

RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

ARREST

van 7 februari 2016 met nummer RvVb/A/1617/0563
in de zaak met rolnummer 1415/0059/A/9/0047

Verzoekende partij	de heer Tom JACOBS vertegenwoordigd door advocaat Thomas RYCKALTS met woonplaatskeuze op het kantoor te 1000 Brussel, Wolvengracht 38 bus 2
Verwerende partij	de deputatie van de provincieraad van VLAAMS-BRABANT

I. BESTREDEN BESLISSING

De verzoekende partij vordert met een aangetekende brief van 6 oktober 2014 de vernietiging van de beslissing van de verwerende partij van 7 augustus 2014.

De verwerende partij heeft het administratief beroep van de verzoekende partij en Mohamed LAGHMOUCHI tegen de weigeringsbeslissing van het college van burgemeester en schepenen van de gemeente Landen van 2 maart 2010 verworpen.

De verwerende partij heeft aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd voor het bouwen van een eengezinswoning op een perceel gelegen te 3400 Landen, Mottendelstraat 18, met als kadastrale omschrijving afdeling 11, sectie A, nummer 558F.

II. VERLOOP VAN DE RECHTSPLEGING

De verwerende partij dient een antwoordnota en het administratief dossier in. De verzoekende partij dient een wederantwoordnota in.

De kamervoorzitter behandelt de vordering tot vernietiging op de openbare zitting van 6 september 2016.

Advocaat Sofie ALBERT die *loco* advocaat Thomas RYCKALTS voor de verzoekende partij verschijnt, is gehoord.

De verwerende partij verschijnt schriftelijk.

Titel IV, hoofdstuk VIII van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (VCRO) betreffende de Raad voor Vergunningsbetwistingen en het besluit van de Vlaamse regering van 13 juli 2012 houdende de rechtspleging voor de Raad voor Vergunningsbetwistingen (Procedurebesluit) zijn toegepast.

III. FEITEN

Op 22 oktober 2009 (datum van het ontvangstbewijs) dienen de verzoekende partij en Mohamed LAGHMOUCHI bij het college van burgemeester en schepenen van de stad Landen een aanvraag in voor een stedenbouwkundige vergunning voor de bouw van een eengezinswoning in open bebouwing op een perceel gelegen te 3400 Landen, Mottendelstraat 18 en met als kadastrale omschrijving afdeling 11, sectie A, nummer 558F.

Het bouwontwerp werd vóór het indienen van de aanvraag aan het agentschap Ruimte en Erfgoed, afdeling Vlaams-Brabant voorgelegd dat zich daarover op 7 september 2009 ongunstig uitsprak.

Het gedeelte van het perceel waarop de aanvraag betrekking heeft, ligt volgens de bestemmingsvoorschriften van het gewestplan 'Tienen-Landen', vastgesteld bij koninklijk besluit van 24 maart 1978, in woongebied met landelijk karakter.

Het perceel behoort tot het beschermd dorpsgezicht 'Pastorie met omgeving' te Landen (Neerwinden), vastgesteld bij ministerieel besluit van 19 augustus 1985.

Over de aanvraag wordt er geen openbaar onderzoek gehouden.

De gemeentelijke stedenbouwkundige ambtenaar adviseert op 22 februari 2010 ongunstig.

Het college van burgemeester en schepenen van de stad Landen weigert op 2 maart 2010 een stedenbouwkundige vergunning.

De verzoekende partij en Mohamed LAGHMOUCHI tekenen tegen die beslissing op 9 april 2010 administratief beroep aan bij de verwerende partij.

De expertencommissie onroerend erfgoed adviseert op 12 augustus 2010 als volgt ongunstig:

“ ...

Het beschermingsbesluit biedt weliswaar weinig houvast voor wat betreft de ontwikkelingsmogelijkheden van het dorpsgezicht, maar de op het bouwperceel uitgaande zijgevel van het aangrenzende pand heeft alle karakteristieken van een wachtgevel. Los van de vraag of dit een gemene gevel is (dit is onduidelijk), wil de stedenbouwkundige en esthetische logica dat nieuwbouw hiertegen wordt gebouwd.

De schaal, het volume, de materialen en de dakvorm van de beoogde nieuwbouw zijn los daarvan niet afgestemd op het landelijke karakter van het dorpsgezicht in het algemeen en de directe omgeving in het bijzonder.

... ”

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in haar verslag van 2 september 2010 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 28 september 2010 beslist de verwerende partij op 30 september 2010 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert:

“ ...

Luidens artikel 11, §4/2 van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten, dient de deputatie, wanneer zij zich dient uit te

spreken over een administratief beroep tegen een beslissing houdende de toekenning of de weigering van een stedenbouwkundige vergunning, het advies in te winnen van de expertencommissie, vermeld in §4/1, tweede lid, indien het beroepschrift middelen opwerpt tegen het advies van het agentschap, vermeld in §4, vierde lid. De deputatie kan 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. Het betrokken advies heeft dus een bindend karakter inzake de machtiging. Artikel 4.3.3 van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening stelt ook dat de aanvraag in dit geval moet geweigerd worden. De aanvraag is niet voor vergunning vatbaar.
...

Met het arrest van 22 april 2014 met nummer A/2014/0305 vernietigt de Raad op beroep van de verzoekende partij en Mohamed LAGHMOUCHI de vergunningsbeslissing van 28 september 2010 van de verwerende partij. Het arrest overweegt:

“ ...

1.

De werken waarvoor de verzoekende partijen een vergunning aanvragen, situeren zich in het beschermd dorpsgezicht ‘Pastorie met omgeving’ te Neerwinden (Landen), vastgesteld bij ministerieel besluit van 19 augustus 1985 (vervolgens: beschermingsbesluit). Om die reden zijn de werken aan de door artikel 11, §4, eerste lid van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten (vervolgens: Monumentendecreet) vereiste voorafgaande machtiging door het agentschap bevoegd voor het onroerend erfgoed onderworpen. Uit artikel 11, §4, vierde lid van het Monumentendecreet volgt dat die machtiging in de stedenbouwkundige vergunning wordt verleend en dat het advies van het agentschap, wat die machtiging betreft, bindend is voor het vergunningverlenende bestuursorgaan.

Wegens het ongunstig preadvies van 7 september 2009 van het agentschap heeft het college van burgemeester en schepenen van de stad Landen op 2 maart 2010 beslist om de aanvraag van de verzoekende partijen niet te vergunnen. In hun administratief beroepschrift van 9 april 2010 bij de verwerende partij hebben de verzoekende partijen aanspraak gemaakt op de toepassing van artikel 11, §4/2 van het Monumentendecreet dat onder meer het volgende bepaalt:

(...)

Op grond van die bepaling heeft de verwerende partij het advies van de Expertcommissie ingewonnen. Op 12 augustus 2010 heeft de Expertcommissie een ongunstig advies uitgebracht. Uit het geciteerde artikel 11, §4/2 van het Monumentendecreet volgt dat de verwerende partij door dit advies gebonden was en over geen appreciatiebevoegdheid meer beschikte. Het wordt ook niet betwist dat de verwerende partij de aanvraag om geen andere motieven dan het ongunstig advies van de Expertcommissie heeft verworpen, zodat de gebeurlijke onwettigheid van dat advies de rechtmatigheid van de bestreden beslissing aantast.

2.

Artikel 2, 3° van het Monumentendecreet verstaat onder een stads- of dorpsgezicht:

(...)

Het beschermingsbesluit dateert van 19 augustus 1985. Op dat tijdstip kon de onmiddellijke omgeving van de pastorie enkel vanwege haar intrinsieke waarde zoals bedoeld in artikel 2, 3°, eerste streepje van het Monumentendecreet worden beschermd. De rangschikking van een omgeving als dorpsgezicht omdat ze door haar beeldbepalend karakter de intrinsieke waarde van het monument tot zijn recht doet komen of door haar fysieke eigenschappen de instandhouding en het onderhoud van het monument kan waarborgen (artikel 2, 3°, tweede streepje van het Monumentendecreet), is immers maar door artikel 2 van het decreet van 22 februari 1995 tot wijziging van het decreet van 3

maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten mogelijk geworden.

Wanneer de Expertencommissie een advies op grond van artikel 11, §4/2 van het Monumentendecreet moet verlenen, moet zij de intrinsieke, te beschermen eigenschappen en kenmerken van het dorpsgezicht concreet bij haar beoordeling betrekken. Het komt de Raad niet toe zijn beoordeling van de impact van de aangevraagde werken op de als dorpsgezicht beschermde omgeving van de pastorie in de plaats te stellen van die van de bevoegde overheid. De Raad kan binnen de perken van zijn wettigheidsstoezicht enkel nagaan aan de hand van de concrete gegevens van de zaak, of de overheid de feiten waarop haar beoordeling steunt correct heeft vastgesteld en of zij op grond daarvan in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat de effecten van de te vergunnen werken onbestaanbaar met de bescherming als dorpsgezicht zijn.

