte stelt dat alles wat niet zichtbaar is vanaf de kapel zomaar kan worden bebouwd. De verwijzing naar verkavelingsvergunningen voor andere percelen die werden verleend voor het ministerieel beschermingsbesluit wordt niet aangetoond en is bovendien niet relevant.

5.

De tussenkomenende partij werpt vervolgens nog op dat de bestreden beslissing wel degelijk stelt dat het de voortzetting betreft van een bestaand woonlint, zodat dit geen *post factum* motivering betreft. Voor het overige voegt zij niets wezenlijks meer toe.

Beoordeling door de Raad

1.

Het wordt niet betwist dat het aangevraagde is gelegen in het bij ministerieel besluit van 14 november 1984 beschermde dorpsgezicht 'Omgeving van de Onze-Lieve-Vrouw-Voorspraakkapel'.

Artikel 4.7.16, §1 VCRO luidt als volgt:

"De Vlaamse Regering wijst de instanties aan die over een vergunningsaanvraag advies verlenen. Deze adviezen hebben de gevolgen als omschreven in artikel 4.3.3. en artikel 4.3.4. In voorkomend geval sorteren zij ook de gevolgen als bepaald in artikel 4.4.6, eerste lid, van deze codex of in artikel 11, §4, vierde lid, van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten, stads- en dorpsgezichten. De adviezen worden uitgebracht binnen een vervaltermijn van dertig dagen, ingaand de dag na deze van de ontvangst van de adviesvraag. Indien deze termijn wordt overschreden, kan aan de adviesvereiste voorbij worden gegaan."

Artikel 1, 9° van het besluit van de Vlaamse regering van 5 juni 2009 tot aanwijzing van de instanties die over een vergunningsaanvraag advies verlenen, bepaalt:

"De instanties die overeenkomstig artikel 4.7.16, §1, respectievelijk 4.7.26, §4, eerste lid, 2° van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, om advies worden verzocht, zijn:
1° het agentschap van het beleidsdomein Ruimtelijke Ordening, Woonbeleid en Onroerend Erfgoed dat belast is met de uitvoering van het beleid inzake onroerend erfgoed, voor de volgende aanvragen :
(...)

*b) aanvragen met betrekking tot percelen die in voorlopig of definitief beschermde stads- en dorpsgezichten of in voorlopig of definitief beschermde cultuurhistorische landschappen liggen;
..."*

Uit het voorgaande blijkt dat het advies van het agentschap Onroerend Erfgoed de gevolgen heeft zoals omschreven in de artikelen 4.3.3 en 4.3.4 VCRO.

2.

Hoewel de verzoekende partij in de aanhef van het middel verwijst naar zowel artikel 4.3.3 VCRO als artikel 4.3.4 VCRO, moet worden vastgesteld dat zij zich in de verdere uitwerking van het middel en in de repliek in haar wederantwoordnota eigenlijk steunt op het bepaalde in artikel 4.3.4 VCRO.

Zij betoogt met name dat de verwerende partij in de bestreden beslissing onvoldoende aangeeft waarom het ongunstig advies niet gevolgd wordt, terwijl de vergunningverlenende overheid in het licht van artikel 4.3.4 VCRO, de materiële motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel concreet en aan de hand van precieze en zekere gegevens dient na te gaan of het aangevraagde vergund kan worden, daarbij rekening houdend met het verplicht in te winnen advies van het agentschap Onroerend Erfgoed. De Raad begrijpt het middel in de eerste plaats dan ook als een schending van artikel 4.3.4 VCRO, de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel. In zoverre ook artikel 4.3.3 VCRO wordt ingeroepen, moet worden vastgesteld dat het middel onvoldoende is uitgewerkt om tot de schending van deze bepaling te kunnen besluiten.

Artikel 4.3.4 VCRO luidt als volgt:

"Een vergunning kan worden geweigerd indien uit een verplicht in te winnen advies blijkt dat het aangevraagde onwenselijk is in het licht van doelstellingen of zorgplichten die gehanteerd worden binnen andere beleidsvelden dan de ruimtelijke ordening.