3.

Volgens artikel 2 van het beschermingsbesluit wordt de omgeving van de pastorie 'om reden van de historische en esthetische waarde' beschermd. Waaruit die historische en esthetische waarde bestaat, wordt niet omschreven. Evenmin bevat het beschermingsbesluit specifieke beperkingen of verbodsbepalingen. In artikel 3 worden zonder meer het gewestplan en de daarbij horende voorschriften, de verbodsbepalingen en beperkingen opgelegd door de vergunningen vereist door het toen geldende artikel 44 van de wet van 29 maart 1962 houdende organisatie van de ruimtelijke ordening en van de stedenbouw, en het toen geldende koninklijk besluit van 6 december 1976 tot bepaling van de algemene voorschriften inzake instandhouding en onderhoud van de monumenten en de stads- en dorpsgezichten van toepassing verklaard.

Na te hebben vastgesteld dat het beschermingsbesluit 'weinig houvast' biedt, overweegt de Expertencommissie in haar advies van 12 augustus 2010 dat 'de op het bouwperceel uitgevende zijgevel van het aangrenzende pand (...) alle karakteristieken van een wachtgevel (heeft)' en dat '(l)os van de vraag of dit een gemene gevel is (dit is onduidelijk), (...) de stedenbouwkundige en esthetische logica (wil) dat nieuwbouw hiertegen wordt gebouwd.'. De Expertencommissie voegt daaraan toe: 'De schaal, het volume, de materialen en de dakvorm van de beoogde nieuwbouw zijn los daarvan niet afgestemd op het landelijke karakter van het dorpsgezicht in het algemeen en de directe omgeving in het bijzonder.'.

Uit die motivering blijkt niet dat de Expertencommissie een concreet onderzoek heeft gedaan naar de bestaanbaarheid van de door de verzoekende partijen aangevraagde werken met de bescherming als dorpsgezicht. Het advies bevat geen beschrijving van de als dorpsgezicht beschermde omgeving, en verduidelijkt niet waarin de intrinsieke, te beschermen waarde van die omgeving in de zin van artikel 2, 3°, eerste streepje van het Monumentendecreet bestaat en waarom de aanvraag van de verzoekende partijen daaraan afbreuk doet. De omstandigheid dat het beschermingsbesluit 'weinig houvast' biedt, rechtvaardigt niet dat de Expertencommissie zich tot algemene overwegingen heeft beperkt, maar was juist een reden te meer voor een concrete en omstandige motivering.

...

Voormeld arrest van 22 april 2014 beveelt de verwerende partij om, alvorens een herstelbeslissing te nemen, een nieuw advies van de expertencommissie in te winnen.

Bij de herneming van de administratieve beroepsprocedure brengt de expertencommissie op 12 juni 2014 het volgend ongunstig advies uit:

“ ...

De commissie neemt nota van de nieuwe adviesvraag naar aanleiding van het arrest van de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Zonder terug te komen op de teneur van haar

eerste advies, formuleert ze op basis van de opmerkingen, geformuleerd door de Raad, een advies met volgende expliciteringen en aanvullingen:

De commissie stelt vast dat het bouwperceel in kwestie gelegen is in de franje van een beschermd dorpsgezicht, dat in deze zone over het algemeen gekenmerkt wordt door een vrij dichte, geschakelde bebouwing, met breedhuizen onder zadeldak.

De commissie stelt (opnieuw) vast dat het beschermingsbesluit geen gedetailleerde aanknopingspunten biedt aangaande het gewenste beheer binnen het dorpsgezicht, en kan zich dus slechts beroepen op de algemene logica dat nieuwbouwingrepen in de beschermde zone zo discreet en harmonieus mogelijk moeten worden ingepast in het bestaande straatbeeld.

De vergunningsaanvraag voorziet evenwel in de inplanting van een vrijstaand bouwvolume zonder volwaardig zadeldak, en met een moderne geveltypologie, kenmerken die volledig afwijken van de bebouwing in de onmiddellijke omgeving en dus een ongewenst contrast opleveren binnen het beschermde dorpsgezicht.

De commissie verwijst in dit verband naar het (negatieve) advies van het agentschap onroerend erfgoed, dat (eveneens) gebaseerd is op het principe dat het dorpsgezicht niet versnipperd mag worden. De commissie is (met het agentschap) van oordeel dat de voorgestelde nieuwbouwinvulling een pertinente inbreuk betekent op dit basisprincipe. De commissie sluit zich derhalve aan bij het advies van het agentschap onroerend erfgoed en beoordeelt de vergunningsaanvraag negatief.

...

De provinciale stedenbouwkundige ambtenaar adviseert in haar verslag van 10 juli 2014 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren.

Na de hoorzitting van 5 augustus 2014 beslist de verwerende partij op 7 augustus 2014 om het beroep niet in te willigen en een stedenbouwkundige vergunning te weigeren. De verwerende partij motiveert:

“ ...

Op 12 augustus 2010 bracht de Expertencommissie Onroerend Erfgoed een negatief advies uit, om reden van de ligging binnen het dorpsgezicht 'Pastorie met onmiddellijke omgeving'. Het advies luidt als volgt:

(...)

Op 12 juni 2014 bracht de Expertencommissie Onroerend Erfgoed opnieuw een negatief advies uit, om reden van de ligging binnen het dorpsgezicht 'Pastorie met onmiddellijke omgeving'. Het advies luidt als volgt:

(...)

Luidens art. 11 §4/2 van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten, dient de deputatie, wanneer zij zich dient uit te spreken over een administratief beroep tegen een beslissing houdende de toekenning of de weigering van een stedenbouwkundige vergunning, het advies in te winnen van de expertencommissie, vermeld in § 4/1, tweede lid, indien het beroepschrift middelen opwerpt tegen het advies van het agentschap, vermeld in § 4, vierde lid. De deputatie kan 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. Het betrokken advies heeft dus een bindend karakter inzake de machtiging. Artikel 4.3.3. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening stelt ook dat de aanvraag in dit geval moet geweigerd worden. De aanvraag is niet voor vergunning vatbaar.

d) Uit ruimtelijk oogpunt dient gesteld dat de woning op het links aanpalende perceel inderdaad is opgericht met een blinde gevel in de nabijheid van de perceelsgrens. Uit het

beroepsschrift en de plannen blijkt dat deze niet helemaal tegen de perceelsgrens is gelegen. Burgerrechtelijk sluit dit echter niet uit dat dergelijke muur kan worden gemeen gemaakt. In deze kan wel verwezen worden naar de afwijkingsregeling van artikel 4.4.3. van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening, waarbij is aangegeven in welke omstandigheden in zonevreemde situaties het om ruimtelijke redenen toch verkieslijk is om blinde gevels af te werken. Hierin wordt een duidelijke omschrijving gegeven van wat in stedenbouwkundig opzicht als een 'wachtmuur' wordt verstaan (en niet in overeenstemming is met de begrippen in het burgerrechtelijk kader). In deze definiëring gaat het om een dubbele wand die is opgetrokken OP de perceelsgrens, of een enkele wand tot TEGEN de perceelsgrens die met waterafstotende bekleding is afgewerkt. Dit geeft duidelijk aan dat er een betrachting is om wachtmuren die met deze duidelijke doelstelling om tegenaan te bouwen zijn opgetrokken uit het straatbeeld te weren. Hier gaat het om een dubbele wand die op het eigen perceel werd opgetrokken bij een gebouw dat vermoedelijk al dateert uit het begin van vorige eeuw, toen blinde gevels een gangbare praktijk was voor kopgevels. Dergelijke gevels in oude bakstenen zijn veelvoorkomend in landelijke dorpen en verstoren het straatbeeld niet.

Om reden van een goede ruimtelijke ordening dient hier dus niet a priori uitgegaan te worden van het afwerken van deze gevel, wel dient overwogen welke typologie het meest gewenst is en het meest passend voor het straatbeeld. Links van het te bebouwen perceel komen naast de betrokken woning op het aanpalende perceel nog slechts woningen in open bebouwing voor, die op grote afstand van elkaar zijn gelegen. Rechts van het betrokken perceel komen vier per twee gekoppelde woningen voor die zijn ontstaan uit oude hoeves pal aan de straat, nog verder naar rechts komt weer open bebouwing voor. Open bebouwing is dus overheersend in deze straatwand. In dit opzicht, kan ingestemd worden met de optie om ook hier naar open bebouwing over te gaan, mits respect voor de benodigde bouwvrije stroken, wat hier werd aangehouden.

Verder maakt de expertencommissie bezwaar aangaande 'de schaal, het volume, de materialen en de dakvorm van de beoogde nieuwbouw zijn los daarvan niet afgestemd op het landelijke karakter van het dorpsgezicht'. Uit het tweede advies blijkt ook dat de architectuur en het materiaalgebruik niet als passend wordt ervaren. De schaal van de woning is bescheiden (860m³) en heeft een bouwvolume dat volledig in overeenstemming is met een gangbare woning. Het volume beantwoordt aan de volumennormen die in elke verkaveling worden gehanteerd en ook voorkomen in de omgeving. De links aanpalende woning heeft eveneens twee bouwlagen en een zadeldak, zoals de meeste woningen in dit straatbeeld.

Het terugwijkende zadeldak tegenover de gevels, in combinatie met het materiaalgebruik (gelijmde baksteen) en de vlakindeling van de gevels, maakt dat de woning wel een meer hedendaagse uitstraling heeft. Hedendaags dient echter niet a priori tegenover 'landelijk' gesteld te worden, of als te sterk contrasterend. De omgeving bestaat uit woningen met zeer verschillende verschijningsvormen, uit diverse stijlperiodes, zodat er geen enkele homogeniteit heerst. Het inbrengen van een woning met hedendaagse stijlkenmerken doet hieraan geen enkele afbreuk.

De vergunning dient echter te worden geweigerd om reden dat de Expertcommissie deze visie niet deelt en het advies een bindend karakter heeft.

...

Dat is de bestreden beslissing.

IV. ONTVANKELIJKHEID VAN DE VORDERING TOT Vernietiging

A. Ontvankelijkheid wat de tijdigheid van de vordering en het belang van de verzoekende partij betreft

Uit het dossier blijkt dat de vordering tijdig ingesteld is. Als aanvrager beschikt de verzoekende partij over het rechtens vereiste belang. Er worden geen excepties opgeworpen.

B. Ontvankelijkheid wat de draagwijdte van de vordering en de bevoegdheid van de Raad betreft

Standpunt van de partijen

1.

De verwerende partij betwist de ontvankelijkheid van het beroep.

De exceptie luidt als volgt:

“ ...

Verzoekende partij beoogt met de opgeworpen middelen immers een nieuwe inhoudelijke beoordeling van de stedenbouwkundige aanvraag door de Raad voor Vergunningsbetwistingen. Verwerende partij beschikt echter over een discretionaire bevoegdheid bij de beoordeling van stedenbouwkundige aanvragen en verkavelingsaanvragen. Op grond van het beginsel van de scheiding der machten mag de Raad voor Vergunningsbetwistingen haar oordeel niet in de plaats stellen van die van verwerende partij. De Raad voor Vergunningsbetwistingen kan enkel een wettigheidscontrole doen, ze is geenszins bevoegd om de opportuniteit van een administratieve beslissing te beoordelen.

Zo oordeelde het Grondwettelijk Hof in een recent arrest:

(...)

(GwH 8 mei 2014, nr. 74/2014)

De Raad voor Vergunningsbetwistingen mag zijn beoordeling dus niet in de plaats stellen van die van verwerende partij. In de uitoefening van het hem opgedragen wettigheidscontrole is hij enkel bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekende appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend (...).

Uw Raad oordeelde recent dat:

(...)

(RvVb 13 mei 2014, nr. A/2014/0363)

Door de opgeworpen middelen van verzoekende partij toch te onderzoeken zou de Raad voor Vergunningsbetwistingen in de plaats van verwerende partij oordelen of de betrokken stedenbouwkundige vergunning al dan niet kon worden vergund. De Raad voor Vergunningsbetwistingen is hiertoe niet bevoegd.

In een arrest van 25 maart 2014 (nr. A/2014/0224) oordeelde Uw Raad in gelijkaardige zin:

(...)

Het door verzoekende partij ingediende verzoekschrift tot vernietiging dient derhalve als onontvankelijk te worden afgewezen.

...”

2.

De verzoekende partij repliceert op de exceptie:

“ ...

Verwerende partij betwist echter de ontvankelijkheid van het verzoekschrift. Verwerende partij argumenteert dat verzoekende partijen middels het verzoekschrift tot nietigverklaring poogt een nieuwe inhoudelijke beoordeling van de stedenbouwkundige aanvraag door de Raad van Vergunningsvergunning te verkrijgen.

Niets is minder waar. In het verzoekschrift tot nietigverklaring worden drie middelen opgeworpen die stuk voor stuk de wettigheid van de bestreden beslissing aanvallen. Eerder dan de wettigheid van de bestreden beslissing rechtstreeks aan te vallen, hebben de middelen de onwettigheid van het advies van de Expertencommissie en het beschermingsbesluit tot voorwerp. Vermits bestreden beslissing hierop is gebaseerd, is het eveneens behept met voormelde onwettigheden.

Bovendien werden in de eerder procedure tot nietigverklaring gelijkaardige middelen opgeworpen. Uw Raad zag zich in deze zaak echter niet genoodzaakt om de ontvankelijkheid van de zaak ambtshalve op te werpen (...).

In casu werden voldoende argumenten opgeworpen die de wettigheid van het advies van de Expertencommissie en het beschermingsbesluit in vraag stellen. Op geen enkele wijze wordt aan Uw Raad verzocht om een feitelijke beoordeling te vellen en zich dientengevolge in te plaats te stellen van de verwerende partij of de Expertencommissie.

Impliceren dat niet tegen het bindende advies van de Expertencommissie kan worden opgekomen, noch tegen het beschermingsbesluit dat aan de grondslag van dit advies, zou inhouden dat verzoekende partijen op geen enkele wijze beroep kunnen instellen tegen een beslissing waarbij een bindend advies van de Expertencommissie moet worden gevolgd.

Het is nochtans een vaststaand gegeven dat tegen bindende adviezen kan worden opgekomen, al dan niet samen met de administratieve beslissing die steunt op het bindende advies. Een andere visie zou immers strijdig zijn met de theorie van de complexe bestuurlijke rechtshandeling, waarbij een vernietiging kan ingesteld worden tegen een eindbeslissing op grond van een onregelmatigheid in één van de voorbereidende bestuurlijke rechtshandelingen, die in feite voorbeslissingen zijn en waartegen geen afzonderlijk administratief beroep werd ingesteld (...).

...”

Beoordeling door de Raad

De exceptie van de verwerende partij komt erop neer dat de middelen onontvankelijk zijn, zodat het beroep zelf ook onontvankelijk is.

De verwerende partij stelt op vrijblijvende wijze dat de aangevoerde middelen een nieuwe inhoudelijke beoordeling van de aanvraag beogen en geeft daar geen begin van argumentatie voor. Zij citeert enkele bruikbaar geachte overwegingen uit arresten van het Grondwettelijk Hof en de Raad, en laat het daar bij.

Zoals uit de beoordeling ervan blijkt, bevat alvast het eerste middel ontvankelijke wettigheidskritiek. De verwerende partij heeft het middel ook beantwoord om te besluiten dat de aangevoerde rechtsregels en –beginselen niet geschonden zijn en het middel ongegrond is.

De exceptie wordt verworpen.

V. ONDERZOEK VAN DE MIDDELEN

A. Tweede middel

Standpunt van de partijen

1.

Een tweede middel neemt de verzoekende partij met toepassing van artikel 159 van de Grondwet uit de onwettigheid van het ministerieel besluit van 19 augustus 1985 tot bescherming van het dorpsgezicht 'Pastorie met omgeving' te Landen (Neerwinden), artikel 1 en artikel 2, 3° van het decreet van 3 maart 1976 tot bescherming van monumenten en stads- en dorpsgezichten (vervolgens: Monumentendecreet), artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van het zorgvuldigheids- en rechtszekerheidsbeginsel als algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij stelt het volgende:

" ...

*1. Bij artikel 2 van het Ministerieel Besluit van 19 augustus **1985** wordt de pastorie met zijn onmiddellijke omgeving te Landen (Neerwinden) zoals afgebakend op het plan om reden van de historische en esthetische waarde als dorpsgezicht beschermd.*

Overeenkomstig artikel 2, 3° van het Monumentendecreet moet onder de benaming "dorpsgezicht" begrepen worden:

(...)

Evenwel was op datum van het Beschermingsbesluit enkel het eerste streepje van de definitie van toepassing. Met andere woorden zijn de omgevende bestanddelen en dus ook het perceel van verzoeker geklasseerd op basis van hun intrinsieke waarde.

In het advies van de Expertencommissie moeten dan ook, zoals Uw Raad reeds oordeelde in het arrest van 22.04.2014, de intrinsieke, te beschermen eigenschappen en kenmerken van het dorpsgezicht concreet bij de beoordeling betrokken worden.

Dit wordt nog verder verduidelijkt in de voorbereidende werken bij het Aanpassingsdecreet van 27 maart 2009 (Parl.St. VI.Parl., 2008-09, nr. 2011/1, p. 319; eigen onderlijning):

(...)