Voor de toepassing van het eerste lid wordt onder 'doelstellingen of zorgplichten' verstaan: internationaalrechtelijke, Europeesrechtelijke, wetskrachtige, reglementaire of beschikkende bepalingen die de overheid bij de uitvoering of de interpretatie van de regelgeving of het voeren van een beleid verplichten tot de inachtneming van een bepaalde doelstelling of van bepaalde voorzorgen zonder dat deze op zichzelf beschouwd voldoende juridisch duidelijk zijn om onmiddellijk te kunnen worden uitgevoerd."

Het beginsel van de materiële motiveringsplicht houdt in dat er voor elke administratieve beslissing rechtens aanvaardbare motieven moeten bestaan, wat onder meer betekent dat die motieven moeten steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die relevant zijn en met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld.

Uit de bestreden beslissing moet duidelijk blijken op welke met de goede ruimtelijke ordening verband houdende overwegingen de verwerende partij zich heeft gesteund, zodat de Raad bij de uitoefening van zijn opgedragen legaliteitstoezicht kan nagaan of het vergunningverlenend bestuursorgaan de ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend en met name of het is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of het die correct heeft beoordeeld en op grond daarvan rechtmatig en dus niet kennelijk onredelijk tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

Het zorgvuldigheidsbeginsel impliceert dat een vergunningverlenend bestuursorgaan, zoals de verwerende partij, haar beslissing op een zorgvuldige wijze moet voorbereiden en derhalve dient te steunen op werkelijk bestaande en concrete feiten die met de vereiste zorgvuldigheid werden vastgesteld. De zorgvuldigheid verplicht de verwerende partij onder meer om zorgvuldig te werk te gaan bij de voorbereiding van de bestreden beslissing en ervoor te zorgen dat de feitelijke en juridische aspecten van het dossier deugdelijk onderzocht worden, zodat zij met kennis van zaken kan beslissen.

3.

Uit het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed blijkt dat het aangevraagde door de verzoekende partij als onwenselijk wordt beschouwd.

Het Agentschap Onroerend Erfgoed is namelijk van mening dat de voorgestelde verkaveling afbreuk doet aan de historische waarde van het beschermde dorpsgezicht, aangezien de ondersteunende omgeving rond de kapel met open landschappelijk karakter volledig verloren zou gaan en de geplande bebouwing van zes woningen met bijgebouwen en ingerichte tuin van het dorpsgezicht een verkavelingswijk zou maken. Bovendien zijn de stedenbouwkundige voorschriften gekoppeld aan de voorgestelde verkaveling niet afgestemd op de specifieke voorschriften zoals opgenomen in het beschermingsbesluit. Het voorziene gabarit en volume van twee bouwlagen, het vrij te kiezen materiaalgebruik, de toegestane vrije plaatsing van zonnepanelen, het toestaan van platte daken, ... is niet in overeenstemming met de architecturale typologie en de historische waarde van het dorpsgezicht.

De verzoekende partij voert in essentie aan dat de verwerende partij in de bestreden beslissing onvoldoende motiveert waarom de verkavelingsvergunning wordt verleend zonder rekening te houden met deze opmerkingen in het ongunstig advies. In hoofde van de verwerende partij geldt namelijk een verstrengde motiveringsplicht, nu zij met haar beslissing afwijkt van het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed en de verkavelingsvergunning aflevert niettegenstaande voornoemd advies waarin gesteld wordt dat het aangevraagde het beschermd dorpsgezicht zal ontsieren en de erfgoedwaarden ervan zal aantasten.

De verwerende partij beschikt als vergunningverlenend bestuursorgaan bij haar beoordeling van de eisen van het in stand houden van het waardevolle karakter van het bestaande dorpsgezicht over een discretionaire bevoegdheid. De Raad kan zich hierbij dan ook niet in de plaats stellen van de verwerende partij. In de hem opgedragen legaliteitsbeoordeling kan de Raad enkel rekening houden met de motieven die opgenomen zijn in de bestreden beslissing, en nagaan of het vergunningverlenend bestuursorgaan haar appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name, zoals eerder gesteld, of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij deze correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot de bestreden beslissing is kunnen komen.

4.

De Raad stelt met de verzoekende partij vast dat de verwerende partij slechts zeer summier motiveert waarom het aangevraagde geen afbreuk doet aan de historische waarde van de bescherming en in weerwil van het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed toch vergund kan worden.

Na uiteengezet te hebben dat de verkavelingsvergunning in weerwil van het ongunstig advies kan worden verleend mits toepassing van het artikel 4.3.4 VCRO, beperkt zij zich tot de stelling dat de betrokken percelen in aanmerking komen voor bebouwing, dat de verkaveling geen "verkavelingswijk" vormt maar slechts de invulling van een bestaand woonlint, en dat de achtergelegen agrarische weilanden en het open agrarisch landschap aldus niet worden

aangetast. Met betrekking tot de stedenbouwkundige voorschriften meent zij dat er tegemoet gekomen kan worden aan de opmerkingen van de verzoekende partij door het aanbrengen van een wijziging in artikel 2.11.C en 2.11.D van de stedenbouwkundige voorschriften.

De verwerende partij komt aldus niet verder dan het louter tegenspreken van het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed, dat stelt dat er een verkavelingswijk ontstaat zonder link met het historisch karakter van het dorpsgezicht en dat de ondersteunende omgeving rond de kapel met een open landschappelijk karakter volledig verloren gaat. De wijzigingen aan de stedenbouwkundige voorschriften nemen niet weg dat er nog steeds een bouwvolume met twee bouwlagen mogelijk is, evenals een afwerking met plat dak of zonnepanelen, en dit in weerwil van het advies van de verzoekende partij die opmerkte dat deze bepalingen niet in overeenstemming zijn met de typologie en de historische waarde van het dorpsgezicht.

De verwerende partij stelt geen concrete argumentatie tegenover de door de verzoekende partij opgeworpen bezwaren omtrent de historische waarde van het dorpsgezicht. De verwerende partij stelt dat het aangevraagde een aanvulling vormt op het bestaande woonlint, maar zwijgt over het ontbreken van de link met het historische dorpsgezicht. De betrokken percelen werden uitdrukkelijk opgenomen in het beschermingsbesluit van 14 november 1984 (met betrekking tot het perceel nummer 391 werd er zelfs een specifiek voorschrift opgenomen), zodat men bezwaarlijk kan voorhouden dat de percelen niet essentieel of bepalend zouden zijn voor het dorpsgezicht. De tussenkomen partij kan evenmin gevolgd worden waar zij stelt dat er op dit moment reeds geen sprake meer is van een open landschap, en dat het aangevraagde dus onmogelijk een verdere aantasting van het open agrarisch landschap kan betekenen. Indien er namelijk al een aantasting van het open agrarisch landschap zou zijn, kan dit gegeven onmogelijk een argument bieden voor een verdere ontsiering van het dorpsgezicht.

De motieven die in de bestreden beslissing gehanteerd worden, kunnen in redelijkheid niet volstaan om zonder meer voorbij te gaan aan het advies van de verzoekende partij en het erfgoedkundig karakter van het beschermde dorpsgezicht waarbinnen het aangevraagde gelegen is.

Het eerste middel is in de aangegeven mate gegrond.

C. Derde middel

1.

De verzoekende partij voert in een derde middel de schending aan van artikel 4.2.15, §2 VCRO, artikel 3 van de Motiveringswet en de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder het materieel motiveringsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. In ondergeschikte orde voert zij de schending aan van artikel 4.3.1, §1 VCRO en artikel 4.2.19, §1 VCRO.

De verzoekende partij stelt vast dat de verwerende partij in de bestreden beslissing een aanvulling of wijziging van de stedenbouwkundige voorschriften aanbrengt:

"Artikel 2.11.C 'Bouwvolume' dient te luiden als volgt: "Bouwhoogte: max. 2 bouwlagen + dak waarbij aansluiting dient te worden gezocht met de bestaande bebouwing in de omgeving."

Artikel 2.11.D 'Verschijningsvorm' dient te luiden als volgt: "Gevelmaterialen: De bebouwing dient zich middels de gevelmaterialen in te passen in het landelijke karakter van de omgeving en mag geen afbreuk doen aan het historisch karakter van de omgeving."