*Het behoort tevens tot de rechtspraak van de Raad van State dat het begrip 'stads- of dorpsgezicht' zoals art. 2, 3° van het Decreet van 3 maart **1976** dat definieert, slechts de ontstaansomgeving kan betreffen maar niet de gehele, onbeperkte ontstaansomgeving of zogenaamde biotoop van het monument, maar alleen de directe en visuele omgeving die onmiddellijk met het monument is verbonden. De voorbereidende werken doen er luidens deze rechtspraak van blijken dat de bedoelde omgeving veeleer restrictief moet worden opgevat (...).*

Bijgevolg dient de bevoegdheid van de Expertencommissie eveneens dienovereenkomstig te worden begrepen, met name dient zij de aantasting of ontsiering door het aangevraagde van het onroerend erfgoed te beoordelen met uitsluitend de inachtnaam van de beginselen zoals vervat in het Decreet van 3 maart 1976, met name zich uitsluitend de vraag te stellen of het aangevraagde in harmonie met de bestaande omgeving van het monument kan worden gebracht, waarbij zij de bestaande omgeving uiteraard in ogenschouw dient te nemen en moet bekijken welke wijzigingen het aangevraagde in dat opzicht brengt.

Het advies moet dan ook op basis van het Beschermingsbesluit aantonen of in concreto het aangevraagde afbreuk doet aan het globale beeld en de harmonie van het dorpsgezicht.

2. Evenwel geeft de Expertencommissie andermaal aan dat het Beschermingsbesluit "geen gedetailleerde aanknopingspunten biedt aangaande het gewenste beheer binnen het dorpsgezicht, en kan zich dus slechts beroepen op de algemene logica dat nieuwbouwingrepen in de beschermde zone zo discreet en harmonieus mogelijk moeten worden ingepast in het bestaande straatbeeld."

In haar eerdere — door Uw Raad vernietigde — advies stelde de Expertencommissie nog "dat het beschermingsbesluit weinig houvast biedt voor wat betreft de ontwikkelingsmogelijkheden van het dorpsgezicht (...)"

Na opvraging en analyse van het volledige administratieve dossier welke aanleiding gaf tot de definitieve goedkeuring van dit Beschermingsbesluit, moet inderdaad ook verzoeker aannemen dat in het Beschermingsbesluit en bij uitbreiding in het volledige dossier geen enkel aanknopingspunt geboden wordt met welke intrinsieke, te beschermen kenmerken rekening dient te worden gehouden teneinde dit dorpsgezicht te beschermen.

Door deze lacune is het klaarblijkelijk voor de adviesverlenende overheid onmogelijk om in concreto na te advies te verlenen over de overeenstemming van aanvragen tot stedenbouwkundige vergunning met de beschermingsdoelstellingen van het beschermingsbesluit.

De Expertencommissie slaagt er andermaal niet in om op grond van het Beschermingsbesluit te duiden waarom de erfgoedwaarde van het dorpsgezicht in het gedrang komt.

Opnieuw ziet zij zich genoodzaakt de vergunning te toetsen aan algemene principes, zijnde:

(...)

3. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het Beschermingsbesluit onvoldoende gemotiveerd heeft en grondslag biedt op welke basis het dorpsgezicht beschermd werd en op welke wijze het beheer van dit dorpsgezicht kan worden verzekerd.

Alleszins is het rechtszekerheidsbeginsel geschonden nu het volkomen onduidelijk is wat de beschermingsdoelstellingen van het Dorpsgezicht inhouden hetgeen leidt tot administratieve willekeru zoals afdoende mag blijken uit de adviezen van de Erfgoedcommissie zelf.

Uw Raad kan gezien het bovenstaande niet anders dan oordelen dat het Beschermingsbesluit manifest onwettig is aangezien zij op geen enkele wijze aangeeft met welke intrinsieke waarden en te beschermen eigenschappen door zowel de administratie als de rechtsonderhorigen rekening moet worden gehouden bij het beheer en de verdere ontwikkeling van het dorpsgezicht.

Met andere woorden moet er eveneens een schending van het formeel motiveringsbeginsel vastgesteld worden nu noch in het advies, noch in de bestreden beslissing op geen enkele wijze gemotiveerd wordt op welke wijze de bescherming en het beheer van het dorpsgezicht moet worden uitgeoefend overeenkomstig het Beschermingsbesluit.

Het wordt de adviesinstantie op dergelijke wijze onmogelijk gemaakt om in concreto na te gaan of de vergunning kan verleend worden zonder dat het beheer van het dorpsgezicht en de bijbehorende erfgoedwaarde in het gedrang komt. Dit is nochtans een vereiste zonder dewelke het advies eveneens onwettig is wegens schending van het formeel motiveringsbeginsel.

4. In casu zijn het Bescherminsbesluit, alsook de hierop gebaseerde adviezen onwettig zodat zij met toepassing van artikel 159 GW buiten toepassing dienen te worden gelaten en geen grondslag voor de weigeringsbeslissing kunnen vormen.

Artikel 159 van de Grondwet houdt namelijk een verplichting in dat de rechter de toepassing van een onwettige bestuurshandeling moet weigeren in zoverre dat de rechter verplicht is om zelfs bij het ontbreken van enige door partijen opgeworpen exceptie van onwettigheid, ambtshalve de wettigheid na te gaan van de bestuurshandeling die hij beoogt toe te passen

(...)

5. Voormelde artikelen, alsook het zorgvuldigheidsbeginsel dat een gedegen voorbereiding vereist in overeenstemming met de gevolgen van de beslissing en in eenzelfde optiek het redelijkheidsbeginsel die vereisen dat in het kader van een advies tevens de mogelijks nefaste gevolgen van een dergelijk advies voor ogen worden genomen, alsook de artikelen 2 en 3 van de Formele Motiveringswet die vereisen dat de motivering van een beslissing in feite en in rechte kan schragen, geschonden.

...”

2.

De verwerende partij antwoordt:

“ ...

Vooreerst is het geenszins zo dat de bestreden beslissing artikel 159 G.W. zou schenden.

Artikel 159 G.W. bepaalt immers uitdrukkelijk dat de hoven en rechtbanken de algemene, provinciale en plaatselijke besluiten en verordeningen alleen mogen toepassen in zoverre zij met de wetten overeenstemmen.

Volgens dit artikel behoort het dan ook enkel aan de met rechtspraak belaste organen, en niet aan het actief bestuur, toe om algemene, provinciale en plaatselijke besluiten buiten toepassing te laten.

Een deputatie behoort echter niet tot de hoven en rechtbanken (zij is geen administratief rechtscollege), maar treedt op als een orgaan van het actief bestuur, wanneer zij een uitspraak doet over een administratief beroep.

Als zodanig kan een deputatie dan ook onmogelijk bijvoorbeeld een ruimtelijk uitvoeringsplan buiten toepassing laten (...).

In casu heeft verwerende partij dan ook terecht het Bescherminsbesluit en het bindend ongunstig advies van 12 juni 2014 van de expertencommissie, dat op dit Bescherminsbesluit wordt gestoeld, niet buiten toepassing gelaten.

De bestreden beslissing schendt dan ook geenszins artikel 159 G.W., noch de artikelen 1 en 2, 3° van het Monumentendecreet.

Verder kan er in casu evenmin sprake zijn van enige schending van het materiële en / of formele motiveringsbeginsel. De bestreden beslissing werd afdoende, pertinent, behoorlijk, concreet en precies gemotiveerd, met uitvoerige vermelding van de onderliggende feitelijke en juridische motieven. Tevens is verwerende partij bij haar besluitvorming uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, en heeft zij de determinerende feitelijke en juridische gegevens uit het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar en het bindend ongunstig advies van 12 juni 2014 van de expertencommissie in overweging genomen, correct beoordeeld en afgewogen en is zij op die gronden en in alle redelijkheid tot een besluit gekomen. Van enige schending van het formele en / of materiële motiveringsbeginsel (artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen) kan in casu dan ook zeker geen sprake zijn.

Daarnaast houdt de bestreden beslissing evenmin een schending van het zorgvuldigheidsbeginsel in. Uit de bestreden beslissing blijkt immers ontegensprekelijk dat verwerende partij wel degelijk de aanvraag afdoende en zorgvuldig heeft onderzocht. Op basis van het administratief dossier heeft verwerende partij immers een volledig onderzoek ten gronde gevoerd. Verwerende partij heeft de onderliggende feitelijke motieven in de bestreden beslissing op een correcte wijze geïnterpreteerd, heeft de aanvraag en de omliggende omgeving zorgvuldig beoordeeld, heeft haar beslissing voldoende juridisch gemotiveerd, en heeft op basis van het zorgvuldig samengesteld en volledig administratief dossier, waaronder het bindend ongunstig advies van 12 juni 2014 van de expertencommissie, een volledig zicht kunnen krijgen op de aanvraag en heeft bijgevolg in redelijkheid een gefundeerde beslissing kunnen nemen.