De verzoekende partij betwist dat de verwerende partij bevoegd is om in de loop van de procedure een wijziging aan te brengen in de verkavelingsvoorschriften zonder uitdrukkelijk verzoek van de aanvrager van de vergunning. Wanneer de verwerende partij vaststelt dat de aanvraag de goede ruimtelijke ordening schendt, dient zij de vergunning volgens de verzoekende partij te weigeren.

Bovendien meent de verzoekende partij dat de voorwaarde met betrekking tot de gevelmaterialen, die 'geen afbreuk mogen doen aan het historisch karakter', te vaag omschreven is. Zij merkt op dat de voorschriften voldoende precies moeten zijn en er niet toe mogen leiden dat de uitvoering van de vergunde handelingen afhankelijk wordt gemaakt van een bijkomende beoordeling door de overheid, of dat de aanvrager zijn aanvraag nog naar eigen goeddunken kan invullen.

De verzoekende partij ziet hierin een schending van de motiverings- en zorgvuldigheidsplicht.

2.

De verwerende partij antwoordt hierop dat zij op grond van artikel 4.3.1, §1, tweede lid wel degelijk de bevoegdheid heeft om voorwaarden op te leggen die de inhoud van een aanvraag aanvullen zodat die in overeenstemming is met de goede ruimtelijke ordening.

In casu werden er twee voorwaarden opgelegd, die tot doel hebben om de toekomstige eigenaar en de toekomstige vergunningverlenende overheid te wijzen op het historisch karakter van de omgeving, waardoor er specifiek rekening gehouden zal moeten worden met de bestaande historische bebouwing. De voorwaarden slagen volgens de verwerende partij dan ook in hun opzet en zijn voldoende precies.

3.

Ook de tussenkomen partij verwijst naar het artikel 4.3.1, §1, tweede lid VCRO en stelt dat het wijzigen van stedenbouwkundige voorschriften toegelaten is, op voorwaarde dat de aanpassing van de stedenbouwkundige voorschriften er niet op gericht is om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen.

Volgens de tussenkomen partij maken de gewijzigde stedenbouwkundige voorschriften slechts bijkomende verduidelijkingen uit die bovendien voortvloeien uit het eigen advies van de verzoekende partij. De voorschriften zijn niet vaag, maar doen ook geen afbreuk aan de zekerheid die aan kopers wordt geboden. De tussenkomen partij meent dan ook dat de aangegeven wetsbepalingen en beginselen niet geschonden zijn, de bestreden beslissing voldoende gemotiveerd is en dat de aanvraag voor vergunning in aanmerking komt.

4.

De verzoekende partij stelt vervolgens dat de voorwaarden wel degelijk in de bestreden beslissing werden opgenomen in een poging te remediëren aan de strijdigheid met het beschermingsbesluit. De voorwaarden zijn volgens haar niet "bijkomstig", omdat zij essentiële wijzigingen aanbrengen aan het oorspronkelijke verkavelingsvoorstel met betrekking tot het bouwvolume en de verschijningsvorm. Deze wijzigingen werden niet aan een nieuw openbaar onderzoek onderworpen, zijn niet beperkt en hebben geen betrekking op kennelijk bijkomstige zaken.

De verzoekende partij herhaalt bovendien dat de verkavelingsvoorschriften te vaag zijn, waardoor de beoordeling onterecht wordt doorgeschoven naar de beoordeling van de stedenbouwkundige vergunning. Er wordt namelijk niet bepaald wat er onder 'bestaande bebouwing' wordt verstaan of welke gevelmaterialen nu wel mogelijk zijn. De bestaande

bebouwing en de omgeving werd niet onderzocht om aan de hand daarvan duidelijke en concrete normen of voorwaarden op te leggen.

5.