Verder schendt de bestreden beslissing evenmin het redelijkheidsbeginsel. De bestreden beslissing komt, in het licht van de vermelde motieven, geenszins als onredelijk voor, doch uit de bestreden beslissing blijkt daarentegen op ontegensprekelijke wijze dat verwerende partij in alle redelijkheid tot de genomen beslissing is gekomen.

Tenslotte kan er in casu van enige schending van het rechtszekerheidsbeginsel evenmin sprake zijn. Dit beginsel houdt immers in dat een recht voorzienbaar en toegankelijk moet zijn zodat de rechtsonderhorige in staat is zijn rechtshandeling op voorhand in te schatten en waarbij die rechtsonderhorige moet kunnen vertrouwen op een zekere standvastigheid bij het bestuur. De schending van dit beginsel van behoorlijk bestuur kan enkel met goed gevolg worden ingeroepen voor zover er rechtszekerheid geschapen zou zijn door de verwerende partij om daarna door de verwerende partij niet te zijn gehonoreerd (...). In casu heeft verwerende partij echter nooit enige rechtszekerheid geschapen m.b.t. het oprichten van een open bebouwing naast een halfopen bebouwing met wachtgevel. Evenmin werd deze zogeheten rechtszekerheid daarna door verwerende partij niet gehonoreerd. Van enige schending van het rechtszekerheidsbeginsel kan er in casu dan ook onmogelijk sprake zijn.

...

3.

In haar wederantwoordnota repliceert de verzoekende partij:

“ ...

Verzoekende partij stelt opnieuw vast dat verwerende partij voorbij gaat aan het feit dat de onwettigheid van de bestreden beslissing wordt aangevoerd op grond van de onwettigheid van het bindend advies van de Expertcommissie en het Beschermingsbesluit, dit met toepassing van de zijdelingse exceptie van onwettigheid ex artikel 159 G.W.

(...)

Het feit dat de motieven van de bestreden beslissing mogelijks zelf afdoende en zorgvuldige zijn, doet geen afbreuk aan de conclusie dat het Beschermingsbesluit zelf en bijgevolg ook het advies van de Expertencommissie dat hierop gebaseerd is, onwettig zijn.
..."

Beoordeling door de Raad

De verzoekende partij argumenteert dat het beschermingsbesluit van 19 augustus 1985 onwettig is en dat het op grond van artikel 159 van de Grondwet buiten toepassing gelaten moet worden.

Het beschermingsbesluit van 19 augustus 1985 bezit essentieel een individueel karakter en heeft zodoende geen normatieve waarde. Het toen geldende artikel 9, eerste lid van het Monumentendecreet bepaalt wel dat besluiten tot bescherming van monumenten of stads- of dorpsgezichten verordenende kracht hebben, maar "verordenende kracht" moet als "verbindende kracht" worden begrepen. Uit het gebruik van de term "verordenend" kan niet worden afgeleid dat de decreetgever aan beschermingsbesluiten een reglementair karakter heeft willen verlenen.

De regelmatigheid van definitief geworden individuele beslissingen kan niet meer in vraag worden gesteld, ook niet bij wege van een op artikel 159 van de Grondwet gesteunde exceptie van onwettigheid. De verzoekende partij kan niet op ontvankelijke wijze de wettigheid van het beschermingsbesluit van 19 augustus 1985 betwisten om de vernietiging van de bestreden beslissing te verkrijgen.

Het middel wordt verworpen.

B. Eerste middel

Standpunt van de partijen

1.

Een eerste middel ontleent de verzoekende partij aan de schending van artikel 11, §4/2, eerste lid van het Monumentendecreet, het ministerieel besluit van 19 augustus 1985 tot bescherming van het dorpsgezicht 'de pastorie en zijn onmiddellijke omgeving' te Landen (Neerwinden), artikel 4.3.1, §1, 1°, b en §2 VCRO, aan machtsoverschrijding, aan de schending van artikel 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, en van het zorgvuldigheidsbeginsel als algemeen beginsel van behoorlijk bestuur.

De verzoekende partij voert aan:

" ...

1.- In het kader van haar overeenkomstig artikel 11 § 4 van het monumentendecreet uitgebracht advies motiveert de Expertencommissie letterlijk dat zij geen gedetailleerde aanknopingspunten vindt met betrekking tot de erfgoedwaarde van het beschermde dorpsgezicht en het gewenste beheer binnen dit dorpsgezicht en zij zich beroept "op de algemene logica dat nieuwbouwingrepen in de beschermde zone zo discreet en harmonieus mogelijk moeten worden ingepast in het bestaande straatbeeld".

Ook wordt het principe aangehaald dat het dorpsgezicht niet versnipperd mag worden waarop — nog volgens de commissie — de aanvraag die in open bebouwing voorziet een pertinente inbreuk betekent en vanuit haar oogpunt de vergunning niet kan worden afgeleverd.

2.- Evenwel blijkt uit niets de erfgoedwaarde van het dorpsgezicht en op welke wijze de aanvraag de potentie heeft om deze aan te tasten. De Expertencommissie heeft dan ook nagelaten om haar advies met inachtnaam van het Beschermingsbesluit, de artikelen 1, 2, 3° en 11 §4/2, eerste lid van het Monumentendecreet, te stofferen.

Enkel wordt zeer rudimentair beschreven om welke reden het aangevraagde zich niet in het dorpsgezicht lees: de onmiddellijke omgeving - inpast. Bijgevolg heeft de Expertencommissie haar oordeel geveld op basis van een weinig diepgaand onderzoek van de goede ruimtelijke ordening van de omgeving, welke omgeving zij evenwel niet beschrijft.

Het advies is dan ook, zo moet Uw Raad samen met verzoekende partij opmerken, vergleden in een toetsing van het aangevraagde met de goede ruimtelijke ordening zoals begrepen onder artikel 4.3.1 §1, 1° b) VCRO. Dit artikel geeft evenwel de basis weer waarop de vergunningsverlenende instantie, in casu verwerende partij, de vergunning al dan niet moet weigeren.

Het is volgens de rechtspraak van de Raad van State reeds sinds jaar en dag de taak van de vergunningverlenende overheid om geval per geval te onderzoeken of de bouwaanvraag beantwoordt aan de eisen van een goede plaatselijke ordening, overeenkomstig een beginsel dat werd afgeleid uit artikel 43, § 2, eerste lid DRO waarvan artikel 19, derde lid van het koninklijk besluit van 28 december 1972 betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen (...).

De beoordeling van de goede ruimtelijke ordening is niet gelijk aan beoordeling van de opportuniteit van de vergunning in het kader van een bescherming als dorpsgezicht (...).

Uit geen enkele wettelijke bepaling kan echter blijken dat het tot de bevoegdheid van de Expertencommissie behoort de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening als dusdanig te toetsen.

Het administratief orgaan dat handelt wanneer het daartoe niet rechtstreeks of onrechtstreeks door de Grondwet of door de Wet is gemachtigd of een gebied betreedt waarin zijn bemoeiing niet is toegelaten, maakt zich schuldig aan overschrijding.

In het bijzonder dient te worden geoordeeld dat een administratief orgaan dat zich de bevoegdheid aanmatigt die de wet aan een ander overheidsorgaan heeft opgedragen, in casu de bevoegdheid van het College van burgemeester en schepenen en de Deputatie om krachtens artikel 4.3.1 VCRO de goede ruimtelijke ordening te beoordelen, zich schuldig maakt aan machtsoverschrijding.

Zoals Uw raad al oordeelde in het eerder tus(s)en partijen gewezen arrest Deze beslissing wordt evenwel bij arrest dd. 22.04.2014 diende de Expertencommissie volgens Uw Raad "de intrinsieke, te beschermen eigenschappen en kenmerken van het dorpsgezicht concreet bij haar beoordeling betrekken" wat zij niet afdoende deed. (...).

3.- Bovendien slaat de Expertencommissie de bal in haar advies wat de feiten betreft volledig mis wanneer zij de verenigbaarheid van het aangevraagde in de onmiddellijke omgeving toetst. Dit blijkt overvloedig uit de beoordeling van de goede ruimtelijke ordening door verwerende partij.

Tot tweemaal toe oordeelt de deputatie dat de moderne vrijstaande eengezinswoning verenigbaar is met de goede ruimtelijke ordening nu de bestaande bebouwing zeer heterogeen is.

Zo stelt verwerende partij verder dat - in tegenstelling tot de erfgoedadviezen — het niet absoluut noodzakelijk is dat de woning die op het perceel van verzoekende partij moet

opgericht worden, aansluit op de links aanpalende woning. Gelet het feit dat deze aanpalende woning niet op de perceelsgrens werd opgericht en bovendien ramen, de dakgoot, verluchtingsgaten ed. de aanbouw verhinderen, ziet verwerende partij geen graten in het behoud van deze gevel en is zij de idee genegen om een vrijstaande woning te vergunnen. De gevel dient uit ruimtelijk oogpunt niet te worden afgewerkt.

Gelet uit de feitelijkheden blijkt dat deze muur niet gemeen is, is het verlenen van een dergelijk advies zonder gedegen onderzoek van de feitelijkheden en zonder vermelding van de schending van erfgoedwaarden, manifest strijdig met het redelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Voorts wijst verwerende partij er ook op in haar beoordeling dat open bebouwing overheersend is in de straatwand waar het perceel van verzoekende partij gelegen is. Om deze reden gaat zij akkoord met een vrijstaande woning — in navolging van de voorschriften zoals opgenomen in het stedenbouwkundig attest welke de basis was waarop verzoekende partij dienst vergunningsaanvraag stelde.

Zij kan zich ook akkoord verklaren met de moderne stijl die gekozen wordt met de glasramen aan de voorzijde, de moderne materialen en de gekozen dakvorm.

Hierbij dient nog te worden verwezen naar de inhoud van het administratief dossier bij het Beschermsbesluit. Onder meer staat te lezen in het verslag op beëindigd onderzoek dd. 21.01.1985 dat dit dorpsgezicht: (...)

“is gekenmerkt door haar “transparantie”, als gevolg van verspreide bebouwing.

In de Everspoelstraat was deze oorspronkelijk gekenmerkt door grote hoevegebouwen. Doch deze werden in de loop der tijden onderverdeeld en de respectievelijke delen verbouwd, verruimd en aangepast. Het homogeen karakter ging teloor. (...)

De merkwaardige gebouwen van de straat zijn:

1. de pastorie, (...) Vanuit de Molenstraat gezien is het geheel van de pastorie, dwarsschuur en kerk beeldbepalend."

Voor zover deze passage voldoende gedetailleerd is om het advies op te baseren moet geconcludeerd worden dat de bescherming van het dorpsgezicht net de transparantie en verspreide bebouwing wil geëerbiedigd zien. Dit maakt dan ook dat het versnipperingsverbod dat door de Expertcommissie als erfgoedprincipe gehuldigd wordt, in dit advies geen plaats heeft. Net het open karakter moet beschermd worden. Het is dan ook meer aanvaardbaar dat een vrijstaande woning wordt vergund dan wel een halfopen constructie.

Het advies van Erfgoed en de Expertcommissie is dan ook manifest strijdig met de beschermingsdoelstellingen van het Dorpsgezicht.

Voorts blijkt reeds in 1985 het homogeen karakter van de gebouwen binnen het dorpsgezicht teloor te gaan. Dit effect heeft zich uiteraard verder doorgezet zoals blijkt uit het gevoegd fotodossier. Louter omwille van de architectuur en het eigentijds materiaalgebruik, kan geenszins geconcludeerd worden dat dergelijke vrijstaande woning niet binnen het beschermde dorpsgezicht mag worden toegelaten.

Zo stelt eveneens verwerende partij:
(...)

De discrete en harmonieuze inpassing van de woning binnen het dorpsgezicht die als principe wordt gehanteerd door de Expertcommissie is dan ook geenszins in het gedrang.

Temeer gelet de vergunningsaanvraag betrekking heeft op een perceel dat langs de weg 200m en in vogelvlucht minstens 120m van de Pastorie verwijderd is. Het perceel is niet in de directe, met de pastorie onmiddellijk verbonden visuele omgeving gelegen, en kan om die reden reeds geen afbreuk doen aan het beeldbepalend karakter en de intrinsieke waarde van het dorpsgezicht overeenkomstig artikel 3, §2 Decreet 3 maart 1976.

4.- Uw Raad van Vergunningsbetwistingen is in de uitoefening van het U opgedragen wettigheidsstoezicht bevoegd om na te gaan of de administratieve overheid de haar ter zake toegekend appreciatiebevoegdheid naar behoren heeft uitgeoefend, met name of zij is uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, of zij die correct heeft beoordeeld en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar besluit is gekomen.

Wat betreft de Expertencommissie moet geoordeeld worden dat:

- Het erfgoedadvies afgegleden is tot een advies met betrekking tot de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening, welke buiten de haar toebedeelde bevoegdheid ligt; en*
- Het erfgoedadvies gebaseerd is op onjuiste feitelijke gegevens, waardoor haar advies onredelijk voorkomt door de afwijzing van een meer modern ogende architectuur, terwijl het dorpsgezicht zeer heterogeen oogt en de woning het zicht op de merkwaardige gebouwen geenszins hindert gezien de afstand hiertussen.*
- Het erfgoedadvies strijdig is met de beschermingsdoelstellingen van het beschermingsbesluit als Dorpsgezicht door de afwijzing van een vrijstaande constructie en het eisen van gesloten of halfopen bebouwing terwijl de voorbereidende werken gewag maken van de "transparantie" als beschermenswaardig kenmerk van het dorpsgezicht;*

Hieruit blijkt andermaal dat door de Expertencommissie voor zover zij zich uitspreekt over de verenigbaarheid van het project met de onmiddellijke omgeving, zich op onjuiste motieven steunt in haar advies welke tegenstrijdig zijn aan het administratief dossier bij het Beschermingsbesluit.

Dit maakt dan ook eveneens een schending uit van de artikelen 2 en 3 van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. Deze artikelen vereisen dat de administratieve akte op afdoende wijze wordt gemotiveerd. Deze motiveringsplicht houdt in dat in de akte de juridische en feitelijke overwegingen moeten worden vermeld die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat deze motivering afdoende moet zijn. De motieven moeten voldoende draagkrachtig zijn, en mogen niet onderling tegenstrijdig zijn.

De overwegingen m.b.t. de beoordeling van de goede plaatselijke ordening moeten in de beslissing over de vergunningsaanvraag zelf worden opgenomen, gelet op artikel 2 en 3 van de Wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen (...).

Uit de motiveringsverplichting volgt dat de stedenbouwkundige vergunning in concreto de met de plaatselijke aanleg of de ruimtelijke ordening verband houdende redenen moet opgeven waarop de vergunningverlenende overheid haar beslissing steunt, zonder hierbij te vervallen in stijlfomules (...). Een loutere beschrijving van de omgeving en het gebruik van loutere affirmaties en stijlfomules, zonder concrete en precieze gegevens, kan niet als de vereiste van de beoordeling van de plaatselijke ruimtelijke ordening worden beschouwd (...).

De bestreden beslissing dient concrete gegevens van de omgeving dient te vermelden (...).

Uit onder meer het arrest LAMMERTYN van 9.06.2009 is gebleken dat, wanneer de overheid een bindend advies van adviesinstanties inzake onroerend erfgoed i.v.m. dorpsgezichten volgt, de bestreden beslissing niet rechtsgeldig kan worden geacht wanneer het betrokken advies dat de vergunningverlenende overheid geheel volgt, strijdt met het motiveringsbeginsel, zodat de gehele beslissing door een gebrek aan motivering is aangetast (...).

De Raad van State besliste eerder dat "wanneer het bestuur Monumenten en Landschappen een advies dient te verlenen, moet het de kenmerken en eigenschappen in concreto bij haar advies betrekken. Het advies dat er zich toe beperkt te stellen dat het betrokken lot en de bouwplaats worden doorkruist door een waardevolle holle weg, zodat bebouwing vanuit landschappelijk oogpunt onaanvaardbaar is" beantwoordt niet aan deze vereisten zodat niet blijkt dat het steunt op feitelijk correcte en in redelijkheid aanvaardbare motieven" (...).

5.- Bovendien steunt de motivering in het advies van de Expertencommissie louter op algemene holle principes die — zoals supra aangetoond — foutief toegepast werden.

Daarenboven zijn deze principes geenszins van die aard dat zij louter op zichzelf dergelijke juridische waarde hebben dat op grond van een mogelijke onverenigbaarheid hiermee een vergunningsaanvraag moet worden geweigerd.

Elke juridische waarde moet namelijk worden ontzegd aan documenten die buiten het wettelijk en planologisch instrumentarium vallen (...).

De ruimtelijke ordening van een gebied kan immers alleen in plannen van aanleg worden vastgelegd, niet in verbintenissen, overeenkomsten, onteigeningsbesluiten of abstracte richtlijnen nu alleen vastgestelde of goedgekeurde plannen van aanleg verbindende en verordenende kracht hebben (...).

Dergelijke principiële argumentatie waarbij algemene (erfgoed-)principes worden gehanteerd is dan ook onwettig en afbreuk doet aan het principe dat elke aanvraag in concreto moet beoordeeld worden (...).