De tussenkomen partij merkt tenslotte nog op dat de verzoekende partij geen beroep tot nietigverklaring instelde tegen de stedenbouwkundige vergunning die de verwerende partij op 19 maart 2015 aan de tussenkomen partij verleende. Deze stedenbouwkundige vergunning werd verleend op basis van de betwiste verkavelingsvergunning, zodat het voor de verwerende partij klaarblijkelijk niet onmogelijk was om overeenkomstig deze verkavelingsvergunning een stedenbouwkundige vergunning te verlenen. De verkavelingsvoorschriften zijn dan ook zeker niet te vaag en geven de criteria van de goede ruimtelijke ordening weer.

Beoordeling door de Raad

1.

Art. 4.2.19, §1 VCRO luidt als volgt:

“Onverminderd de voorwaarde van rechtswege in de zin van artikel 90bis van het Bosdecreet van 13 juni 1990, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan aan een vergunning voorwaarden verbinden.

Voorwaarden zijn voldoende precies. Zij zijn redelijk in verhouding tot de vergunde handelingen.

Zij kunnen worden verwezenlijkt door enig toedoen van de aanvrager.

Zij kunnen de uitvoering van de vergunde handelingen niet afhankelijk maken van een bijkomende beoordeling door de overheid.”

Art. 4.3.1, §1 VCRO bepaalt:

“§1. Een vergunning wordt geweigerd:

1° indien het aangevraagde onverenigbaar is met:

- a) stedenbouwkundige voorschriften of verkavelingsvoorschriften, voor zover daarvan niet op geldige wijze is afgeweken,*
- b) een goede ruimtelijke ordening;*

2° indien de weigering genoodzaakt wordt door de decretale beoordelingselementen, vermeld in afdeling 2;

3° indien het aangevraagde onverenigbaar is met normen en percentages betreffende de verwezenlijking van een sociaal of bescheiden woonaanbod, vastgesteld bij of krachtens het decreet van 27 maart 2009 betreffende het grond- en pandenbeleid;

4° in de gevallen waarin overeenkomstig artikel 8, §1, van het decreet van 18 juli 2003 betreffende het integraal waterbeleid geen vergunning kan worden afgeleverd.

In de gevallen, vermeld in het eerste lid, 1° en 2°, kan het vergunningverlenende bestuursorgaan de vergunning toch afleveren, wanneer het van oordeel is dat de overeenstemming van het aangevraagde met het recht en de goede ruimtelijke ordening gewaarborgd kan worden door het opleggen van voorwaarden, met inbegrip van het opleggen van een beperkte aanpassing van de ter beoordeling voorgelegde plannen. Die voorwaarden kunnen niet dienen om de leemten van een onvolledige of vage aanvraag op te vangen.

*Een aanpassing van de plannen, zoals vermeld in het tweede lid, is slechts mogelijk wanneer aan de volgende voorwaarden is voldaan: 1° de wijzigingen doen geen afbreuk aan de bescherming van de mens of het milieu of de goede ruimtelijke ordening; 2° de wijzigingen komen tegemoet aan de adviezen of aan de standpunten, opmerkingen en bezwaren die tijdens het openbaar onderzoek zijn ingediend of hebben betrekking op kennelijk bijkomstige zaken;
3° de wijzigingen brengen kennelijk geen schending van de rechten van derden met zich mee.
..."*

Uit deze bepalingen volgt dat de vergunningverlenende overheden voorwaarden aan een stedenbouwkundige vergunning kunnen verbinden voor zover ze voldoende precies zijn, ze redelijk zijn in verhouding tot de vergunde handelingen, ze kunnen worden verwezenlijkt door enig toedoen van de aanvrager en ze de uitvoering van de vergunde handelingen niet afhankelijk maken van een bijkomende beoordeling door de overheid.

2.

Artikel 3, C, 3 van het ministerieel beschermingsbesluit van 14 november 1984 luidt als volgt:

"Mits aansluiting inzake gabarit, materialen en andere kenmerken, eigen aan de bestaande bebouwing kan in principe op het perceel nr. 391 worden gebouwd."

De stedenbouwkundige voorschriften bij de aanvraag tot verkavelingsvergunning, luiden als volgt inzake de bouwhoogte en de verschijningsvorm:

"...

2.11C. BOUWVOLUME

Stedenbouwkundig voorschrift

-Bouwhoogte: max. 2 bouwlagen + dak

(...)