6.- Samengevat heeft het advies een uitzonderlijk arbitrair karakter, aangezien slechts stijlformules worden aangewend die geenszins doen blijken van een onderzoek naar de onmiddellijke omgeving en de verenigbaarheid van het aangevraagde met de onmiddellijke omgeving, en het advies bovendien geheel voorbij gaat aan het gegeven dat enkel de vergunningsverlenende overheid de verenigbaarheid met de goede ruimtelijke ordening kan toetsen.

Gelet dit ongunstig advies de enige reden was voor verwerende partij om de vergunning te weigeren, staat het vast dat deze weigeringsbeslissing vernietigd dient te worden. Dergelijk onwettig advies had niet tot een weigering mogen leiden.

..."

2.

De verwerende partij antwoordt:

" ...

Vooreerst is het geenszins zo dat verwerende partij zich in de bestreden beslissing ten onrechte zou hebben gebaseerd op het ongunstig advies van 12 juni 2014 van de expertencommissie.

Artikel 11, §4/2, eerste lid van het Monumentendecreet bepaalt dat, wanneer de deputatie zich dient uit te spreken over een administratief beroep tegen een beslissing houdende de toekenning of de weigering van een stedenbouwkundige vergunning, zij het advies dient

in te winnen van de expertencommissie, indien het beroepschrift middelen opwerpt tegen het advies van het Agentschap Onroerend Erfgoed. Dit artikel bepaalt verder dat de deputatie in haar beroepsbeslissing een beslissing kan nemen over de toekenning of de weigering van de machtiging, in zoverre zij op dat punt het advies van de expertencommissie overneemt.

Overeenkomstig dit artikel 11, §4/2 van het Monumentendecreet heeft het betrokken advies van de expertencommissie bijgevolg een bindend karakter.

In casu heeft de expertencommissie op 12 juni 2014 een (tweede) ongunstig advies uitgebracht m.b.t. de voorliggende stedenbouwkundige aanvraag.

Overeenkomstig artikel 4.3.3 VCRO heeft verwerende partij in de bestreden beslissing dan ook terecht de aanvraag geweigerd, gelet op het bindend karakter van het ongunstig advies van de expertencommissie.

Thans werpt verzoekende partij op dat dit ongunstig advies van de expertencommissie niet afdoende zou zijn gemotiveerd en dat er in dit advies ten onrechte geen rekening zou zijn gehouden met de erfgoedwaarde van het beschermde dorpsgezicht, doch louter met de verenigbaarheid van de aanvraag met de goede ruimtelijke ordening. Dit advies werd echter wel degelijk afdoende en uitvoerig gemotiveerd: de intrinsieke, te beschermen eigenschappen en kenmerken van het dorpsgezicht werden concreet bij de beoordeling betrokken. Zo stelt de expertencommissie in het betrokken advies hieromtrent meer bepaald uitdrukkelijk het volgende:

(...)

Onmogelijk kan dan ook aangenomen worden dat de expertencommissie haar advies van 12 juni 2014 niet afdoende zou hebben gemotiveerd en dat dit advies bijgevolg als onwettig zou dienen te worden beschouwd.

Verwerende partij heeft in de bestreden beslissing dan ook terecht de stedenbouwkundige vergunning geweigerd, gelet op het wettig, bindend en ongunstig advies van de expertencommissie.

Van enige schending van artikel 11, §4/2, eerste lid van het Monumentendecreet, van het Ministerieel besluit van 19 augustus 1985 tot bescherming van het dorpsgezicht 'Pastorie en zijn onmiddellijke omgeving' te Landen (Neerwinden), en/of van artikel 4.3.1 VCRO kan er in casu dan ook geen sprake zijn. Evenmin maakt de bestreden beslissing, noch het advies van de expertencommissie waarop de bestreden beslissing gesteund is, machtsoverschrijding uit.

Verder kan er in casu evenmin sprake zijn van enige schending van de formele en / of materiële motiveringsplicht. De bestreden beslissing werd afdoende, pertinent, behoorlijk, concreet, precies en uitdrukkelijk gemotiveerd, met uitvoerige vermelding van de onderliggende feitelijke en juridische motieven. Tevens is verwerende partij bij haar besluitvorming uitgegaan van de juiste feitelijke gegevens, en heeft zij de determinerende feitelijke en juridische gegevens uit het verslag van de provinciaal stedenbouwkundige ambtenaar en het bindend ongunstig advies van 12 juni 2014 van de expertencommissie in overweging genomen, correct beoordeeld en afgewogen en is zij op die gronden en in alle redelijkheid tot een besluit gekomen. (...)

Evenmin schendt de bestreden beslissing het zorgvuldigheidsbeginsel. Uit de bestreden beslissing blijkt immers ontegensprekelijk dat verwerende partij wel degelijk de aanvraag afdoende en zorgvuldig heeft onderzocht. Op basis van het administratief dossier heeft verwerende partij immers een volledig onderzoek ten gronde gevoerd. Verwerende partij heeft de onderliggende feitelijke motieven in de bestreden beslissing op een correcte wijze geïnterpreteerd, heeft de aanvraag en de omliggende omgeving zorgvuldig beoordeeld, heeft haar beslissing voldoende juridisch gemotiveerd, en heeft op basis van het

zorgvuldig samengesteld en volledig administratief dossier, waaronder het bindend ongunstig advies van 12 juni 2014 van de expertencommissie, een volledig zicht kunnen krijgen op de aanvraag en heeft bijgevolg in redelijkheid een gefundeerde beslissing kunnen nemen.

...

3.

In haar wederantwoordnota repliceert de verzoekende partij:

“ ...

2.- Verwerende partij is correct voor zover ze argumenteert dat ze niet anders kon dan de stedenbouwkundige vergunning te weigeren wegens het ongunstig advies van Expertencommissie, omwille van de toepassing van artikel 4.3.3 VCRO. Ze slaat echter de bal mis door te stellen dat het advies van de Expertencommissie niet onwettig zou zijn.

In haar aanvankelijk verzoekschrift heeft verzoekende partij nochtans op overtuigende wijze reeds geargumenteed dat het advies van de Expertencommissie met verschillende onwettigheden behept is. Zo gaat verwerende partij voorbij aan het feit dat het advies gesteund is op enkele algemene principes die in casu weinig of niets te maken hebben met het onderhavige dorpsgezicht.

Om de draagwijdte van de bescherming te achterhalen, moet in de eerste plaats gekeken worden de bewoordingen van het beschermingsbesluit zelf. Wanneer deze onvoldoende aanknopingspunten bevat, kan desgevallend gekeken worden naar de voorbereidende werken en verslagen die aan het besluit vooraf gingen. Zo blijkt ook uit de rechtspraak van de Raad van State (...):

(...)

Het principe 'dat het dorpsgezicht niet versnipperd mag worden' staat evenwel haaks op hetgeen vermeld wordt in het administratief dossier bij het Beschermingsbesluit. Onder meer staat te lezen in het verslag op beëindigd onderzoek dd. 21.01.1985 dat het onderhavige dorpsgezicht (...):

(...)

Gelet op het feit dat de Expertencommissie zelf stelt dat het beschermingsbesluit geen gedetailleerde aanknopingspunten biedt, is het dan ook hoogst merkwaardig dat de Expertencommissie een van de weinige aanknopingspunten die in het administratief dossier te vinden zijn, naast zich neerlegt.

Bovendien blijkt uit deze passage dat het dorpsgezicht reeds in 1985 haar homogene karakter verloren heeft.

Er kan derhalve niet geargumenteed worden dat de Expertencommissie een moderne architectuur mag weren, zonder dat hier een grond voor bestaat in het Beschermingsbesluit of in het bijhorende administratief dossier.

De Expertencommissie heeft dan ook nagelaten om haar advies met inachtneming van het Beschermingsbesluit, de artikelen 1, 2, 3° en 11 §4/2, eerste lid van het Monumentendecreet, te stofferen. Derhalve is er sprake van een schending van de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel.

3.- Door het gebrek aan concrete aanknopingspunten, lijkt de Expertencommissie dan maar vast te houden aan de onmiddellijke omgeving binnen het dorpsgezicht. Daarbij gaat de Expertencommissie voorbij aan de exclusieve bevoegdheid van de deputatie om een oordeel te vellen over de goede ruimtelijke ordening.

Hierbij kan verwezen worden de motivering van het advies (...):

(...)

Uit deze passages blijkt duidelijk dat de Expertencommissie niet alleen de onmiddellijke omgeving omschrijft, maar het aangevraagde hier ook aan aftoetst. Dit is manifest in strijd met de vaststaande rechtspraak van de Raad van State dat het de taak is van de vergunningverlenende overheid om geval per geval te onderzoeken of de bouwaanvraag beantwoord aan de eisen van de goede ruimtelijke ordening (...).