Toelichting

Doordat het hoofdvolume duidelijk hoger kan zijn dan de bijgebouwen ontstaat een ritmiek van variaties op eenzelfde thema.

2.11D. VERSCHIJNINGSVORM

Stedenbouwkundig voorschrift

-Gevelmaterialen: vrij te kiezen

-Dakvorm: hellende daken met helling van 25 tot 60°, waarbij 30% van de totale dakoppervlakte als plat dak mag worden afgewerkt. Zonnepanelen of zonneboilers geïntegreerd in de hellende dakvlakken of op het plat dak zijn toegelaten.

Toelichting

Creatie architectuur is de drijfveer om kwalitatieve woonomgeving te creëren. Residentieel karakter van de verkaveling zal door materiaalgebruik onderstreept worden.

..."

De bestreden beslissing stelt op dit punt:

"...

De stedenbouwkundige voorschriften worden aangevuld en/of gewijzigd als volgt:

Artikel 2.11.C. 'Bouwvolume' dient te luiden als volgt:

"Bouwhoogte: max. 2 bouwlagen + dak, waarbij aansluiting dient te worden gezocht met de bestaande bebouwing in de omgeving."

Artikel 2.11. D. 'Verschijningsvorm' dient te luiden als volgt:

"Gevelmaterialen: De bebouwing dient zich middels de gevelmaterialen in te passen in het landelijke karakter van de omgeving en mag geen afbreuk doen aan het historisch karakter van de omgeving.

Met betrekking tot het plaatsen van zonnepanelen op een plat en hellend dak dient te worden gewezen op de vrijstellingsregeling.

Onderhavige vergunningsaanvraag is aldus in overeenstemming met de goede ruimtelijke ordening.

..."

De verwerende partij besliste tot deze voorwaarden op grond van de volgende beoordeling:

"...

Onderhavige verkavelingsvergunning beoogt het verkavelen van een terrein in zes loten voor woningbouw in open orde, waarvan er vijf woningen worden voorzien langsheen de Grote Kapellestraat en één langsheen de Driesstraat, zonder aanleg van nieuwe wegenis. Het terrein beschikt over een oppervlakte van 4341 m², waardoor een woningdichtheid van 13,8 we/ha worden bereikt, hetgeen als aanvaardbaar kan worden beschouwd in deze omgeving.

Door het agentschap Onroerend Erfgoed wordt gesteld dat bepaald stedenbouwkundige voorschriften niet in overeenstemming zijn met de specifieke voorschriften zoals opgenomen in het beschermingsbesluit.

Middels het aanbrengen van volgende wijzigingen in de stedenbouwkundige voorschriften kan aan deze opmerkingen tegemoet worden gekomen:

..."

3.

De verzoekende partij poneert dat de VCRO niet in de mogelijkheid voorziet voor de vergunningverlenende overheid om in de loop van de procedure de verkavelingsvoorschriften aan te passen zonder verzoek van de aanvrager van de vergunning.

De verzoekende partij licht evenwel niet toe waarom de in artikel 4.3.1, §1 VCRO bedoelde voorwaarden, die door de verwerende partij kunnen worden opgelegd om het aangevraagde in overeenstemming te brengen met het recht en de goede ruimtelijke ordening, niet kunnen slaan op een aanpassing van de voorgestelde verkavelingsvoorschriften. Zij licht evenmin toe waarom het bepaalde in artikel 4.2.15, §2 VCRO zich hiertegen zou verzetten.

4.

De verzoekende partij stelt verder dat artikel 4.2.19, §1 VCRO hoe dan ook werd geschonden, nu de voorwaarde dat de gevelmaterialen geen afbreuk mogen doen aan het historisch karakter van de omgeving, te vaag is.

Uit artikel 4.2.19, §1 VCRO volgt dat de voorwaarden waaraan de afgifte van een stedenbouwkundige vergunning kan onderworpen worden, voldoende precies moeten zijn. Dit betekent dat een voorwaarde in ieder geval geen aanleiding mag geven tot een beoordeling inzake de uitvoering van de verleende vergunning, noch door de begunstigde van de vergunning, noch door het vergunningverlenend bestuursorgaan. In de memorie van toelichting wijst de decreetgever erop dat voorwaarden niet zo geformuleerd mogen zijn dat zij de aanvrager van de vergunning toelaten de aanvraag naar goeddunken aan te passen (*Parl. St. VI. Parl, 2008-2009, nr. 2011/1, p. 116, nr. 374*).

In de bestreden beslissing past de verwerende partij de voorgestelde stedenbouwkundige voorschriften aan in die zin dat er, met betrekking tot het bouwvolume, aansluiting gezocht dient te worden met de bestaande bebouwing in de omgeving, en met betrekking tot de verschijningsvorm, gevelmaterialen moeten gebruikt worden die passen in de landelijke omgeving en die geen afbreuk mogen doen aan het historisch karakter van de omgeving.

Deze voorwaarde is naar het oordeel van de Raad niet voldoende precies en derhalve in strijd met hetgeen bepaald is in artikel 4.2.19, §1 VCRO. Wat met name bedoeld wordt met “*de bebouwing dient zich middels de gevelmaterialen in te passen in het landelijke karakter van de omgeving en mag geen afbreuk doen aan het historisch karakter van de omgeving*” is onduidelijk: hieruit kan niet worden afgeleid welke gevelmaterialen als passend te beschouwen zijn in een landelijke omgeving en bijgevolg toegelaten zijn. Het voorschrift bevat geen uitsluiting van materialen die beschouwd kunnen worden als onverenigbaar met het historisch karakter van de omgeving.

De voorwaarde laat een niet toegestane appreciatiemarge aan de aanvrager omtrent de gevelmaterialen die gebruikt mogen worden.

Uit het voorgaande volgt dat de desbetreffende voorwaarde niet als voldoende precies kan worden beschouwd, zodat de bestreden beslissing genomen werd met schending van artikel 4.2.19, §1 VCRO.

5.

In zoverre de verzoekende partij nog - voor het eerst - in haar wederantwoordnota opwerpt dat de in de vergunning opgelegde voorwaarden ook moeilijk als “bijkomstig” kunnen worden beschouwd, en dat het gaat om essentiële wijzigingen die niet zonder een nieuw openbaar onderzoek kunnen worden doorgevoerd, moet worden vastgesteld dat de verzoekende partij een nieuwe wending geeft aan haar middel. Deze middeluitbreiding is niet ontvankelijk. De verzoekende partij maakt immers niet aannemelijk dat zij deze kritiek niet reeds in haar verzoekschrift tot nietigverklaring had kunnen ontwikkelen.

6.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

B. Tweede middel

Het tweede middel wordt niet besproken, nu dit niet tot een ruimere vernietiging kan leiden.

VII. KOSTEN

Op het verzoek van de verwerende partij om ‘in voorkomend geval’ de kosten ten laste van het Vlaamse Gewest te leggen, kan niet worden ingegaan aangezien artikel 33 DBRC-decreet bepaalt dat de kosten ten laste gelegd worden van de partij die ten gronde in het ongelijk wordt gesteld.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. Het verzoek tot tussenkomst van de heer Jonas DE MEULENAERE is ontvankelijk.
2. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 12 februari 2015, waarbij aan de tussenkommende partij de verkavelingsvergunning wordt verleend voor het realiseren van een verkaveling voor zes loten langs bestaande openbare wegen voor open en halfopen bebouwing op de percelen gelegen te 9910 Knesselare, Grote Kapellestraat/ Driesstraat en met als kadastrale omschrijving afdeling 1, sectie C, nummers 391 en 392, in zoverre het de loten 1, 2, 3, 5 en 6 betreft.
3. De Raad verwerpt het beroep voor het overige.
4. De Raad beveelt de verwerende partij een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij en dit binnen een termijn van vier maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.
5. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.
6. De Raad legt de kosten van de tussenkomst, bepaald op 100 euro, ten laste van de tussenkommende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 12 september 2014 door de vijfde kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de vijfde kamer,

Ingrid VAN AKEN

Pieter Jan VERVOORT