In dit opzicht overschreed de Expertencommissie haar bevoegdheid en matigde de Expertencommissie zich een bevoegdheid aan die exclusief aan de vergunningverlenende overheid toekomt overeenkomstig artikel 4.3.1 VCRO. Derhalve maakt de Expertencommissie zich schuldig aan machtsoverschrijding.

4.- Daarnaast lijkt verwerende partij te vergeten dat de opgeworpen middelen met betrekking tot machtsoverschrijding, schending van de motiveringsplicht en het zorgvuldigheidsbeginsel niet gericht waren tegen de bestreden beslissing zelf, maar tegen het bindende advies waarop het gestoeld was.

Zoals reeds geargumenteed met betrekking tot de ontvankelijkheid van de vordering, betreft het hier een complexe bestuurlijke rechtshandeling, waarbij het ongunstig advies van de Expertencommissie een ware voorbeslissing van uitmaakt. Door beroep aan te tekenen tegen het geheel van de complexe rechtshandeling, nl. de bestreden beslissing, wenst verzoekende partij de wettigheid van deze voorbeslissing aan te vechten.

...

Beoordeling door de Raad

1.

De aanvraag ligt binnen de perimeter van het beschermd dorpsgezicht 'Pastorie met omgeving' te Landen (Neerwinden), zoals vastgesteld bij ministerieel besluit van 19 augustus 1985. De bescherming als dorpsgezicht steunt op het vroegere artikel 2, 3°, eerste streepje van het Monumentendecreet, dat wil zeggen de bescherming van "een groepering van één of meer monumenten en/of onroerende goederen met omgevende bestanddelen, zoals onder meer beplantingen, omheiningen, waterlopen, bruggen, wegen, straten en pleinen, die vanwege haar artistieke, wetenschappelijke, historische, volkskundige, industrieel-archeologische of andere sociaal-culturele waarde van algemeen belang is".

Met de bestreden beslissing spreekt de verwerende partij zich opnieuw uit over de aanvraag nadat haar eerdere vergunningsbeslissing van 30 september 2010 bij arrest van 22 april 2014 met nr. A/2014/0305 vernietigd werd. De vernietigde beslissing steunde uitsluitend op het met toepassing van artikel 11, §4/2 van het Monumentendecreet ingewonnen en voor de verwerende partij bindend advies van 12 augustus 2010 van de expertencommissie. Het ongunstig advies bevatte geen motivering waarin de intrinsieke, te beschermen waarde van de als dorpsgezicht beschermde omgeving bestaat en waarom de aanvraag daaraan afbreuk zou doen. De weigeringsbeslissing van 30 september 2010 stelde aldus op een onwettig bevonden bindend advies.

Zoals bevolen door voormeld vernietigingsarrest, heeft de verwerende partij, alvorens zich over de aanvraag uit te spreken, opnieuw het advies van de expertencommissie ingewonnen. De expertencommissie brengt op 12 juni 2014 een ongunstig advies uit. Uit de motivering in de bestreden beslissing blijkt dat de verwerende partij de aanvraag uitsluitend om reden van dat ongunstig advies niet vergund heeft. Als het advies onwettig zou zijn, is ook de regelmatigheid van de bestreden beslissing aangetast.

2.

In het advies van 12 juni 2014 overweegt de expertencommissie dat "het bouwperceel in kwestie gelegen is in de franje van een beschermd dorpsgezicht, dat (...) deze zone over het algemeen

gekenmerkt wordt door een vrij dichte, geschakelde bebouwing, met breedhuizen onder zadeldak”, dat “het beschermingsbesluit geen gedetailleerde aanknopingspunten biedt aangaande het gewenste beheer binnen het dorpsgezicht”, zodat de commissie “zich (...) slechts (kan) beroepen op de algemene logica dat nieuwbouwingrepen in de beschermde zone zo discreet en harmonieus mogelijk moet worden ingepast in het bestaande straatbeeld”. Het advies vervolgt dat de aanvraag “(evenwel) voorziet (...) in de inplanting van een vrijstaand bouwvolume zonder volwaardig zadeldak, en met een moderne geveltypologie, kenmerken die volledig afwijken van de bebouwing in de onmiddellijke omgeving en dus een ongewenst contrast opleveren binnen het beschermde dorpsgezicht”. De expertencommissie besluit, eensluidend met het ongunstig advies van het agentschap Onroerend Erfgoed, dat de aanvraag een “pertinente inbreuk” betekent op het “basisprincipe” dat het dorpsgezicht niet versnipperd mag worden.

3.

Het kan niet worden gezegd dat de expertencommissie zich in haar advies van 12 juni 2014 wel van haar opdracht gekweten heeft om concreet uit te leggen waarin de intrinsieke, te beschermen waarde van de omgeving van de pastorie bestaat en hoe de aanvraag zich daartoe verhoudt. Dat de “algemene logica” wil dat nieuwbouw “zo discreet en harmonieus mogelijk” in het straatbeeld ingepast wordt, dat de aanvraag volledig afwijkt van de bebouwing in de onmiddellijke omgeving en daardoor een “ongewenst contrast” oplevert binnen het dorpsgezicht, en dat de aanvraag een “pertinente inbreuk” is op het “basisprincipe” dat het dorpsgezicht niet versnipperd mag worden, zijn al te oppervlakkige en vrijblijvende beschouwingen die de ongunstige beoordeling van de aanvraag niet kunnen schragen. Het blijft raden waarom de aanvraag van de verzoekende partij onbestaanbaar is met de concrete eigenschappen en kenmerken die aan de bescherming als dorpsgezicht ten grondslag liggen.

De verzoekende partij legt stukken van de administratieve voorbereiding van het beschermingsbesluit van 19 augustus 1985 neer, te weten een vraag van 24 mei 1978 van de Geschied- en heemkundige kring van Landen tot bescherming met een verslag van een bezoek ter plaatse, een beschermingsvoorstel van 14 maart 1980 van de RMLZ en een verslag van 21 januari 1985 op beëindigd onderzoek van de AROL. Uit die stukken blijkt volgens de verzoekende partij dat “transparantie” en verspreide bebouwing de essentie van de bescherming als dorpsgezicht uitmaken, dat haar aanvraag die essentie eerbiedigt en dat het tegengaan van versnippering als principe daartegen ingaat. Dat is uiteraard enkel haar appreciatie. Maar het zou wel van zorgvuldigheid getuigd hebben als de expertencommissie, geconfronteerd met het ontbreken van gedetailleerde aanknopingspunten in het beschermingsbesluit, zelf bij de voorbereidingsstukken te rade gegaan zou zijn om tot een gefundeerd oordeel over de bestaanbaarheid van de aanvraag in het dorpsgezicht te komen.

4.

De bestreden beslissing stoelt op een onwettig bindend advies.

Het middel is in de aangegeven mate gegrond.

C. OVERIG MIDDEL

Het overige middel wordt niet onderzocht omdat het niet tot een ruimere vernietiging kan leiden.

D. BEVEL MET TOEPASSING VAN ARTIKEL 4.8.2, DERDE LID VCRO

In overeenstemming met artikel 4.8.2, derde lid VCRO kan de Raad, naast het bevel om een nieuwe beslissing te nemen binnen een door hem te bepalen termijn, onder meer de procedurele handelingen omschrijven die voorafgaand aan een nieuwe beslissing gesteld moeten worden.

Uit de bespreking van het eerste middel blijkt dat de bestreden beslissing uitsluitend op het onwettig advies van 12 juni 2014 van de expertencommissie steunt.

De verwerende partij wordt het bevel opgelegd om, alvorens opnieuw over de aanvraag van de verzoekende partij te beslissen, een nieuw advies van de expertencommissie in te winnen.

BESLISSING VAN DE RAAD VOOR VERGUNNINGSBETWISTINGEN

1. De Raad vernietigt de beslissing van de verwerende partij van 7 augustus 2014, waarbij aan de verzoekende partij een stedenbouwkundige vergunning geweigerd wordt voor het bouwen van een eengezinswoning op een perceel gelegen te 3400 Landen, Mottendelstraat 18, met als kadastrale omschrijving afdeling 11, sectie A, nummer 558F.
2. De Raad beveelt de verwerende partij om een nieuwe beslissing te nemen over het administratief beroep van de verzoekende partij binnen een vervalttermijn van vijf maanden te rekenen vanaf de dag na de dag van de betekening van dit arrest.

De verwerende partij houdt daarbij rekening met de overwegingen in onderdeel V.D 'Bevel met toepassing van artikel 4.8.2, derde lid VCRO' van dit arrest.

3. De Raad legt de kosten van het beroep, bepaald op 175 euro, ten laste van de verwerende partij.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel in openbare zitting van 7 februari 2016 door de negende kamer.

De toegevoegd griffier,

De voorzitter van de negende kamer,

Yannick DEGREEF

Geert DE WOLF